

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 51, 2002, Heft 1

Inhalt

Editorial.....	3
Brennpunkt	
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , Wirtschaftslehre versus politische Bildung – ein sinnloser Konflikt!	5
Fachwissenschaftliche Aufsätze	
<i>Hans Joachim Klein</i> , Solides Wirtschaftswissen bei Schülern – Fehlanzeige in Deutschland?	11
<i>Rahild Neuburger</i> , New Economy 1: Veränderte Spielregeln in der Wirtschaft.....	23
<i>Anil K. Jain</i> , Jenseits der Gesellschaft? – Soziologische Konzepte für das neue Jahrtausend.....	35
<i>Christine Lutz</i> , Berlins Regierungsgebäude als Symbole. Zum baulichen Erbe der Hauptstadtinstitutionen	51
Aktuelle Information	
<i>Petra Zimmermann-Steinhart</i> , Der Konvent: Die neue EU-Methode?	65
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , Das „Job-AQTIV-Gesetz“	73
Rechtsprechung kommentiert	
<i>Heiner Adamski</i> , Das neue Strategische NATO-Konzept und das Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestags	79
Kontrovers dokumentiert	
<i>Heinrich Pehle</i> , Die Anti-Terror-Gesetze: Abschied vom Rechtsstaat?	87
Didaktische Praxis	
<i>Kerstin Sperling</i> , Jugendkriminalität – eine Fallstudie.....	95
Buchbesprechungen	107
Analyse	
<i>Nils C. Bandelow</i> , Ist das Gesundheitswesen noch bezahlbar? Problemstrukturen und Problemlösungen.....	109
Anschriften der Autoren	133

Zu dieser Zeitschrift

Diese Zeitschrift – seit über 50 Jahren mit dem Titel „Gegenwartskunde“ – hat ihren Namen modifiziert: Der neue Name lautet: „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ (GWP) und definiert die Zielsetzung der Zeitschrift durch den Untertitel „Sozialwissenschaften für politische Bildung“.

Wozu diese Änderung? Sie bedeutet auf den ersten Blick Verzicht auf eine „eingeführte Handelsmarke“. Stattdessen präzisieren nüchterne Begriffe eine Zielsetzung, die sich ja nicht ändern soll. Wozu also?

Es geht um zweierlei: Es geht zum Einen um das Versprechen an Leserinnen und Leser, einen bestimmten Programmrahmen auszufüllen, diesen Rahmen quasi „einklagbar“ zu machen. Zum Beispiel wird die traditionelle Kompetenz der „alten“ Gegenwartskunde beim Thema „Wirtschaft“ durch den neuen Titel zum gleichrangigen Programmschwerpunkt neben „Gesellschaft“ und „Politik“. Und gerade beim Thema „Wirtschaft“ greift die Zeitschrift deutlich und entschieden in die aktuelle Diskussion um das Phantom eines neuen Unterrichtsfaches ein.

Und zum Zweiten geht es um die Bedeutung der Zeitschrift für die politische Bildung. „Gegenwartskunde“ hatte sich zu einem führenden Informationsmedium der politischen Bildung in Schule, Hochschule und Öffentlichkeit entwickelt. Mit dem neuen Titel „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ wird stärker als zuvor signalisiert, dass die Zeitschrift ja nicht nur „nach Innen“, nämlich für Fachleute der politischen Bildung, arbeitet. Sie ist selber ein Teil der politischen Bildung in Deutschland, sie repräsentiert diese, sie ist Teil ihrer Außerdarstellung. Und hier erscheint es uns erforderlich, die Zeitschrift wie die gesamte politische Bildung aus dem vermeintlichen Elfenbeinturm pädagogischer Fachlichkeit herauszuholen und sie auch begrifflich für die Öffentlichkeit kompatibel zu machen. Mit dieser Öffentlichkeit meinen wir

1. Die Fachwissenschaften (Soziologie, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft) als Autoren- und als Multiplikatorenpotential;
2. die politische Öffentlichkeit, in erster Linie vertreten durch die Medien.

Eine überzeugende Außendarstellung hat die politische Bildung bitter nötig. Die Auszehrung der Personalmittel für die Schulen bedroht die Reste an Fachlehrerkapazität für den politischen Unterricht, und ähnlich steht es in der Erwachsenenbildung. Trotz – oder gerade wegen? – permanenten Streits über Militäreinsätze, Rechtsradikalismus, Einwanderung und Asyl sowie ökonomischer Stagnation geht die politische Sensibilität und damit das Interesse an politischer Bildung verloren. Massiver Interessendruck sucht dies durch ein Wirtschaftswissen zu ersetzen, das auf kritisches Bewußtsein verzichten kann. Die großen Medien scheinen das darin liegende gesellschaftliche Problem nicht wahrzunehmen; sie erkennen allenfalls fachinterne Diskussionen.

Die Titeländerung – weg vom vertrauten, aber auf Insider begrenzten Wortbild „Gegenwartskunde“, hin zum allgemein verständlichen „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ soll der Zeitschrift raschere Wahrnehmung auch bei jenen verschaffen, die mit der politischen Bildung weniger zu tun haben (oder glauben, weniger damit zu tun zu haben). ProfessorIn X (fachliche Kapazität) und RedakteurIn Y. (Medienkompetenz) sollen nicht hinter dem Schlüsselbegriff „Gegenwartskunde“ pädagogische Interna vermuten – und für irrelevant definieren, sondern sich von „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ direkt angesprochen verstehen. Sie sollen darin bzw. darüber schreiben. Und schließlich: Die/Der Abgeordnete Z. erkennt politische Bildung als ein Projekt, das die gesamte Gesellschaft angeht.

So ist es gemeint, und der nachfolgende Beitrag von Hans-Hermann Hartwich zeigt, wie GWP in die Diskussion hinein geht.

Der Verleger

Die Herausgeber

Im Brennpunkt: Ökonomische versus politische Bildung? – ein sinnloser Konflikt!

Hans-Hermann Hartwich

Im Brennpunkt der öffentlichen Debatte um die Zukunft unserer Schulen steht nicht nur die Pisa-Studie mit ihren nationalen Konsequenzen, sondern auch die von der Wirtschaft beharrlich vortragene Feststellung, dass die ökonomische Bildung ein unverzichtbarer Bestandteil der Allgemeinbildung sei und deshalb zum Bildungsauftrag der allgemeinbildenden Schulen der Bundesrepublik gehöre (KMK-Bericht vom 18./19.10.2001). Nun forderte auch die „Wirtschaftsministerkonferenz“ (Wirtschaftsminister und -senatoren) unter Berufung auf den Bundesverband der Deutschen Industrie, die Deutsche Industrie- und Handelskammer, den Deutschen Gewerkschaftsbund und die Bundeselternschaft zusätzlich und dezidiert den „flächendeckenden und systematischen Ausbau der ökonomischen Bildung mit dem Ziel der Einführung eines eigenen Faches Wirtschaft ab Sekundarstufe I“ sowie eine darauf bezogene wissenschaftliche Lehrerausbildung (Wirtschaftsministerkonferenz vom 22./23.11.2001).

Hier führen offenbar die gravierenden Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft zu der Forderung der darin Agierenden, dieses komplexe und verwirrende Geschehen der Globalisierungen, Europäisierungen, Informatisierungen, Rationalisierungen möge die Jugend rechtzeitig kennenlernen und erlernen. Dass eine solche Formulierung nicht abwegig ist, beweisen die Wirtschaftsminister, indem sie vor allem eine besondere Berücksichtigung der „unternehmerischen Selbstständigkeit“ bzw. die Weckung der Bereitschaft zur eigenverantwortlichen Unternehmensgründung im Unterricht einfordern.

Nun ist die wirtschaftliche Wirklichkeit unserer Tage ja wirklich alles andere als durchsichtig für die Akteure. Die vielleicht früher vorhandene Sicherheit, die Wirkungsmechanismen im einzelnen und des Wirtschaftssystems als ganzes zu überblicken, hat sich verflüchtigt. Vor allem die Auswirkungen der Globalisierung auf alle Finanzierungssysteme, auf die Überlebensfähigkeit selbst großer Unternehmen bei „freundlichen“ oder feindlichen Übernahmen und selbst auf hochproduktive Arbeitsplätze anlässlich von Fusionen, um nur einige Beispiele zu nennen, haben neben unbezweifelbaren Vorteilen Labilität und Unsicherheit zur Folge. Die

Vorteile der Kostensenkung, Materialersparnis und vielleicht sogar der Umweltfreundlichkeit, werden aufgewogen von vielen wirtschaftlichen und sozialen Beschädigungen. Der „Prozess der schöpferischen Zerstörung“, den Schumpeter einst dem hochproduktiven Kapitalismus in einem positiv gemeinten Sinne attestierte, ist in einem anderen Sinne und nicht nur virtuell zu einem für die Akteure existenzgefährdenden Unternehmen geworden. Den heute Erfolgreichen und den Erfolgreichen wird viel zugemutet in diesem Geschehen, das kaum noch als „System“ erfaßt werden kann, und dessen Mechanismen weder regelhaft noch rational begrenzbar wirken.

Was also kann nun davon in der Schule gelernt und gelehrt werden, in einem gesonderten Fach, versteht sich? Wo ist der Ort für ein solches Fach in einer Zeit, in der die tradierten Fächer allesamt ihre Daseinsberechtigung beweisen können, solange man Menschenbildung umfassend verstehen und Lebensumwelt und Gemeinschaft nicht ausklammern will? Wie dominant darf das wirtschaftliche Geschehen in der Heranbildung sein, verlangt es heute vielleicht den Vorrang? Vor klassischer Bildung, musischer, sportlicher, politischer Bildung?

Diese Fragen werden von den Promotoren in der Öffentlichkeit nicht diskutiert. Das wäre nicht weiter schlimm, wenn sie sich mit der wirklich breiten Zustimmung zu der These, dass ökonomische Bildung unverzichtbarer Bestandteil der Allgemeinbildung sei und zum Bildungsauftrag gehöre, wie die Kultusminister-Konferenz sagt, zufriedengeben würde.

Da dieses nicht der Fall ist, muss endlich offen gelegt werden,

- wie und gegen was ein selbständiges Schulfach geschaffen werden soll,
- wie und auf welche Weise die ökonomische Bildung eine stärkere Bedeutung im Unterricht erhalten solle und könne,
- welche Inhalte eigentlich in einem solchen Unterricht unabdingbar sind, der deswegen des spezifischen Fachs bedarf, weil nur so „die spezifischen Denkweisen und Methoden zur Problemanalyse und -beurteilung“ (Klaus-Peter Kruber) vermittelt werden könnten?

Offen diskutiert werden muss die Entwicklung der modernen Wissenschaft von der Ökonomie zu einer im Kern formalisierten Wirtschaftswissenschaft, „deren Modellbezogenheit sich eine eigene Welt geschaffen hat, die aus der gesellschaftlichen Realität Impulse bezieht, aber nicht mehr den Ehrgeiz hat, Gesellschaftswissenschaft zu sein“ (Roland Sturm).

Kurz, wo ist bei all den Forderungen nach einem selbstständigen Schulfach ein Wort über die größere normativ-philosophische Dimension, die ein derart isoliertes Vorgehen überzeugend rechtfertigt. Die Forderung nach dem Erlernen des Handwerklichen und des elementaren Wissens reicht nicht. Und wie rechtfertigt sich das Diktum der Wirtschaftsminister-Konferenz, „Die bisher über mehrere Fächer verstreuten ökonomischen Unterrichtsinhalte müssen curricular... unter Hinzuziehung von ausserschulischen Praktikern aufbereitet werden.“? Gibt es dafür eine andere Begründung als die, dass man unter sich sein will? Wird damit das Misstrauen oder zumindest Missbehagen gegen den bisherigen wirtschaftskundlichen Unterricht (s. dazu unten „Wirtschaftswissen“) zerstreut?

Es ist an der Zeit, dass die Initiatoren sich grundsätzlich erklären. Der vielleicht berechtigte Einwurf, an den allgemeinbildenden Schulen müsse noch mehr für die

ökonomische Bildung getan werden, muss Widerstand hervorrufen, wenn vermutet werden kann, die Einführung in die komplizierte Wirtschaftswelt sei mit der Vorstellung verbunden, dass die allgemeine Durchdringung der gesellschaftlichen Verhältnisse und des Arbeitslebens mit den Grundsätzen höchstmöglicher Kapitalrendite in concreto und in einem übertragenen Sinne jetzt auch das Ausbildungswesen zu ergreifen habe. Akzeptanz und nicht „Allgemeinbildung“ wäre dann das Ziel?

In diesem Zusammenhang wirkt schließlich nicht gerade beruhigend, dass in den einzelnen Bundesländern je nach Einstellung des Kultusministeriums Aktivitäten bekannt werden, die von einer noch verständlichen Verstärkung der bisherigen ökonomischen Bestandteile im Unterricht durch neue Richtlinien bis hin zu Kursangeboten, die einer Verdrängung der Fächeranteile politischer Bildung nahekommen, reichen. Ein robustes Vorgehen zur Durchsetzung des Fachs in einigen Ländern erschwert doch nur die Zustimmung und das gemeinsame Vorgehen in dieser wichtigen Angelegenheit.

Wird die Forderung wirklich ernst genommen, ökonomische Bildung stärker als bisher zu einem anerkannten Bestandteil der Allgemeinbildung zu machen, dann ergibt sich sehr rasch die Erkenntnis, dass „Wirtschaft“ ein Teil, ja ein unverzichtbarer Teil, des schulischen Gesamtauftrages „Allgemeinbildung“ ist. Dann aber stellt sich ebenso rasch die Frage, warum eine moderne und qualifizierte ökonomische Bildung nicht im Kontext solcher Schulfächer wie Geschichte, Geographie und Sozialkunde ihren Ort haben kann. Alle Seiten können davon profitieren. Die genannten Fächer haben gelernt, dass es neben dem fachimmanenten Wissen und seiner Vermittlung die aus den verschiedenen Blickwinkeln und persönlichen Wertungsmaximen erwachsene Kontroverse ist, die zur Allgemeinbildung gehört. Seine Relevanz gewinnt das „Wissen“ erst durch das Erkennen des sozialen Kontextes. So wird ein auf die sozialen Realitäten bezogenes Netz an Vorstellungen und Zuordnungsmöglichkeiten erworben und damit Wertungssicherheit und Orientierung gewonnen.

Wenn diese Zeitschrift in ihrem neuen Titel die drei Schwerpunkte der politischen Bildung aufnimmt, so will sie zugleich deren engen Zusammenhang signalisieren. Dieses Signal ist um so wichtiger, als die Zentrifugalkräfte offenkundig immer spürbarer werden, die auf eine Isolierung – in Gestalt getrennter Wissenschaftskulturen und vor allem auch Schulfächer – der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Informationsbereiche hinwirken.

Mehr noch: Wie sich erweist, werden immer häufiger Hegemonialansprüche laut. Gesellschaftswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften und Politikwissenschaft beanspruchen, in Bildungsbereichen und teilweise auch in der Öffentlichkeit, jeweils die zentralen erkenntnisleitenden Informationen bereitzustellen. Der neue Titel dieser Zeitschrift wirkt bewußt solchen Ansprüchen der Vorherrschaft entgegen. Er umreißt das integrative Programm der Zeitschrift. Auf unseren „Brennpunkt“ bezogen, heißt dies auch, er betont im Gegensatz zu manchen älteren Konzeptionen der politischen Bildung ausdrücklich, dass wirtschaftliche Bildung einen unverzichtbaren Bestandteil der politischen Bildung darstellt.

Ökonomische Bildung in der Schule gehört in den Zusammenhang von Geschichte, Sozialkunde und Geographie. Nur so kann ein Anspruch auf ein mehr an ökonomi-

scher Bildung berechtigt, angemessen, maßvoll und sachlich sinnvoll genannt werden. Erst dadurch gewinnt die ökonomische Bildung die Einbettung in größere normativ-philosophisch-soziale Dimensionen. Das dafür notwendige „Wissen“ erhält auf diese Weise Sinn und Überzeugungskraft. Das Adjektiv „ökonomisch“ findet seinen Platz in der Allgemeinbildung.

Die Schule braucht in der Erziehung zur Gesellschaft und zum sozialen Geschehen schlechthin – die Wirtschaft ist ein wichtiger Teil davon – kein betriebs- und volkswirtschaftlich geschlossenes Propädeutikum, sondern den aus der Zeitdiagnose erwachsenen Themenkanon. Synergieeffekte bringt dabei die Abfolge fächerübergreifenden Lernwissen voraufgegangener Schulstufen. Bezogen auf die ökonomischen Bildungselemente heißt dies z.B.: Die je altersgemäße Befassung mit wirtschaftsgeschichtlichen, außen- und weltwirtschaftlichen, marktwirtschaftlichen Thematiken bis hin zu Oberstufenunterricht mit dem synoptischen Blick auf die Realstrukturen, -prozesse, -problemlagen und Perspektiven in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Das ist der richtige Weg.

Wegen der grundsätzlich zu nennenden gesellschaftspolitischen Bedeutung der Kontroversen steht der anhaltende Konflikt um den Platz der ökonomischen Bildung im Kanon der bestehenden Schulfächer nicht nur im „Brennpunkt“ öffentlicher Debatten, sondern auch im Brennpunkt dieser Ausgabe der Zeitschrift „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung“. Wir versuchen, auf unsere Weise Anregungen zu geben, Kompromißlinien aufzuzeigen.

In diesem Sinne sei als erstes in diesem Heft 1/2002 auf die umfassende empirische Untersuchung der Professoren Reinhold Würth und Hans Joachim Klein über das „Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg“ verwiesen. Ersterer, Begründer und Leiter des Interfakultativen Instituts für Entrepreneurship, und Professor Klein, Lehrstuhl für Soziologie, lehren an der Universität Karlsruhe. Unter tatkräftiger Förderung der Kultusministerin Schavan und ihres Ministeriums sowie engagierter Beteiligung der Schulen entstand ein solider, empirisch fundierter und zugleich differenzierter Einblick in die Realität „Wirtschaftswissen Jugendlicher“, ohne dass dafür ein eigenes Schulfach zur Verfügung stand. Sicher, es ist keine gesamtdeutsche Studie, und gerade in Baden-Württemberg sind wohl manche Bedingungen für die Fragestellung besonders günstig. Dennoch darf und soll diese Studie *pars pro toto* für die oben diskutierte Problematik gelten: Mit der wirtschaftlichen Bildung ist es so schlecht nicht bestellt. In gymnasialen Leistungskursen der „Gemeinschaftskunde“ werden sogar sehr gute Ergebnisse erzielt.

Desweiteren beginnt diese Zeitschrift mit der Serie „New Economy“. Die beiden letzten Hefte hatten Einführungen gebracht, deren Überschrift „New Economy und Old Economy = One Economy“ das Leitmotiv signalisiert: Es geht um Ergänzung und Modifikation, nicht um eine neue Lehre vom Wirtschaftssystem. Die beiden Einführungen können im Internet (www.leske-budrich.de) zur Ergänzung abgerufen werden. Der erste Beitrag der jetzt beginnenden Serie, verfaßt von Dr. Rahild Neuburger vom Institut für Organisation der Universität München, behandelt die durch die Digitalisierung „Veränderten Spielregeln“ in der Wirtschaft, z.B. in bezug auf die „Knappheit (als) das Grundgesetz der Ökonomie“. Frau Neuburger untersucht und beschreibt anhand zweier bekannter Unternehmen demgegenüber u.a., wie bei Informations- und Netzprodukten die Grenzkosten gegen Null tendieren.

Zur Arbeitsmarktpolitik gehört die „aktuelle Information“ über das sogenannte „Job-AQTIV-Gesetz“. Zur wirtschaftlich bedeutsamen Sozialpolitik zählt die umfassende Analyse „Ist das Gesundheitswesen noch bezahlbar?“. Dies sind jene Themen, die – wie oben gesagt – die sozioökonomischen Realstrukturen und -prozesse ausmachen. Wissen um die Sache und um die Zusammenhänge ist das Ziel der Publikationen.

Für eine zeitgemäße politische Bildung reicht mit Sicherheit ein auf die Gegenwart beschränktes Orientierungswissen nicht mehr aus. Politische Bildung muss immer mehr auch diachron sein und historische Bezüge aufgreifen. Unter diesem Aspekt steht etwa der Beitrag zum baulichen Erbe der Hauptstadt-Institutionen in Berlin.

Politische Bildung muss internationale Modernisierungstrends – wie die in soziologischer Perspektive geschriebene, international orientierte Darstellung zukunftsorientierter „Konzepte der globalisierten Gesellschaft“ – vorstellen.

Institutionenbezogene Probleme wie europapolitisch die Bildung des EU-Konvents und innenpolitisch die verfassungsgerichtliche Klärung der Entscheidungsfreiheit der Regierung innerhalb der NATO gehören dazu.

Aktuelle Kontroversen wie die „Anti-Terror-Gesetze“ und – didaktisch bearbeitet – die Jugendkriminalität sind zu berücksichtigen.

Die Zeitschrift folgt also nicht nur konzeptionell, sondern auch mit ihren Inhalten dem Prinzip, dass wirtschaftliche Bildung ein unverzichtbarer Bestandteil der Allgemeinbildung ist. Soll diese sich aber nicht in kontextlosem Wissen erschöpfen, dann drängen viele andere grundlegende Fragen, Probleme und Herausforderungen ebenfalls auf ein Mindestmaß an Orientierungswissen und vernünftige Zuordnungs-Kompetenz. Sie zu verzichtbaren Bestandteilen der Allgemeinbildung zu erklären, ist anmaßend und weltfremd. Der Konflikt um ein einziges Schulfach, das notwendigerweise noch andere zurückdrängt oder eliminiert, ist deswegen sinnlos. Auf den maßvollen Umgang mit dem Übermaß an Wissensangeboten kommt es an.

Solides Wirtschaftswissen bei Schülern – Fehlannonce in Deutschland?

Hans Joachim Klein

1. Ökonomische Grundbildung im Kontext der Reformdiskussionen

Die Fortschreibung schulischer Bildungskonzepte gibt ein schönes Beispiel ab für den alternierenden Rhythmus von Statik und Dynamik, der in säkularer Sichtweise für gesellschaftliche Entwicklungsvorgänge von Arnold Toynbee in Anlehnung an das altchinesische Begriffspaar mit „Yin“ und „Yang“ gekennzeichnet worden ist.¹ Auch die Marx'schen „Produktionsverhältnisse“ – sprich im schulischen Kontext: Lehrpläne und praktizierte Unterrichtsformen – die von „Entwicklungsbedingungen“ effizienter Wissensvermittlung irgendwann in „Fesseln derselben“ umschlagen, scheinen als Metapher für den schulpolitischen Novellierungskreislauf so unpassend nicht.

Zur Zeit befinden wir uns augenscheinlich in einem schulpolitischen Yang-Stadium der Bewegung, vielleicht gefördert durch die zum kritischen Bilanzieren provozierende kalendarische Jahrtausendwende. Als Belege für die Un-Ruhe im Schulsektor können zahllose Modernisierungsvorschläge und Modellversuche auf unterschiedlichsten Ebenen, internationale Vergleichsstudien zur Beweisführung für Schwachstellen (nicht nur, aber insbesondere PISA) und Plädoyers ausgewiesener Experten für innovative Lernziele und Lernmethoden angeführt werden. Dabei scheinen sich auf einer hohen Abstraktionsebene sogar Konturen einer neuen, konsensfähigen Bildungsphilosophie abzuzeichnen. Ziele wie selbstreguliertes, kontextübergreifendes Lernen anstelle schierer Wissensanhäufung, Kompetenzerwerb zur Wissensanwendung, zu mehrsprachiger Kommunikation und zu sozialer und moralischer Verantwortungsübernahme stoßen auf breite Zustimmung.²

Je konkreter aber die Aufgabenstellungen und erwünschten Lösungsvorschläge, desto mehr treten an die Stelle brauchbarer Argumente Worthülsen wie „Schlüsselqualifikation“ oder „Beschränkung auf Wesentliches“. Wer soll nach welchen Kriterien darüber bestimmen? Für Auswahl- und Entscheidungsprozesse sucht man meist vergebens nach einleuchtenden Antworten. Wenn also angesichts beschränkter oder sogar noch zu reduzierenden Stundenkapazitäten (z.B. durch das 8-jährige „Turbo-Abitur“) zwischen bestehenden und neu aufzunehmenden Lehr-Lernfeldern abzuwägen ist, trifft man ehrlicherweise meist auf die Devise: „muddling-through“, was etwa mit „aushandeln und durchwursteln“ übersetzt werden kann.

Ein besonders intensiv diskutiertes Lehr-Lernfeld, welches nach häufig geäußelter Ansicht dringender Ausweitung, vor allem auch in den Lehrplänen der Gymnasien bedarf, ist die ökonomische Bildung. Eigentlich muss die geringe Präsenz des Wirtschaftlichen im schulischen Grundangebot als einer zweifellos zur Allgemeinbildung in modernen Gesellschaften gehörenden „Sinnprovinz“ schon verwundern. Schulartenspezifische Erklärungen würden sich erbringen lassen, sollen aber hier nicht erörtert werden. Vielmehr geht es vorrangig um folgende Fragen, die auch schon in der Vergangenheit in dieser Zeitschrift aufgegriffen und – zum Teil durchaus kontrovers – diskutiert worden sind³

- Mit welchem Gewicht und welchem thematischen Profil sollte wirtschaftliches Grundwissen in verschiedenen Schularten zum Kanon der Bildungsinhalte gehören?
- Wie sieht der vielbeklagte, gegenwärtige Kenntnisstand bei Schülern wirklich aus, welche Interessenlagen und Einstellungen in Bezug auf Ökonomie hat die Status quo-Unterrichtssituation zur Folge?
- Und welche alternativen Möglichkeiten Wirtschaftswissen zu vermitteln (z.B. eigenes Fach Ökonomie oder Verbundfach) würden Fachlehrer im Schuldienst und angehende Lehrer (Referendare) in besonders tangierten Fächern wie Gemeinschaftskunde, Erdkunde, Geschichte mit welchen Begründungen favorisieren?

2. Konkrete Zielsetzungen

Die Zielsetzung der in diesem Beitrag geschilderten Studie zum Thema Wirtschaftswissen von Jugendlichen gilt einer differenzierten Bestandsaufnahme der Wissens- und Einstellungsstrukturen zu ökonomischen Sachverhalten und Zusammenhängen. In einem heterogenen, weil föderativen Bildungssystem bedeutet das, landeseinheitliche Regelungen von Schultypen und Lehrplänen zugrunde zu legen. Bei der Bestimmung eines Untersuchungsraumes, z.B. des Landes Baden-Württemberg, schlägt sich dies in den dort und zum Teil nur dort gegebenen Konfigurationen von Schulvarianten nieder, also etwa im weitgehenden Fehlen von Gesamtschulen, aber einem breiten Spektrum von Technischen-, Wirtschafts-, Agrarwissenschaftlichen, Ernährungswissenschaftlichen und Allgemeinbildenden Gymnasien als spezifischem Bildungsangebot. Denn „Ökonomie“ wird in deren Lehrplänen mit unterschiedlichen Akzenten, Intensitäten und Kontexten vermittelt, wie etwa das Beispiel fakultativer Vertiefung eines Leistungskurs-Angebots „Gemeinschaftskunde“ an Allgemeinbildenden Gymnasien zeigen wird.

In ähnlicher Breite müsste das gesamte Schulspektrum anderer Bundesländer repräsentativ einbezogen werden, wenn die Option eingelöst werden sollte, ländervergleichende Aussagen über das bessere oder schlechtere Wirtschaftswissen hessischer, bayrischer oder anderer Jugendlicher zu treffen. Eine solche Zielstellung war jedoch nicht beabsichtigt.

Ein anderer grundlegender Aspekt betrifft die Alters- und Entwicklungsphase von Jugendlichen, in der es begründetermaßen Sinn macht, ihnen Fragen nach wirtschaftlichen Interessen und Kenntnissen zu stellen. Ökonomische Wissens- und

Einstellungsstrukturen sind natürlich nicht allein sozialisatorische Produkte jeweiliger schulischer Lernprozesse, sondern ebenso des Elternhauses und anderer Umwelteinflüsse (Medienpartizipation, Jobben, eigene Konsumwünsche etc.). Dies sollte auf ein möglichst homogenes biographisches Lebensstadium bezogen werden, in dem alle zu befragenden Jugendlichen noch schulpflichtig sind und keine altersstrukturellen Unterschiede vorliegen. Ausgewählt wurde dafür das achte Schuljahr, also 14- bis 15jährige Probanden. Das allerdings bedingte den „Wermutstropfen“, dass Gymnasiasten in Baden-Württemberg in Befolgung einer gewissen „Bewahrpädagogik“ bis zu dieser Klassenstufe (bisher) noch keinerlei „wirtschaftskundliche Feindberührung“ erfahren haben.

Von hier aus war es nur ein kleiner Schritt bis zu der Einsicht, dass unser Forschungsdesign einer Ergänzung bedurfte. Achtklässler der Hauptschulen haben noch ein einziges Jahr, Realschüler zwei Jahre „Schul-Restlaufzeit“ – falls sie nicht noch etwas „draufsatteln“ wollen. Gymnasiasten aber verbleiben nach geltender Gesetzeslage – mindestens – noch fünf Jahre auf ihrer Schule. Projektionen des Bildungsstandes der Achtklässler auf das schulische „Endprodukt“ sind also vor allem bei zukünftigen Abiturienten verglichen mit den anderen Schularten kaum möglich. Ergo liegt ein zweiter „Schnitt“ zur Ermittlung von ökonomischen Wissens-Strukturen nahe: nämlich bei den Schülern der jeweiligen Abschluss-Kohorten der drei Schularten.

Ein weiteres methodologisches Problem ist verbunden mit einer angemessenen Abfrage des durch „die Schule“ vermittelten ökonomischen Wissens. Zum einen stellt sich die Frage, wie genau der erteilte Unterricht eine Umsetzung der betreffenden Fächer-Lehrpläne widerspiegelt. Nachweislich bestimmen auch zugelassene Lehrbücher und/oder jeweilige Akzentsetzungen der Fachlehrer in Form eingesetzter didaktischer Sondermittel (hand-outs, Exkursionen, Gastvorträge, Beteiligung an Modellversuchen usw.) stark variierende objektive Wissenschancen und -arten. Ein identischer Fragebogen kann angesichts dieser prozedural „zerklüfteten“ Strukturen von Wirtschaftswissen eher das Glück oder Pech ganzer Schulklassen messen, die zum Fragebogen passenden Themen behandelt zu haben oder nicht. Subjektive Wissensunterschiede zwischen einzelnen Schülern könnten davon nachhaltig überlagert werden.

Zum anderen ist der unterschiedliche Lernstoff in Lehrplänen verschiedener Schularten und Klassenstufen nur bedingt ausgewogen durch jeweils zu formulierende Fragebatterien abbildbar. Auch von daher ist es schwer zu verhindern, dass – durch die unterschiedlichen Schwierigkeitsgrade – ein „bias“ in die Ergebnisse hineingetragen wird.⁴

Angesichts dieser berechtigten Bedenken und Gültigkeits-Einschränkungen ließ der Wunsch nach komparativen Befunden auf mehrfache Abhilfe sinnen. So wurde eine Liste geschlossener Fragen (mit Antwortvorgaben) zu Themen formuliert, die wir als „wirtschaftliches Allgemeinwissen“ deklariert haben in dem Sinne, dass sie in Medien und Alltags-small-talk als allgemein geläufig vorausgesetzt werden (was selbst für Erwachsene keineswegs immer zutrifft). Beispiele dafür waren: Was ist der DAX? Wieviele Arbeitslose gibt es in Deutschland? Oder: Wie ist das Wechselverhältnis EURO zu DM? Damit konnten eventuelle Unterschiede zwischen Schülern verschiedener Schularten, Klassenstufen und vor allem auch personellen Merkmalen (Geschlecht, Kernfachnoten, Hobbies) in Bezug auf ihr Wirtschaftswissen überprüft werden.

Ein anderer Weg führte über *Einstellungen* zu und *Einschätzungen* von ökonomischen Tatbeständen und das Interesse für solche Themen. Neben dem Eigenwert dieser Informationen, die gleichrangig zu den *Wissenskenntnissen* eingestuft werden, hatten diese Erhebungskomponenten auch die Funktion, die anstrengenden, prüfungsähnlichen Wissensfragen-Batterien aufzulockern, was offensichtlich auch gelang. Dazu trugen verschiedene, zum Teil spielerische Ermittlungsformen bei. Erfasst wurden Einstellungen zum System der Marktwirtschaft, zu Sozialleistungen und zum Wettbewerb, ferner zu Eliten, zur Selbstständigkeit und zu Rolle und Image von Unternehmern. Ergänzend traten hinzu Einstellungen und Einschätzungen zu weltwirtschaftlichen Trends (Globalisierung), zu Konsumstilen, zu neuen Medienprodukten, zu Umweltpolitik und großtechnischen Risiken sowie zur eigenen wirtschaftlichen Risiko-Übernahme-Bereitschaft.

3. Hintergründe: Das Projektdesign

Schließlich müssen auch noch einige Grundzüge des Projektdesigns Erwähnung finden. Die Initialzündung zu der im Frühjahr 2000 gestarteten und gut ein Jahr später mit einer Buchveröffentlichung⁵ abgeschlossenen Studie stammt von dem Künzelsauer Unternehmer und Inhaber des Lehrstuhls für Entrepreneurship an der Universität Karlsruhe (TH), Prof. Dr. h.c. Reinhold Würth, der auch die für die Durchführung erforderlichen Mittel über eine Stiftung zur Verfügung gestellt hat. Die Erhebungen erfolgten mit ausdrücklicher Unterstützung des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg, welches durch einen Mitarbeiter in dem begleitenden wissenschaftlichen Projektbeirat vertreten war.

Die Hauptstichprobe sollte aus 70 Hauptschulen und je 40 Realschulen und Gymnasien bestehen, an denen je zwei Klassen zu befragen waren. Die Standorte der Schulen wurden aus allen Landesteilen nach Groß-, Mittelstädten und ländlichem Raum anteilig gewählt. Innerhalb der zufällig gezogenen Klassen⁶ wurden alle anwesenden Schüler befragt. Das Auswahlverfahren kann als mehrstufige Klumpen-Stichprobe charakterisiert werden. Zusätzlich zur Hauptstichprobe wurden Klassen an je acht Technischen und Wirtschaftsgymnasien sowie 12 Leistungskurse Gemeinschaftskunde an Allgemeinbildenden Gymnasien als mögliche „Benchmark-Ergänzungsgruppen“ (vorbildhafte Richtwerte) in puncto Wirtschaftswissen der betreffenden Schüler in das Konzept einbezogen.

Die Erhebungen erfolgten gegen Ende des Schuljahres 2000, weil Lehrer in der Reihenfolge der Lehrplannerfüllung gewisse Spielräume haben, also zu jedem anderen Zeitpunkt weitere Verzerrungen aufgetreten wären. Die Fragebögen mit über 95% Multiple-Choice-Fragen wurden an die Schüler zum Selbstausfüllen in drei Schüben unter Aufsicht von Projektmitarbeitern und Klassenlehrern ausgeteilt⁷ und innerhalb einer Doppelstunde (mittlere Ausfüllzeit 60 Minuten) beantwortet. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, waren die Schüler mit Eifer und Ernst – aber auch Spaß! – bei der Sache. Ein ca. sechs Monate später in einigen ausgewählten Klassen aller Schularten durchgeführter Re-Test erwies eine erstaunliche Konstanz und somit hohe Ausgegünstigkeit der Befragungsergebnisse.

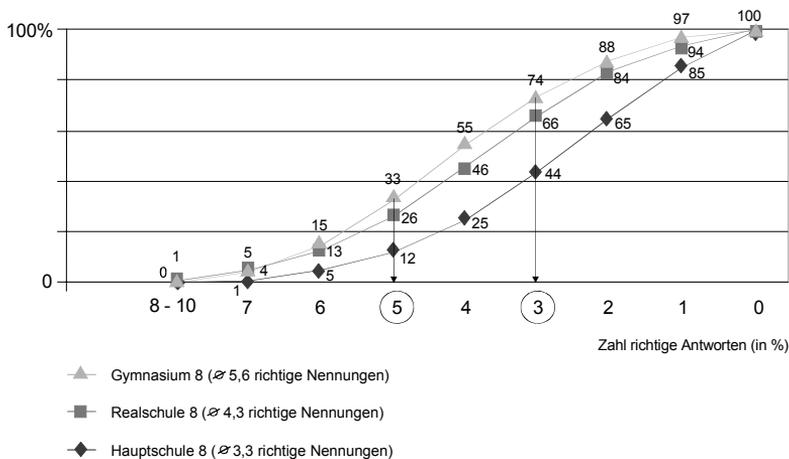
Der genannte und begründete späte Erhebungs-Termin im Schuljahr bewirkte, dass in einer Reihe von Fällen die Abgangsklassen der Haupt- und Realschulen nicht mehr verfügbar waren (35 bzw. 25% Ausfälle). Statt der geschätzten ca. 7.000 Fragebogen-Sätze kamen somit nur etwa 6.300 zustande. Alle Überprüfungen mit landesstatistisch verfügbaren Strukturdaten ergaben jedoch keinerlei Hinweise auf Einschränkungen der Repräsentativität der gesammelten Daten.

Im Hinblick auf die eingangs angesprochenen schulischen Reformvorschläge zum Thema angemessener Wirtschaftsunterricht sollen den Befunden unserer Studie fol-

gende Kernaussagen vorangestellt werden. (1) Die Ergebnisse legen ein hohes Maß an Differenziertheit für praktikable Lösungen nahe. (2) Eine selbstkritische Überprüfung der Schüleraussagen hat deren manifeste Gültigkeit und Zuverlässigkeit erwiesen, allerdings auch die offenkundige Überforderung vieler Achtklässler durch Fragen nach elementaren ökonomischen Fakten. (3) Die geschilderte Vornahme eines doppelt-komparativen Schnitts (a) nach altersgleichen Schülern verschiedener Schularten in der achten Klassenstufe und (b) nach abgehenden Absolventen („Endprodukten“) der Schularten hat die erhofften Erkenntniszugänge erschlossen. (4) Ebenso hat die duale Erfassung lehrplanspezifisch vermittelten Schulstoffs zur Wirtschaft und ökonomisch diffuser Allgemein-Kenntnisse sich als nützlich und aufschlussreich erwiesen. Und (5) schließlich ist die Idee einer Überprüfung potentieller Benchmark-Gruppen von Jugendlichen in puncto Wirtschaftswissen eindrucksvoll zugunsten der Schüler von Leistungskursen Gemeinschaftskunde unter Beweis gestellt worden.

4. Das Fiasko wirtschaftlicher Ignoranz

Abb. 1: Kumulierte richtige Antworten zum Allgemeinwissen über wirtschaftliche Tatbestände bei Schülern der 8. Klassenstufe in verschiedenen Schultypen (in %)

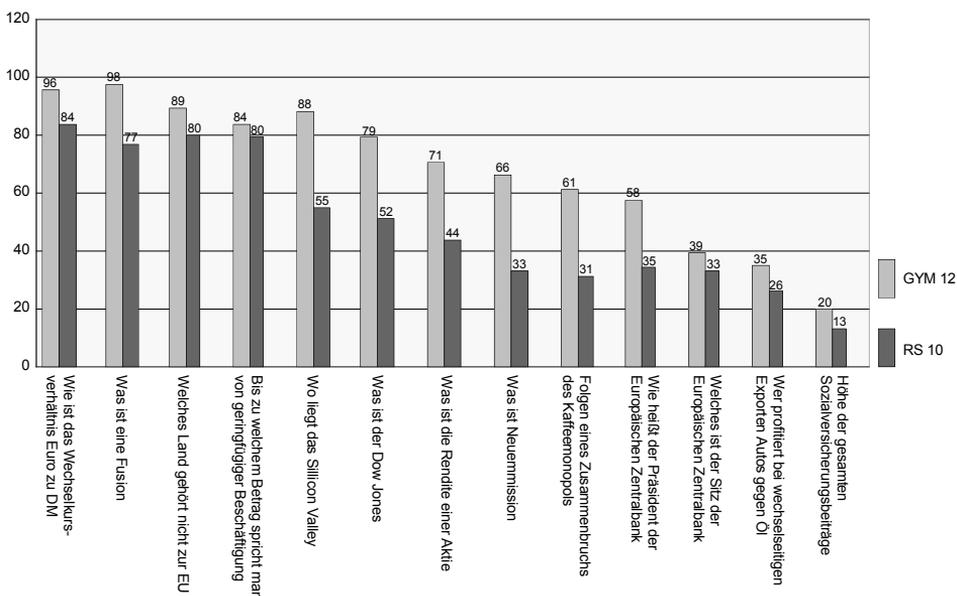


Die Unterschiede an wirtschaftlichem *Allgemeinwissen* bei Schülern verschiedener Schularten sind eklatant. Unter Achtklässlern weisen Gymnasiasten stets deutlich bessere Kenntnisse auf als Realschüler und diese wiederum mehr als Hauptschüler. Ausgedrückt über die Anteile, welche mindestens die Hälfte der gestellten Fragen richtig beantworten konnten, waren dies ein Drittel der Gymnasiasten, ein Viertel der Realschüler, jedoch nur noch 12% der Hauptschüler. Drei richtige Antworten auf zehn Fragen konnten drei Viertel der Gymnasiasten und zwei Drittel der Realschüler, jedoch nicht einmal die Hälfte der Hauptschüler (vgl. dazu Abb. 1), geben.

Vergleiche zwischen 12. Klässlern an Gymnasien mit 10. Klässlern der Realschulen (Abgangsklassen, allerdings zwei Jahre Altersunterschied) zeigen noch hö-

here Abstände. Die „Schere“ korrekter Antworten bei Schülern der beiden Schularten klappt bei den „mittelschweren“ Items weit auseinander, wie Abb. 2 deutlich zeigt. Insbesondere aber stellen – wie schon angesprochen – angehende Abiturienten nach dem Besuch eines Leistungskurses Gemeinschaftskunde ihre gleichaltrigen Mitschüler an Gymnasien – auch diejenigen an Wirtschaftsgymnasien! – an ökonomischer Bildung klar in den Schatten. Ein Verbundfach Gemeinschaftskunde mit einem anteiligen Themenblock Ökonomie bewirkt also offenbar bei hinreichend intensivem Lehrumfang (in dem Leistungskurs Gemeinschaftskunde entfallen 66 Unterrichtsstunden auf das Thema Wirtschaft) eine recht ordentliche Grundlegung bei den meisten Schülern, ohne dass es eines eigenen Faches „Wirtschaft“ bedarf.

Abb. 2: Wirtschaftliches Allgemeinwissen von 12. Klässlern Gymnasium und 10. Klässlern Realschule (Prozentanteile richtiger Antworten)



Ein zweites, in allen schulischen Teilgruppen durchgängig feststellbares und deshalb generell unbezweifelbares Ergebnis ist das *bei Mädchen im Vergleich zu Jungen geringere ökonomische Allgemeinwissen*. Unter angehenden Abiturienten mit guten ökonomischen Kenntnissen⁸ sind drei Viertel Jungen, und das, obwohl die Mädchen in diesen Jahrgangsstufen eine Mehrheit bilden.

Mit diesem Befund erscheinen geäußerte Kritiken an dem als defizitär beurteilten Wirtschaftswissen von Jugendlichen in einem etwas anderen Licht. Bereits in den achten Klassen – besonders an Gymnasien – ist das Interesse von Schülerinnen an ökonomischen Fakten und Zusammenhängen signifikant geringer als bei Schülern. Da Mädchen in diesem Alter stärker als Jungen ihre Lern-Leistungsbereitschaft über schulisch vermittelte Themen definieren, dürfte sich nicht zuletzt auch der bis dahin fehlende Gemeinschaftskunde- und Wirtschafts-Unterricht (selektiv) negativ auswirken. Wegen ungleicher Startchancen bedürften also Mädchen

kompensatorischer Anreize für die ersten Schritte ins „Reich der Ökonomie“ – und auch dies würde eher gegen ein reines „Jungen-Fach“ Wirtschaft sprechen.

Ökonomische Allgemeinkenntnisse korrelieren positiv mit erbrachten *Leistungen* bzw. erzielten Noten in den Kernfächern Mathematik, Deutsch und Englisch. Für die meisten Schüler sind dies zugleich die beliebtesten Fächer, wobei sich an Mathematik die Geister scheiden: Man liebt sie oder hasst sie – ein drittes gibt es nicht. Obwohl Schülerinnen im Mittel bessere Kernfachnoten erreichen (außer in Mathematik) und weniger sitzen bleiben als Schüler, überträgt sich dies mehrheitlich nicht auf ein instrumentelles Interesse für wirtschaftliche Allgemeinkenntnisse. Unsere Datenlage erlaubt uns aber nicht, kausale Verbindungen zwischen „Kernfach-Erfolgen“ und Interesse für Wirtschaftsfragen herstellen und prüfen zu können.

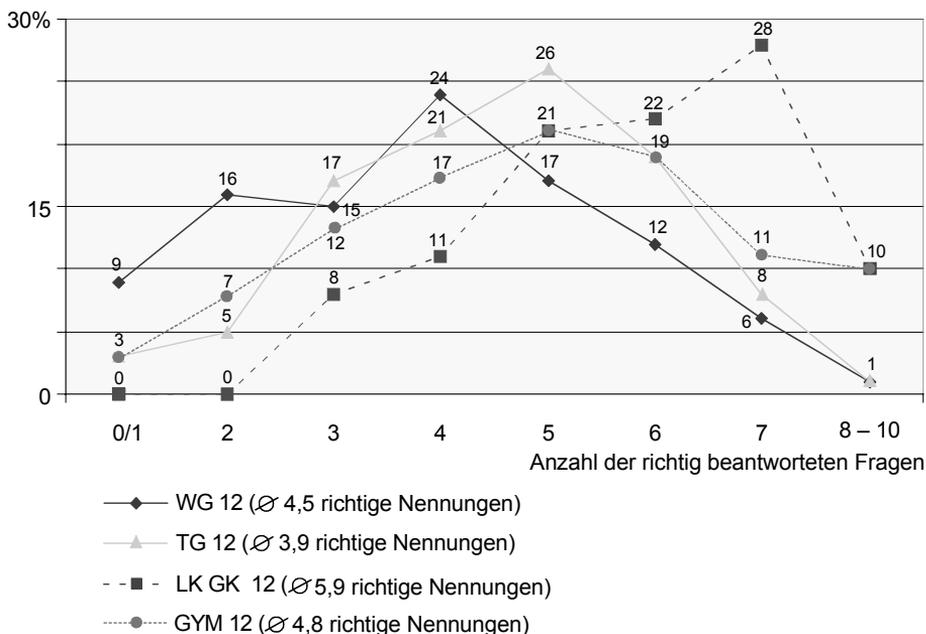
Demgegenüber ist ein vierter Befund deutlich belegt und wohl auch plausibel. Interesse für Fragen zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik drückt sich in gesteigerter *Medienpartizipation* aus. Allerdings korrelieren nicht schon Lesen, Fernsehen und PC-Nutzung schlechthin mit überdurchschnittlichem ökonomischen Allgemeinwissen. Es bedarf gezielter, regelmäßiger Zeitungslektüre, sowie eines besonderen TV-Interesses an Nachrichten, Dokumentationen und Magazinsendungen sowie verstärkter informatorischer Nutzenanwendung beim PC-Gebrauch, um eine Verbindung zu ausgeprägten Wirtschaftskenntnissen hervortreten zu lassen. Vor allem aber ist es eine *kommunikativ-anregende Atmosphäre im Elternhaus*, die sich als fördernder Faktor bei der Herausbildung und Aneignung eines Plafonds wirtschaftlicher Grundkenntnisse seitens derjenigen Schüler nachweisen lässt, die nach eigenen Angaben von solcher familialer Sozialisation profitieren.

5. Lehrplanwissen oder: Wieviel Ökonomie muss sein?

Das im engeren Sinne *lehrplanmäßig* vermittelte Wirtschaftswissen unterliegt den erläuterten komparativen Einschränkungen. Haupt- und Realschüler der achten Klassen haben im Durchschnitt nur jede vierte bzw. jede dritte auf den Unterrichtsstoff bezogene Frage beantworten können, Gymnasiasten konnten diesbezüglich wie erwähnt mangels Unterricht nicht befragt werden. Ein Drittel der Hauptschüler hat nur eine oder gar keine (!) Frage korrekt beantworten können, nicht einmal 10% schafften die Hälfte richtiger Antworten – ein solches Ergebnis kann nicht anders als „bedenklich“ eingestuft werden.

Unter Gymnasiasten der 12. Klassenstufe (vgl. dazu Abb. 3) schneiden die Schüler Allgemeinbildender Gymnasien mit im Mittel 50% richtigen Antworten etwas besser ab als die Befragten an Technischen und Wirtschaftsgymnasien, die also auf keinen Fall Benchmark-Qualitäten aufweisen (was nicht einzelne vorzügliche Leistungen ausschließt). Dies gilt aber eindeutig für die Absolventen der Leistungskurse Gemeinschaftskunde an Allgemeinbildenden Gymnasien – und zwar zu etwa gleichen Teilen und mit gleichem Erfolg für Schülerinnen und Schüler. Mehr als die Hälfte von ihnen kommen bei ihren spezifischen, lehrplanbezogenen Tests auf sechs oder mehr richtige Antworten. Noch einmal sei deshalb betont: Umfang und Struktur des hier realisierten Wirtschafts-Unterrichts sollten bei den Reformplanungen unter der Prämisse „mehr Wirtschaft an die Schulen“ unbedingt Pate stehen.

Abb. 3: Lehrstoffwissen bei 12. Klassen an verschiedenen Formen von Gymnasien (in %)



Schließlich geht es noch um die Differenzierung des unterrichtsbezogenen Wirtschaftswissens nach soziodemographischen und nach anderen Merkmalen befragter Schüler. Lapidar kann man sagen: Die Bilder bzw. Verteilungen von Wissen und Nichtwissen in Bezug auf Kenntnisse durch Unterrichtswissen und Allgemeinwissen über wirtschaftliche Fakten und Zusammenhänge korrelieren stark positiv. Schüler und Schülerinnen mit besseren Kernfachnoten, an Wirtschaft und Politik Interessierte, Zeitungsleser und informationelle PC-Nutzer sind ihren Klassenkameraden, die diese Eigenschaften nicht aufweisen, auch im schulisch vermittelten Wirtschaftswissen überlegen. Die Kluft zwischen Jungen und Mädchen fällt, wenngleich vorhanden, nicht ganz so drastisch aus wie beim ökonomischen Allgemeinwissen. Ein größeres Segment unter den Schülerinnen weist nämlich bei schwacher allgemeiner Wirtschaftskompetenz ein ganz ordentliches Unterrichtswissen über Ökonomie auf, während sich unter Schülern eher die reziproken Fälle (mehr Allgemein- als Unterrichtswissen) häufen. Es deutet sich an, dass dies mit früherer und/oder verbreiteterer Job-Orientierung, Geldbedarf und gewissen selbstdefinierten Statusbedürfnissen zusammenhängt. Der Effekt tritt übrigens verstärkt unter den in Städten lebenden ausländischen Schülern in Erscheinung, was aber mit unserem Material nicht weiter verfolgt werden konnte.

Abschließend hierzu erscheint bemerkenswert, dass die befragten angehenden Abiturienten bei einer Selbsteinschätzung ihrer Ökonomie-Kenntnisse mehrheitlich

realistisch genug sind einzugestehen, dass sie sehr wohl wissen „noch nichts zu wissen“. Eine begründete Ausnahme machen wiederum die Leistungskursler Gemeinschaftskunde, die sich selbst ein angemessenes Startkapital an volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Grundkenntnissen bescheinigen. Deutlich entschiedener als andere Gymnasiasten plädieren diese Schülerinnen (!) und Schüler auch dafür, dass sie dieses Wissen für ihren weiteren beruflichen Werdegang und für ihre Persönlichkeitsbildung für sehr nützlich halten.

6. Pro oder contra Marktwirtschaft

Womit wir bei dem Thema Einstellungen und Einschätzungen zum Wirtschaftsgeschehen sind. Beginnen wollen wir mit dem Vorstellungsbild des herrschenden Wirtschaftssystems der sozialen *Marktwirtschaft* und der zustimmenden oder ablehnenden Grundhaltung dazu seitens der befragten Schüler.

Eine Ambivalenz bei der Gegenüberstellung verschiedener Aspekte der Marktwirtschaft kommt in den meistgewählten von den 15 angebotenen charakterisierenden Zuschreibungen zum Ausdruck, denn neben „Wachstum“, „großem Warenangebot“, „Wohlstand“ und „Privateigentum“ machen die Schüler bei ihrer Wahl auch von „Profitstreben“, „Arbeitslosigkeit“ und „Egoismus“ als ihrer Meinung nach typischen Kennzeichen von Marktwirtschaft häufig Gebrauch. Viele Befragte, vor allem der Haupt- und Realschulen, verbinden mit der Bezeichnung übrigens auch unzutreffende Merkmale wie „Preiskontrolle“ oder „zentrale Planung“⁹.

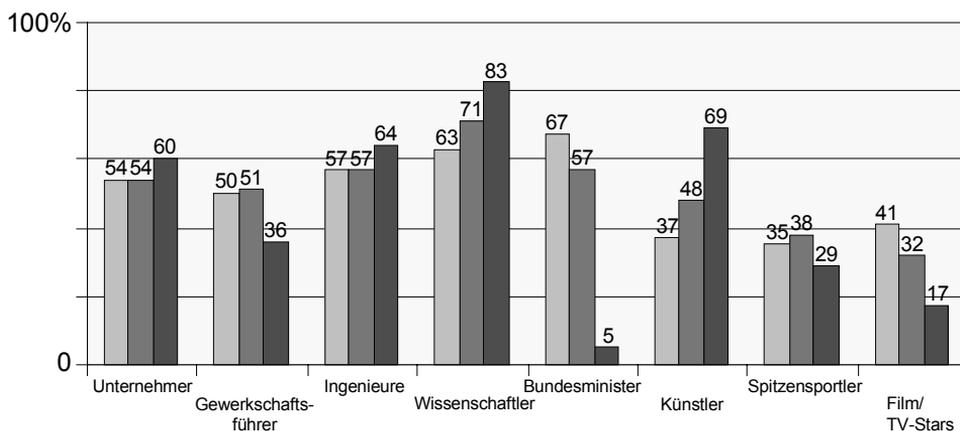
Bei der Gegenüberstellung „pro oder contra Marktwirtschaft“ wird ein klarer Umschwung sichtbar von den 14- bis 16jährigen Haupt- und Realschülern, die sich mehrheitlich deutlich *gegen* das System aussprechen wegen der damit verbundenen Profitmacherei bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit, hin zu noch eindeutigerer *Zustimmung* zur Marktwirtschaft als „effizientestes aller Ordnungssysteme“ unter angehenden Abiturienten. Wie wichtig außerschulische Anleitung beim Aufbau derartiger Grundorientierungen ist, wird wiederum daran ersichtlich, dass Schüler, in deren Elternhaus und Bekanntenkreis häufig Gespräche über wirtschaftliche Zusammenhänge stattfinden, wesentlich rascher bereit sind, von Klischees und Vorurteilen abzurücken. Aufgeklärte Schüler, die sich *für Wettbewerb* ausgesprochen haben, äußern konsequenterweise starkes Unbehagen und Skepsis gegenüber wettbewerbsbeschränkenden Machtkonzentrationen in der Wirtschaft.

Während gleichwohl die Zustimmung zu Globalisierungstrends wegen deren Vorteilen überwiegt, machen sich bei konkreter in die eigene Lebenswelt eingreifenden Wandlungsprozessen wie Euro-Konvertierung oder Greencard-Regelung breite Bedenken unter Schülern bemerkbar. Nur die Leistungskursler Gemeinschaftskunde sind diesbezüglich unbeirrt optimistisch in besonders krassem Gegensatz zu Wirtschaftsgymnasiasten (!), welche ebenso wie die Absolventen Technischer Gymnasien die Anwerbung ausländischer IT-Experten rigide ablehnen. Verständlich wird dies vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es hier bevorzugt um deren eigenen zukünftigen Arbeitsmarkt geht.

7. Vorbilder: Eliten – Unternehmer – Selbstständigkeit

Ein letzter hier zu referierender Block von Einstellungen in der jungen Generation betrifft das Thema „Eliten-Unternehmertum-Selbstständigkeit“. Unter Hauptschülern ist der Begriff „Elite“ kaum präsent. Erst bei den Absolventen weiterführender Schulen kristallisiert sich ein Vorstellungsbild im Sinne der klassischen Pareto-Definition „der Besten und Fähigsten in einer Gesellschaft“ heraus.

Abb. 4: Häufigkeit der Zuschreibung bestimmter Berufsgruppen* zur gesellschaftlichen Elite durch Schüler verschiedener Schultypen und Klassenstufen (in %)



* 5 Nennungen aus 10 Items, davon wurden "Models" und Adelige nicht in die Darstellung mitaufgenommen.

8. und 9. Klassen HS sowie 8. Klassen RS
 8. Klassen GYM und 10. Klassen RS
 12. Klassenstufe GYM inkl. LK GK

Sehr aufschlussreich fällt die anteilige Zuordnung führender Positionsträger aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen durch Schüler unterschiedlicher Schularten und Altersgruppen aus (Abb. 4). Unbestritten nehmen Wissenschaftler bei allen Teilgruppen einen Spitzenplatz ein. Dann aber folgen unter angehenden Abiturienten Künstler, unter Hauptschülern Top-Politiker an zweiter Stelle. Führende Ingenieure und Unternehmer gehören ebenfalls zu konsensuellen Elitekandidaten. Hingegen fallen bei zukünftigen Akademikern Politiker, Gewerkschaftsführer, Spitzensportler und Medienstars im Vergleich zu den Voten von Haupt- und Realschülern stark ab, die ihrerseits Künstler auf den gleichen Eliterang stellen wie Top-Sportler und Stars. Das Ergebnis ließe sich einerseits als Traditionspersistenz in nachwachsenden unteren Gesellschaftsschichten wie auch andererseits als selektive Wertverschiebung in der Mediengesellschaft interpretieren.

Was die Zurechnung zur Elite nicht erkennen lässt, machen andere Fragen zur „Reizfigur Unternehmer“ deutlich: Bei Hauptschülern und generell in jüngeren Alterskohorten überwiegen kritische Einschätzungen, bei 12. Klässlern an Gymnasien und insbesondere männlichen Jugendlichen werden unternehmerisches Handeln und Unternehmergewinne als sachlich begründet gutgeheißen.

Berufliche Selbstständigkeit ist für eine große Mehrheit der 14- bis 16jährigen eine Idealvorstellung ihres persönlichen Lebensentwurfs. Diese fast schwärmerische Präferenz im Vergleich zu anderen Erwerbspositionen weicht vier bis fünf Jahre später – also für uns nur bei angehenden Abiturienten abgreifbar – nüchterneren Einschätzungen¹⁰. Im Falle eines Studiums liegen noch einmal rund fünf Jahre akademischer Qualifikations- und Informationschancen vor den Jugendlichen, in denen sie zwischen ambitioniertem self-made-Karrieredenken oder einer erfahrungsvermittelnden „Probezeit“ in einer abhängigen Stellung oder aber generell einem subjektiv befriedigenden Berufsweg in unselbstständiger Beschäftigung wählen können. Demgegenüber darf nicht vergessen werden, dass viele der 14- bis 16jährigen Haupt- und Realschüler an der Schwelle des Berufslebens stehen. Wenn von ihnen zwei Drittel die Alternative „gesicherter Job oder Traumberuf“ im Sinne eines auf „Nummersicher-Gehens“ beantwortet, verrät das eher Realitätssinn als mangelnde Risikobereitschaft.

8. Braucht die Schule neue Fächer?

Die mit unserer Untersuchung angestrebte Bestandsaufnahme zum wirtschaftlichen Wissen unter Schülern am Beispiel Baden-Württemberg hat in der Tat gravierende Lücken belegt. Diese betreffen bei 14- bis 16jährigen Haupt- und Realschülern sowohl die Nichtreproduzierbarkeit vermittelter Unterrichtsinhalte wie auch ein verglichen mit gleichaltrigen Gymnasiasten signifikant schlechteres ökonomisches Allgemeinwissen. Ein zweiter Hauptbefund ist die geschlechtsspezifische Diskrepanz des Wissensstandes von Jungen zu den zu großen Anteilen überhaupt nicht an Fragen der Wirtschaft und Politik interessierten Mädchen. Bei dem späten gymnasialen Einstieg in Gemeinschaftskunde mit einem schmalen Anteil von Wirtschaftskunde ändern sich bestehende Vorbehalte, Desinteresse und Unkenntnis bei Mädchen mehrheitlich bis zum Abitur kaum. Die erfreulich positiven Belege für eine solide ökonomische Bildung, veränderte Einstellungen zur Marktwirtschaft und hohe Nutzeneinschätzungen der erlangten Kompetenzen bei Absolventen von Leistungskursen Gemeinschaftskunde – und zwar Jungen und Mädchen – können eindeutig als Beweis für die Verbesserungsfähigkeit dieses thematischen Leistungsstandes von Schülern gewertet werden.

Maßgeblich kommt es demnach darauf an, eine „kritische Mindestmenge“ ökonomischer Unterrichtseinheiten verbindlich in Lehrpläne einzubauen. Erst in zweiter Linie scheint die Frage nach einem eigenen Fach „Wirtschaft“ oder einem Verbundfach diskussionsbedürftig, wobei uns das stärkere „Ansprechpotenzial“ eines Verbundfaches mit „sozialen Komponenten“ für Mädchen ein wichtiges Argument für eine solche Lösung zu sein scheint. Ein Verbundfachkonzept „EPW“ (für Erdkunde – Politik – Wirtschaft) ist für die reformierte gymnasiale Oberstufe in Baden-Württemberg übrigens beschlossene Sache. „Wirtschaftliche Grundbildung soll in diesem Fach ein durchgängiges Curriculum sein“¹¹

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass sich gerade bei neuen Verbundfächern die Frage stellt „Wer macht es“? Lehrkräfte bedürfen einer Ausbildung, die mehr ist als die additive Verknüpfung der Komponenten, ganz abgesehen davon, dass diese auch erst einmal studiert und angeeignet sein wollen. Eine „EPW-Lehrbefähigung“ setzt also schon engagierte Multitalente in Geografie, Politikwissenschaft, Wirtschaft und eigentlich auch in Soziologie voraus. Das geschilderte Projekt zum Wirtschaftswissen von Schülern wird daher eine Fortsetzung und Ergänzung in Gesprächen mit Schulleitern, Lehrern und Referendaren finden, bei denen Perspektiven und Probleme des in Baden-Württemberg eingeschlagenen Weges – auch komparativ zu anderen Möglichkeiten – begleitet und verfolgt werden sollten.

Anmerkungen

- 1 Toynbee, Arnold J.: Der Gang der Weltgeschichte. Aufstieg und Verfall der Kulturen, Stuttgart 1954, S. 52.
- 2 Weinert, Franz E. (Hrsg.): Leistungsmessungen in Schulen, Weinheim/ Basel 2001. Darnstädt, Thomas: Start-up ins Leben. In: Der Spiegel: Was sollen Kinder lernen. Dazu auch: Spiegel Report über Deutschlands-Schulen, Nr. 14/2001.
- 3 Rosen, Rüdiger von: Wirtschaft in der Schule! Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen, in: Gegenwartskunde Heft 1, 2000, S. 11-22.
Hartwich, Hans Hermann: Kein neues Fach Ökonomie, aber eine moderne Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung! In: Gegenwartskunde Heft 1, 2000, S. 23-36.
Trommer, Luitgard: Lehrpläne zur Politischen Bildung in der Sekundarstufe I, in: Gegenwartskunde Heft 1, 2000, S. 79-86.
Kruber, Klaus-Peter: Kategoriale Wirtschaftsdidaktik. Der Zugang zur ökonomischen Bildung, in: Gegenwartskunde Heft 2, 2000, S. 285ff.
Reinhardt, Sibylle: Ökonomische Bildung für alle – aber wie? Plädoyer für ein integriertes Fach, in: Gegenwartskunde Heft 4, 2000, S. 413-422.
Zeller, Josef: Wirtschaftsschule oder Philosophenschule. Die höhere Schule im Wandel, in: Gegenwartskunde Heft 4, 2000, S. 505-512.
- 4 Um eine gewisse Balance zwischen Erfolgserlebnis und Frustration zu erzielen, waren wir bestrebt, jede Fragebatterie mit je einem Viertel leichten und schwerer zu beantwortenden, sowie zur Hälfte „mittelschweren“ Fragen zu bestücken. Dafür dienten vor allem die Prozentanteile korrekter Antworten in den Pretests.
- 5 Würth, Reinhold/Klein, Hans Joachim: Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg. Eine empirische Untersuchung, Künzelsau 2001.
- 6 An Gymnasien (in der 12. Jahrgangsstufe) Grundkurse Deutsch oder Erdkunde, da der Abitursjahrgang nicht mehr erreichbar war, jedoch ohnehin im 13. Schuljahr kein Wirtschafts- bzw. Gemeinschaftskunde-Unterricht mehr anfällt.
- 7 Auch die Klassenlehrer kannten die Fragen vorher nicht, sodass keine begünstigende Vorbereitung möglich war. Die schubweise Abarbeitung diente ebenfalls einer Begrenzung nachträglicher Abgleichung und Korrekturen.
- 8 Bezogen auf das oberste Quartil der befragten Schüler nach dem gemessenen Wirtschaftswissen.
- 9 Der Test wurde übernommen mit freundlicher Genehmigung durch Prof. Dr. Joachim Starbatty, Universität Tübingen. Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.): Einmal eins der Sozialen Marktwirtschaft, unveröffentlichter Projektbericht, Tübingen 1999.
- 10 Häußling, Roger: Selbstständigkeit als neue Leitfigur von Berufstätigkeit heute? In: Gegenwartskunde, Heft 4, 2001, S. 433ff.
- 11 Schavan, Annette, Rede zur Eröffnung des Kongresses „Schule trifft Wirtschaft“, Mannheim 2000 (Manuskript S. 6).

New Economy 1: Veränderte Spielregeln in der Wirtschaft

Rahild Neuburger

Der folgende Beitrag leitet eine mehrteilige Serie zum Thema „New Economy“ ein, in der typische Kennzeichen und Spezifika der sog. New Economy bzw. der zunehmenden *Digitalisierung* herausgearbeitet werden. Im Vordergrund stehen zunächst eine Darstellung der veränderten Spielregeln wie sie gegenwärtig auf Märkten und im Wettbewerb zu beobachten sind. In dem diese Serie einführenden Beitrag „New economy + old economy = one economy“ (vgl. Heft 3/2001) wurde schon deutlich, dass es sich dabei nicht unbedingt um gänzlich neue Spielregeln handelt. Zu beobachten ist vielmehr, dass bestimmte Spielregeln und Gesetzmäßigkeiten durchaus schon in der klassischen Ökonomie vorkamen, jedoch jetzt im Zuge der Digitalisierung an Bedeutung gewinnen. Sie sollen in den folgenden Ausführungen näher erläutert werden. Zur Verdeutlichung der theoretischen Erläuterungen werden zwei Beispielsunternehmen herangezogen – die Otto Handelsgruppe als Beispiel für ein Unternehmen der Old Economy und Amazon als typisches Beispiel für ein Unternehmen der New Economy.

1. Die Unternehmen Otto Handelsgruppe und Amazon als Beispiele

Beide Unternehmen – Otto Handelsgruppe und Amazon – sollen kurz skizziert werden, bevor näher auf ihre Zielsetzungen, Strategien und Geschäftskonzepte eingegangen wird.

Die Otto-Handelsgruppe wurde 1949 von Werner Otto gegründet und ist mittlerweile als größtes Versandunternehmen der Welt mit 83 Handelsunternehmen in ca. 24 Ländern Europas, Nordamerikas und Asiens präsent. Das Produktangebot enthält über 100.000 Produkte und Artikel insbesondere aus den Bereichen Textilien, Haushaltswaren, Schmuck/Uhren, Möbel und Multimedia. Die Bestellungen der Produkte erfolgt klassischerweise durch Telefon, Fax und Briefpost, der Versand über den Hermes Versand, einem zur Otto-Gruppe gehörenden Logistik-Unternehmen¹

Amazon hat sich ursprünglich auf den *Online-Handel* von Büchern spezialisiert und gilt mittlerweile als eine Art Vorzeigeunternehmen in der Internet-Welt. Es gibt kaum eine Darstellung zum Thema New Economy oder *E-Business*, in dem nicht ausführlich der Fall Amazon geschildert wird. Dies wundert nicht, denn gerade am Beispiel Amazon lassen sich viele typische Spezifika der New Economy näher erläutern. Amazon wurde 1995 von Jeff Bezos als Online-Buchhandel gegründet und gilt mittlerweile als bester *Online-Shop* der Welt. Das von Amazon angebotene Produktspektrum wurde in den letzten Jahren ständig erweitert und umfasst mittlerweile neben Büchern auch CD's, Consumer-Electronic und andere Produkte wie z.B. auch Kinder-Spielsachen.²

Beide Unternehmen verfolgen ähnliche Zielsetzungen:

- der Vertrieb der Produkte soll zunehmend über das Internet erfolgen;
- für die Realisierung des Internet-basierten Vertriebs wird ein *Online-Shop* eingerichtet;
- zur Erweiterung des Produktangebotes sollen weitere Anbieter gefunden werden, die ihre Produkte und Leistungen über den Internet-Vertriebskanal von Otto bzw. Amazon anbieten;
- der Online-Shop soll auch als neue Plattform für Werbung anderen Unternehmen und Partnern zur Verfügung gestellt werden.

Der Unterschied zwischen beiden Unternehmen besteht nun darin, dass die Otto-Handelsgruppe ein Unternehmen der Old Economy ist, während es sich bei Amazon um ein typisches Unternehmen der New Economy handelt. Beide Unternehmen sind mit den gleichen veränderten Spielregeln und Rahmenbedingungen konfrontiert. Auf Grund ihrer Ausgangssituation gehen jedoch beide damit unterschiedlich um und es ergeben sich teilweise unterschiedliche Chancen, Risiken und Konsequenzen für sie. Daher lassen sich an ihnen die veränderten Spielregeln schön erläutern. Zu diesen zählen insbesondere:

- das Auftreten von Netzeffekten und Netzprodukten
- die steigende Bedeutung einer kritischen Masse und das Setzen von Standards
- die steigende Relevanz des Aufbaus von Vertrauen und sog. Lock-In-Effekte
- die Nutzung veränderter Ertrags- und Geschäftsmodelle
- der Umgang mit gegen Null gehenden Grenzkosten
- Entstehung neuer Chancen und Risiken.

2. Netzeffekte und Netzprodukte

Zunächst stellt sich die Frage, wie das zugrundeliegende Konzept funktioniert, mit dem beide Unternehmen ihre oben skizzierten Ziele erreichen möchten. Beide bieten einen zusätzlichen, elektronischen Vertriebskanal über das Internet an. Je mehr Kunden nun diesen Vertriebskanal nutzen, desto attraktiver wird es für weitere Anbieter, ihre Produkte über den Vertriebskanal von Otto oder Amazon anzubieten. Je mehr Produkte durch verschiedene Anbieter nun angeboten werden können, desto interessanter wird der elektronische Shop für bestehende und potenzielle Kunden, da sie über einen Vertriebskanal Zugriff auf eine steigende Anzahl von Produkten und Anbieter haben. Erhöht sich durch dieses attraktivere Angebot die Menge an

Kunden, entstehen wiederum höhere Anreize für neue Anbieter, ihre Produkte bei Otto oder Amazon ins Netz zu stellen.

Dieser sich selbst verstärkende Effekt ist nicht unbedingt neu, tritt jedoch auf Grund der zunehmenden Digitalisierung häufiger auf und wird unter dem Stichwort „*Netzeffekt*“ diskutiert³. Netzeffekte entstehen dann, wenn durch einen zusätzlichen Teilnehmer bzw. Kunden positive Effekte für die bestehenden Teilnehmer bzw. Kunden entstehen. Auf Otto oder Amazon bezogen bedeutet dies, dass durch die Gewinnung eines zusätzlichen Kunden Vorteile für die bestehenden Kunden entstehen, da die Anreize für neue Anbieter größer werden und dadurch das Angebot für bestehende Kunden qualitativ und quantitativ besser wird.

Prinzipiell zu unterscheiden sind direkte und indirekte Netzeffekte. Direkte Netzeffekte treten dann auf, wenn der zusätzliche Nutzen direkt entsteht. Ein Beispiel hierfür sind Mobiltelefone. Mit jedem zusätzlichen Nutzer erhöht sich die Anzahl derjenigen Teilnehmer, mit denen über Mobilfunk telefoniert werden kann. Indirekte Netzeffekte entstehen dann, wenn der Nutzen nicht direkt auftritt, sondern indirekt zu beobachten ist. Ein Beispiel hierfür sind Betriebssysteme. Man hat noch keinen Vorteil von der Nutzung eines bestimmten Betriebssystems wie z.B. Windows. Der Nutzen entsteht vielmehr erst durch die Möglichkeit, auf diesem Betriebssystem basierende Anwendungssysteme wie das Office Paket nutzen zu können. Jeder zusätzliche Nutzer des zugrundeliegenden Betriebssystems erhöht automatisch die Menge an tatsächlichen oder potenziellen Anwendern der darauf basierenden Anwendungssystemen und führt somit zu indirekten Netzeffekten.

Produkte, bei denen direkte oder indirekte Netzeffekte entstehen, werden Netzprodukte bezeichnet. Durch jeden zusätzlichen Käufer eines Netzproduktes erhöht sich der Nutzen der übrigen Käufer. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen. Der individuelle Nutzen durch den Kauf eines Ferraris ist unabhängig von der Anzahl der weiteren Käufer. Der Gebrauch ist nicht vielfältiger oder besser, wenn mehrere Käufer einen Ferrari kaufen. Im Gegenteil – dadurch, dass dies nur wenigen möglich ist, ist der subjektive Nutzen für diejenigen, die einen besitzen, oft höher. Anders ist dies beispielsweise bei den oben angesprochenen Mobiltelefonen oder Telefaxgeräten. Je mehr Personen ein Faxgerät kaufen, desto höher ist der Nutzen für jeden Einzelnen, da die Menge an Teilnehmern, mit denen er Telefaxe austauschen kann, größer wird. Bei Mobiltelefonen oder Telefaxgeräten handelt es sich somit im Gegensatz zu den Ferraris um Netzprodukte. In der New Economy treten nun Netzprodukte vergleichsweise häufiger auf als in der Old Economy. Ein Grund hierfür liegt in der zunehmenden Digitalisierung und vernetzten Informations- und Kommunikationsinfrastruktur.

Interessant ist nun, dass das für die Old Economy oft typische Postulat der Knappheit als eine Art Lenkungsfunction für diese Netzprodukte nicht unbedingt gilt. Im Gegenteil – nicht derjenige bestimmt die Preise und Konditionen, der eine geringe Anzahl an Mobiltelefonen oder Faxgeräten verkauft, sondern derjenige, dem es gelingt, eine große Menge an Handys zu verkaufen. Dies ist bei Ferraris oder anderen nicht zu den Netzprodukten zählenden Produkten wie Möbelstücke, Schmuck etc. nicht unbedingt der Fall. Im Gegenteil – je geringer das Angebot an Ferraris ist, desto höher ist die Macht des Verkäufers und damit die Möglichkeit, Preise und Konditionen zu bestimmen. Bei diesen Effekten handelt es sich um ein ganz typisches Charakteristikum der New Economy, das weitreichende Konsequenzen für die betroffenen Unternehmen hat.

3. Kritische Masse und Standards

Die Folgen dieses Effektes lassen sich nun wiederum am Beispiel Otto und Amazon verdeutlichen. Bei den beiden Online-Shops treten Netzeffekte auf, da sich – wie skizziert – durch jeden zusätzlichen Kunden der Nutzen für die vorhandenen Nutzer erhöht. In Konsequenz müssen Otto bzw. Amazon versuchen, möglichst schnell viele Kunden zu akquirieren und an den Online-Shop zu binden. Gelingt dies, tritt der oben skizzierte positive Verstärkungseffekt auf. In Folge wird nicht nur das Angebot an Produkten besser. Es lassen sich zudem bestimmte Standards setzen, die die technische Infrastruktur, die organisatorischen Abläufe oder die Nutzung betreffen. Dies ist z.B. Amazon gelungen, in dem bestimmte über den reinen Produktverkauf hinausgehende Services oder Nutzungsmöglichkeiten angeboten werden, die viele Kunden mittlerweile als Standard in diesem Bereich sehen und auch bei anderen Online-Shops erwarten. Beispiele sind das auf die jeweiligen Nutzer zugeschnittene Angebot von Büchern, der Zugriff auf Rezensionen und Buchbesprechungen sowie nicht zuletzt vereinfachte Bestell- und Zahlungsfunktionen.

In der Theorie wird dieser Effekt unter dem Stichwort *kritische Masse* diskutiert⁴. Gelingt es, so viele Kunden oder Teilnehmer zu gewinnen, dass eine bestimmte kritische Masse erreicht wird, lassen sich Standards setzen und die Bedingungen des zugrundeliegenden Marktes bestimmen. Sehr gut ist dies beispielsweise Microsoft gelungen. Mittlerweile ist die Anzahl der Windows-Nutzer so groß, dass sich Windows als eine Art Standard herausgebildet hat. Die Nutzung von Windows und darauf basierenden Anwendungsprogrammen wird i.d.R. vorausgesetzt, obwohl es mittlerweile Betriebssysteme und Anwendungssysteme gibt, die qualitativ weitaus besser sind. In diesem Fall spricht man von einem sog. de-facto-Standard. Im Gegensatz zum de-jure-Standard, der durch übergreifende Institutionen oder Gremien festgesetzt wird, handelt es sich bei dem de-facto-Standard um einen sich faktisch herausgebildeten Standard. Dabei muss es sich nicht unbedingt um einen technischen Standard handeln. Denkbar sind auch organisatorische, gesellschaftliche oder auch gewisse Nutzungsstandards wie in dem oben skizzierten Beispiel von Amazon.

Die Existenz von Netzeffekten und Netzprodukten impliziert somit eine weitere veränderte bzw. neu positionierte Spielregel: Unternehmen müssen versuchen, möglichst schnell eine kritische Masse aufzubauen, um Standards setzen zu können und die Bedingungen des Marktes diktieren zu können. Dies verlangt Strategien und Handlungsweisen, die in dieser Form bzw. Ausprägung bisher nicht bekannt waren.

4. Aufbau von Vertrauen und Lock-In-Effekte

Die in diesem Fall erforderlichen Strategien lassen sich wiederum schön am Beispiel von Otto und Amazon zeigen. Ziel ist die Akquisition und Bindung möglichst vieler Kunden, um die skizzierten positiven Verstärkungseffekte realisieren zu können. Voraussetzung hierfür ist zunächst, den zugrundeliegenden Bestell- und Abwicklungsprozess möglichst effizient zu gestalten und dafür zu sorgen, dass die bestellten Produkte pünktlich geliefert werden, Retouren schnellstmöglich bearbei-

tet werden und Kundenanfragen sowie Kundendienst funktionieren. All diese Maßnahmen helfen, das erforderliche Vertrauen zu Amazon und Otto aufzubauen, das notwendig ist, damit die Kunden nicht abwandern. So wird kein Kunde ein zweites Mal bei Otto oder Amazon bestellen, wenn der Bestellprozess zu lange dauert, die Ware nicht oder viel zu spät geliefert wird oder der Bezahlvorgang nicht funktioniert. Die Gefahr der Abwanderung von Kunden ist im Internet noch viel höher als in der realen Welt, da der Konkurrent nur einen Mausklick entfernt sitzt und somit einfacher erreichbar ist als in der nicht virtuellen Welt, in der oft regionale Gründe für die Auswahl eines bestimmten Ladens bzw. gegen die Abwanderung von diesem Laden sprechen. So hat ein unzufriedener Kunde auf dem Internet sofort Zugriff auf andere Online-Buchhändler oder andere Shops.

Für das Erreichen der kritischen Masse reicht jedoch oft der Aufbau von Vertrauen nicht aus. Wichtig ist es zudem, die Kunden eng an das Unternehmen zu binden. Möglich wird dies beispielsweise durch sog. *Add-Ons*, d.h. das Angebot von Zusatzleistungen mit Mehrwert für die Kunden. Dabei kann es sich um zusätzliche Informationen, Serviceleistungen oder ergänzende Leistungen handeln. Beispiele sind die Zusammenstellung von auf die individuellen Interessen des Kunden bezogenen Produkte, das Angebot von Rezensionen oder weiterer inhaltlicher Informationen, die Einrichtung von Diskussionsforen und *communities* sowie die effiziente Bestellmöglichkeit durch den sog. „Ein-Klick-Kauf“ bei Amazon sowie die Möglichkeit der virtuellen Anprobe bei Otto. Hier kann sich der Kunde bestimmte Kleidungsstücke am Beispiel seines eigenen Photos zeigen lassen und somit besser abschätzen, ob ihm ein bestimmtes Kleidungsstück steht und sich der Kauf lohnt. Hinter dem von Amazon mittlerweile patentierten „Ein-Klick-Kauf“ steht die Idee, dass der Kunde seine Rechnungs- und Lieferadresse sowie seine Kreditkartennummer bzw. Kontonummer für den Lastschriftzugang einmal eingibt. Hat er sich dann für den Kauf eines bestimmten Produktes entschieden, muss er nur auf den entsprechenden Button klicken und der Bestell-, Liefer- und Zahlvorgang wird automatisch aktiviert. Der Kunde muss sich um nichts mehr kümmern, erhält ein paar Tage später die Ware und der Rechnungsbetrag wird automatisch abgebucht. Bei diesem Service wird er kaum nach alternativen Anbietern suchen, sondern immer wieder bei Amazon bestellen.

Derartige personenbezogene, individuelle Dienstleistungen führen somit dazu, dass sich die Kundenbindung erhöht. In der Theorie spricht man in diesem Fall von einem *Lock-In-Effekt*. Je mehr es gelingt, den Kunden an das Unternehmen zu binden, desto höher ist der Lock-In-Effekt und die Gefahr der Abwanderung wird geringer. Daher kommt dem Angebot zusätzlicher Dienst- und Serviceleistungen, bestimmter individuell zugeschnittener Informationen oder Leistungen sowie der Bündelung problemorientierter Leistungsbündel eine zunehmende Rolle zu. Gerade im Vergleich zur Old Economy werden sie immer wichtiger. Dies gilt nicht nur für die typischen Unternehmen der New Economy, sondern auch immer mehr für etablierte Unternehmen. Um Abwanderung zu verhindern und den Kunden fester an das Unternehmen zu binden, um Wiederholungskäufe zu tätigen, muss das Basis-Angebot um zusätzliche Informations- und Serviceangebote ergänzt werden. Denn die Konkurrenz schläft nicht, sondern ist diesbezüglich sehr aktiv.

5. Veränderte Ertrags- und Geschäftsmodelle

Meist reicht jedoch der Aufbau von Vertrauen und die Erzeugung von Lock-In-Effekten nicht aus. Auch die zugrundeliegenden Geschäfts- und Ertragsmodelle müssen angepasst werden. Dies lässt sich wiederum am Beispiel Otto/Amazon zeigen. Beide investieren zunächst stark in den Online-Shop und die zusätzlich angebotenen Dienstleistungen wie die Sammlung von personenbezogenen Informationen, die Aufbereitung von Rezensionen und Buchbesprechungen, die Software für die virtuelle Anprobe sowie nicht zuletzt die Transportleistungen, die bei beiden für den Kunden kostenlos erfolgen. Aus kostenrechnerischen Überlegungen müssten beide Unternehmen für die Nutzung des Online-Shops bzw. der zusätzlich angebotenen Leistungen Nutzungs-, Transaktions- oder Transportgebühren verlangen, damit sich die eingesetzten Mittel schnellstmöglich amortisieren. Dies führt jedoch nicht unbedingt zu einer schnellen Akquisition und Bindung von Kunden. Im Gegenteil, Kunden werden sich in diesem Fall überlegen, ob sich die Gebühren für sie wirklich lohnen und ob sie tatsächlich einen Mehrwert durch die Nutzung des Online-Shops haben.

Um also möglichst viele Nutzer akquirieren, gewinnen und binden zu können, sind veränderte Geschäfts- und Ertragsmodelle erforderlich, bei denen die kurzfristige Amortisation der investierten finanziellen Mittel nicht unbedingt im Vordergrund steht. Denn die Gewinnung einer möglichst großen Anzahl von Kunden als Basis für den Aufbau einer kritischen Masse ist nur dann möglich, wenn es gelingt, Kunden zu dem Shop zu locken und sie dann durch bestimmte Leistungen an den Shop zu binden. Damit Kunden den Shop nutzen können, müssen sie zum einen über seine Existenz informiert sein, zum anderen einen tatsächlichen Mehrwert in dem Shop-Besuch sehen. Dieser liegt beispielsweise darin, dass sie den Shop, die zugrundeliegende Infrastruktur und die angebotenen Leistungen kostenlos nutzen können, beispielsweise zeit- und standortunabhängig bestellen können, die bestellten Produkte kostenlos zugesandt bekommen oder sich kostenlos umfassend informieren können. Somit bieten Amazon und Otto den Shop kostenlos an und stellen zusätzliche kostenlose Dienstleistungen und Serviceleistungen im Netz zur Verfügung, um möglichst viele Kunden an sich zu binden. Funktioniert das Konzept und gelingt der Aufbau einer kritischen Masse, lassen sich in einem zweiten Schritt bestimmte Ertragsmodelle realisieren. Beispiele sind Gebühren für vereinzelte Transaktionen, Provisionen oder Werbeeinnahmen⁵. So hat Amazon beispielsweise im Online-Buchhandel eine kritische Masse an Kunden aufgebaut. Diese kaufen weiterhin Bücher und auch andere Produkte bei Amazon, obwohl Amazon mittlerweile bis zu einem bestimmten Einkaufspreis Transportgebühren verlangt.

Dieses in der Internet-Welt häufig zu beobachtende Ertragsmodell wird in der Literatur unter dem Stichwort „*Follow the Free*“ diskutiert⁶. Dahinter steckt die Idee, dass die zugrundeliegende Leistung, d.h. das Produkt oder die Infrastruktur zunächst kostenlos angeboten werden, um eine kritische Masse aufzubauen. Ist dies gelungen, lassen sich Einnahmen durch Transaktionsgebühren, Provisionen, Nutzungsgebühren oder das Angebot von *Updates* realisieren. Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu Netzeffekten und Netzprodukten klingt das Konzept einleuchtend. Um möglichst viele Kunden und Interessenten gewinnen zu können, müssen die Produkte bzw. Leistungen zunächst kostenlos angeboten werden. Gelingt dies, sind die Kunden an das Netz in irgendeiner Form gebunden, sehen die Vorteile und werden

eher bereit sein, für die in Anspruch genommenen Leistungen auch zu bezahlen. Neben diesen direkten Ertragsmodellen lassen sich mit zunehmender Anzahl von Kunden und Teilnehmern auch indirekte Ertragsmodelle realisieren. Beispiel sind Einnahmen durch Werbung. Je mehr Kunden ein Unternehmen hat, desto höher wird die Bereitschaft sein, auf den Internet-Seiten dieses Unternehmens zu werben.

Ein Beispiel hierfür ist Netscape mit dem gleichnamigen *Internet-Browser*. Der Browser wurde zunächst kostenlos über das Internet verteilt, um möglichst viele Kunden zu gewinnen. Dahinter steckte die Idee, dass sich mit steigender Anzahl von Kunden, die diesen Browser tatsächlich nutzen, der Browser selbst zu einer interessanten und erfolgsversprechenden Werbeplattform für Unternehmen entwickelt. Je mehr Kunden Netscape als Internet-Browser nutzen, desto mehr Unternehmen werden auf diesem Browser ihre Werbung platzieren. Über die dadurch erzielten Werbeeinnahmen kann dann die Finanzierung dieses Konzeptes erfolgen.⁷

Damit lässt sich als eine weitere veränderte Spielregel an dieser Stelle festhalten, dass Unternehmen in der New Economy ihre Produkte und Leistungen häufig kostenlos oder zu niedrigen Preisen anbieten müssen, um Kunden gewinnen und an das Unternehmen binden zu können. Wie in dem Einführungsbeitrag „New economy + Old economy = One economy“ schon deutlich wurde, handelt es sich bei der hier zugrundeliegenden Strategie des „Follow the Free“ nicht unbedingt um eine gänzlich neue Strategie. Sie wurde schon früher unter dem Stichwort „Penetrationsstrategie“ diskutiert. Neu ist allerdings, dass Unternehmen im Zuge der Digitalisierung und dem Auftreten von Informations- und Netzprodukten häufiger mit ihr konfrontiert sind und diese Strategie in einer im Vergleich zu früher weitaus rigideren Form einsetzen, um eine kritische Masse an Nutzern aufzubauen oder ihre Produkte und Leistungen möglichst schnell zu verbreiten. Dies gilt übrigens für sämtliche Produkte unabhängig davon, ob es sich um Netzprodukte oder nicht handelt.

6. Gegen null gehende Grenzkosten

Der wesentlicher Grund dafür, dass dieses Strategie-Konzept funktioniert, liegt in der Tatsache, dass die *Grenzkosten* bei dieser Art von Produkten sehr gering sind oder sogar gegen Null gehen⁸. Zunächst sind erhebliche Investitionen erforderlich – sei es in die Entwicklung eines Produktes oder Leistung, in die Herstellung eines Produktes oder in den Aufbau einer Infrastruktur. So mussten, um auf das zugrundeliegende Beispiel Otto und Amazon zurückzukommen, beide Unternehmen zunächst stark in den Aufbau des Online-Shops sowie die Entwicklung und das Angebot zusätzlicher Leistungen investieren. Allerdings entstehen kaum zusätzliche Kosten, wenn die gleiche Zusatzleistung durch eine zusätzliche Person genutzt wird. So kostet die Entwicklung des „Ein-Klick-Kaufs“ bei Amazon oder der „virtuellen Anprobe“ bei Otto zunächst viel Geld, die Nutzung durch einen zusätzlichen Kunden verursacht jedoch so gut wie keine zusätzlichen Kosten.

Im Unterschied zur Old Economy gehen in der New Economy die sog. Grenzkosten für viele Produkte und Dienstleistungen gegen Null. Konkret bedeutet dies, dass die zusätzliche Herstellung eines Produktes oder einer Leistung sehr wenig oder sogar gar nichts kostet. Der Grund hierfür liegt in der Digitalisierung und den typischen Charakteristika eines Informationsproduktes. Ist eine Information einmal

vorhanden, lässt sie sich jederzeit schnell und kostengünstig reproduzieren und kopieren. Zusätzliche Kosten entstehen lediglich, wenn ein physischer Informationsträger erforderlich ist. So ist die Entwicklung eines tutoriellen Lernsystems mit hohen Kosten verbunden. Ist das Lernprodukt fertig, kostet die zusätzliche Erstellung einer Kopie höchstens den Preis für die CD als Datenträger. Wird das Lernprodukt nur über das Internet vertrieben, entstehen keinerlei zusätzliche Kosten. Hierin liegt im Vergleich zu klassischen Sachprodukten ein ganz wesentlicher Unterschied, dessen Bedeutung nicht genug herausgestellt werden kann. Wird beispielsweise ein Möbelstück oder ein KFZ ein zusätzliches Mal produziert, fallen zumindest die variablen Kosten für das zusätzlich eingesetzte Material an. Bei Informationsprodukten fallen diese Kosten i.d.R. nicht für das Produkt selbst, sondern lediglich für das eingesetzte Medium an.

Gegen Null gehende Grenzkosten lassen sich damit als eine typische charakteristische Eigenschaft für die New Economy bzw. die Digitalisierung festhalten, die in dieser Form bisher nicht zu beobachten war. Da sich durch diesen Effekt mit jedem weiteren erstellten Produkt die Kosten pro Stück erheblich reduzieren lassen, wird in diesem Zusammenhang auch von neuen *Economies of Scale* gesprochen. Sind beispielsweise die durch die Erstellung eines Netscape-Browsers entstehenden Kosten sehr gering oder gleich Null, reduzieren sich die Kosten pro erstelltem Netscape Browser mit steigender Verbreitung dieses Browsers schnell.

7. Entstehung neuer Risiken

Aus unternehmerischer Sicht entstehen durch all diese Effekte neue Risiken. Denn sie müssen ihre Produkte und Leistungen häufig zu sehr günstigen Preisen bzw. ganz kostenlos anbieten, obwohl für ihre Entwicklung hohe Kosten angefallen sind bzw. anfallen. So investiert Amazon beispielsweise immer noch sehr viel in Marketing und Logistik⁹, so dass das Unternehmen nicht aus der Verlustzone kommt, obwohl sie sehr viele und immer mehr Aufträge abwickeln¹⁰. Sollte es Amazon nicht gelingen, andere Strategien zu verfolgen, besteht die Gefahr, dass es an seinen eigenen Erfolgsfaktoren zerbricht.¹¹

Neue Risiken entstehen somit insbesondere durch

- die Gefahr, das investierte Kapital nicht amortisieren zu können. Dies gilt für Unternehmen der Old Economy in gleicher Weise. Im Unterschied zu ihnen sind bei Unternehmen der New Economy die Entwicklungs- und Investitionskosten jedoch oft sehr viel höher, insbesondere dann, wenn sie die Produkte zunächst kostenlos vertreiben müssen;
- die Gefahr, dass die notwendige Ausbreitung bzw. der erforderliche Aufbau einer kritischen Masse, um durch Werbeeinnahmen oder andere Ertragsmodelle zu verdienen, nicht gelingt;
- die Gefahr, dass oft mehrere Unternehmen parallel ähnliche Zielsetzungen und damit ähnliche Strategien verfolgen, was mitunter dazu führt, dass dies nur einem oder wenigen Unternehmen auch gelingt.

Konkrete Beispiele für diese Risiken und ihre Folgen waren gerade in den letzten Monaten bei Unternehmen am neuen Markt häufiger zu beobachten.

8. Chancen für Unternehmen der Old Economy

Möglicherweise entstehen hier jedoch auch neue Chancen für Unternehmen der Old Economy. Denn sie tun sich oft leichter, das notwendige Kapital für die erforderlichen Investitionen zur Verfügung zu stellen, da sie über die entsprechenden finanziellen Mittel entweder selbst verfügen oder sie sich über Banken oder den Kapitalmarkt vergleichsweise einfacher beschaffen können als Unternehmen der New Economy, denen häufig weder die Mittel noch die erforderliche Kreditlinie zur Verfügung steht. Zudem besitzen Unternehmen der Old Economy oft den entsprechend bekannten Namen, der die Bekanntmachung eines bestimmten Produktes oder einer Leistung erleichtert und vielleicht eher dazu führt, dass potenzielle Kunden die Leistung nachfragen. Oder anders ausgedrückt: Für Unternehmen mit einem etablierten, bekannten Namen sind bestimmte Kundenbindungs-, Kundengewinnungs- und Marketingstrategien nicht so extrem notwendig wie bei neu entstehenden Unternehmen.

Ein Beispiel hierfür ist die Otto Handelsgruppe. Otto ist auf Grund seiner sonstigen Geschäftstätigkeiten sicherlich in der Lage, die erforderlichen Investitionen in den Aufbau des Online-Shops zu tätigen. Zudem besitzt Otto einen bekannten Namen, auf Grund dessen so mancher potenzielle Interessent oder Kunde den Shop aufsuchen wird. Dies ist bei Otto eher der Fall als bei Amazon, wo zunächst stark in das Marketing und den Aufbau einer Marke investiert werden musste.

In diesem Punkt liegt eine weitere wichtige für die New Economy typische Spielregel, die häufig unter dem Stichwort *Branding*¹² diskutiert wird. Der Name eines Unternehmens bzw. des Produktes und die mit diesem Namen verbundene Reputation spielen eine entscheidende Rolle. Dies hängt insbesondere mit den typischen Eigenschaften des Informationsproduktes zusammen. In einer Welt, in der viele Produkte nicht mehr physisch präsent sind, sondern lediglich auf dem Bildschirm betrachtet werden können, ist die zugrundeliegende Reputation und das zugrundeliegende Vertrauen in das Produkt und das Unternehmen immer wichtiger. So ist es beispielsweise Amazon gelungen, einen Namen zu entwickeln, der für interessante Buchinformationen, gute Recherchemöglichkeiten sowie schnelle und kostenlose Lieferung steht. Die Otto-Handelsgruppe bürgt als etablierte Marke ebenfalls für Qualität. Andere Unternehmen, die nicht über den entsprechenden Markennamen verfügen, tun sich bei dem Aufbau eines Namens, der erforderlichen Reputation und somit auch der Verbreitung des Produktes oder der Leistung entsprechend schwerer.

Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, die wichtigsten veränderten Spielregeln der New Economy aufzuzeigen. Sie hängen in erster Linie mit der Digitalisierung und den in Konsequenz daraus immer mehr zu beobachtenden Informationsprodukten zusammen.

In einer digitalisierten Welt treten vergleichsweise häufiger Netzeffekte auf. Sie entstehen z.B. dann, wenn der Nutzen für die vorhandenen Netzteilnehmer durch den Anschluss eines weiteren Teilnehmers erhöht wird. Prinzipiell können sie bei Produkten oder im Zusammenhang mit zugrundeliegenden Infrastrukturen wie in dem Beispiel Otto/Amazon auftreten. Je mehr Nutzer am Netz beteiligt sind, desto höher ist der Anreiz für die Teilnahme weiterer Nutzer und desto erfolgsversprech-

ender ist das Produkt bzw. die Infrastruktur. Idealerweise gelingt der Aufbau einer kritischen Masse, um Standards setzen zu können und die Bedingungen in dem jeweiligen Markt diktieren zu können. Damit dies gelingt, ist es erforderlich, Kunden zu gewinnen und langfristig an das Produkt oder die Infrastruktur zu binden. Eine in diesem Zusammenhang häufiger diskutierte Strategie ist die Strategie des Follow the Free. Hier erfolgt zunächst eine kostenlose oder sehr günstige Verteilung eines Produktes oder einer Leistung, um in einem zweiten Schritt durch Updates, Nutzungs- bzw. Teilnahmegebühren oder durch Werbung Einnahmen erzielen zu können. Die Realisierung dieser Strategie ist möglich, da die bei Informationsprodukten entstehenden Grenzkosten häufig sehr gering sind oder sogar gegen Null gehen. Sind die oft erheblichen Investitionen in die Entwicklung oder Erstellung eines Produktes getätigt, entstehen durch die zusätzliche Erstellung eines Produktes kaum zusätzliche Kosten, so dass die kostenlose Verteilung nicht unbedingt problematisch ist. Problematisch wird sie nur dann, wenn sich die auf diesem Konzept basierenden Ertragsmodelle nicht realisieren lassen, weil beispielsweise die erforderliche kritische Masse nicht aufgebaut werden kann oder die Nachfrage nach Updates ausbleibt. Hierin bestehen im Zuge der Digitalisierung für Unternehmen größere Risiken als dies früher der Fall war. Für etablierte Unternehmen entstehen neue Chancen, da sie über die notwendigen finanziellen Mittel und den entsprechenden Markennamen verfügen, um die erforderlichen Investitionen tätigen zu können und nicht so stark in Marketingmaßnahmen investieren müssen, um sich bekannt zu machen.

Festzuhalten ist allerdings, dass die beschriebenen Effekte nicht bei allen Produkten, sondern primär bei Informationsprodukten und Netzprodukten entstehen. Daher ersetzen die skizzierten Gesetzmäßigkeiten nicht aus der Old Economy bekannte Regeln und Gesetzmäßigkeiten. Sie ergänzen sie und treten – wie schon mehrfach angedeutet – in vielleicht extremerer Form auf. Bekannte, etablierte und bewährte Spielregeln werden dadurch jedoch nicht grundsätzlich hinfällig.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zu der Otto-Handelsgruppe näher www.otto.de
- 2 Vgl. zu Amazon näher www.amazon.de bzw. www.amazon.com.
- 3 Vgl. hierzu Zerdick, A.; Picot, A.; Schrape, K. u.a., Die Internet-Ökonomie – Strategien für die digitale Wirtschaft. 3. Auflage, Berlin u.a. 2001.
- 4 Vgl. hierzu a.a.o.
- 5 Vgl. hierzu a.a.o.
- 6 Vgl. hierzu a.a.o.
- 7 Vgl. hierzu auch Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R.: Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation, Management, 4. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 22ff.
- 8 Vgl. hierzu näher Zerdick et al.
- 9 Nach einer Studie der Gartner Group gab Amazon allein im Jahr 2000 rd. 600 Mio. \$ für Marketing und Logistik aus. Um diese Aufwendungen finanziell zu rechtfertigen, müsste Amazon in bisher ungeahnte und kaum realisierbare Umsatzdimensionen vorstoßen.
- 10 So hatte Amazon beispielsweise im Weihnachtsgeschäft 2001 täglich bis zu 100.000 Aufträge abzuwickeln und hat es dadurch erstmalig geschafft, Gewinne zu realisieren.
- 11 Erfolgsversprechend scheint z.B. die Strategie zu sein, für Unternehmen der Old Economy Dienstleister für den Aufbau eines Online-Shops zu sein. Denn hierin besitzt Amazon zweifellos Kernkompetenzen und ist auch in der Lage, dieses Know-How weiter zu geben.
- 12 Vgl. z.B. Bruhn, M.: Die Marke. Symbolkraft eines Zeichensystems, München 2001.

Glossar:

<i>Add On:</i>	Angebot von Zusatzprodukten
<i>Branding:</i>	Aktivitäten zur Bekanntmachung des Markennamens
<i>Community:</i>	Gemeinschaft mehrerer Personen gleichartiger Interessensgebiete
<i>Digitalisierung:</i>	zunehmende Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche mit Informations- und Kommunikationstechniken
<i>E-Business:</i>	Elektronische, durch Informations- und Kommunikationstechniken unterstützte Abwicklung der Geschäftsprozesse in und zwischen Unternehmen
<i>Economies of Scale:</i>	Von Economies of Scale oder Größenvorteilen wird gesprochen, wenn sich mit steigender Anzahl an erstellten Produkten die Kosten pro Stück dieses Produktes reduzieren.
<i>Follow-the-Free:</i>	bezeichnet eine Preisstrategie, bei der das Produkt bzw. die Leistung zunächst kostenlos oder sehr günstig vergeben wird mit dem Ziel, an Folgeaufträgen oder –leistungen zu verdienen.
<i>Grenzkosten:</i>	Kosten, die dann entstehen, wenn eine zusätzliche Einheit eines Produktes oder einer Leistung verkauft wird.
<i>Internet-Browser:</i>	Graphische Benutzeroberfläche, um WWW-Seiten abrufen zu können. Typische Internet-Browser sind Netscape oder der Windows Explorer.
<i>Kritische Masse:</i>	Die für die Ausbreitung bestimmter Produkte und Leistungen sowie das Setzen von Spielregeln und Standards erforderliche Anzahl von Kunden.
<i>New Economy:</i>	Unternehmen der Internet-Welt.
<i>Lock-In-Effekt:</i>	Bindung der Kunden an das Unternehmen.
<i>Netzeffekt:</i>	Netzeffekte entstehen dann, wenn durch einen zusätzlichen Teilnehmer negative oder positive Effekte für die bestehenden Teilnehmer entstehen.
<i>Old Economy:</i>	Unternehmen der Industriegesellschaft.
<i>One Economy:</i>	Unternehmen, die die Stärken der Old Economy und die Stärken der New Economy verbinden.
<i>Online-Handel:</i>	Handel über elektronische Medien wie insbesondere das Internet.
<i>Online-Shop</i>	Eine bestimmte Art von Software, die die Darstellung der Produkte auf einer Internet-Seite und die Aufbereitung der für den Kunden relevanten Informationen ermöglicht sowie den Bestellprozess der Produkte standardisiert und automatisch abwickelt.
<i>Update</i>	Aktuellere und neuere Software-Version.

Jenseits der Gesellschaft? – Soziologische Konzepte für das neue Jahrtausend

Anil K. Jain

Sozialen Wandel hat es zu allen Zeiten gegeben. Aktuell hat der Wandel jedoch eine immense Beschleunigung erfahren. Die moderne Gesellschaft „verflüssigt“ sich (vgl. Bauman 2000): Der Nationalstaat wird von globalen Kapital- und Kulturströmen erfaßt und verändert; Individualisierungsprozesse lösen zunehmend Klassen- und Schichtgrenzen, aber auch traditionale Milieus und Familienstrukturen auf; posttraditionale Werte der Selbstverwirklichung brechen sich Bahn; neue Technologien im Bereich der Kommunikation verändern das Fundament der Ökonomie wie die sozialen Beziehungsmuster; die Gentechnik eröffnet erstmals die Möglichkeit, in den „Bauplan des Lebens“ gezielt einzugreifen, und das bedeutet, daß auch über die ethischen und gesellschaftlichen Aspekte der (Natur-)Wissenschaften neu nachgedacht werden muß.

Aufgrund all dieser Entwicklungen, insbesondere jedoch durch die angesprochenen Globalisierungsprozesse, entsteht eine widersprüchliche Situation für die Soziologie. Neue Felder der theoretischen wie empirischen Beschäftigung tun sich auf, doch droht ihr andererseits ihre Bezugsgröße: die (nationalstaatlich verfaßte) Gesellschaft abhanden zu kommen. Hektisch werden in der Folge immer neue Gesellschaftskonzepte in den Diskurs geworfen, um der veränderten Situation gerecht zu werden, so daß sich für den Betrachter die Frage stellt: „*In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?*“ (Pongs 1999/2000)¹

Um hier Übersicht zu schaffen und um vor allem nach möglichen Antworten auf diese Frage zu suchen, sollen im folgenden einige aktuelle soziologische Ansätze vorgestellt und diskutiert werden, die versuchen, das Neue, das sich abzeichnet, zu erfassen. Dabei werde ich auf die wichtigsten soziologischen „Traditionen“ (also den anglo-amerikanischen Bereich, Frankreich und Deutschland) getrennt eingehen. Denn obwohl wir uns in einem zunehmend globalen Wissenschaftsraum befinden, sind immer noch stark kulturell-national geprägte Diskurs- und Rezeptionslinien auszumachen.²

1. Globale Mobilität, Ästhetisierung und die Netzwerkgesellschaft – Die Antworten der anglo-amerikanischen Soziologie

Die anglo-amerikanische Soziologie präsentiert sich derzeit sehr reichhaltig, theoretisch vielschichtig und innovativ, weshalb ihrer Darstellung hier der größte Raum zugestanden werden soll. Insbesondere wurde von amerikanischen und britischen Soziologen – vielleicht gerade aufgrund der tendenziell stärker neoliberalen Ausrichtung in den USA und Großbritannien – die soziale und kulturelle Dimension der *Globalisierung* früher als auf dem europäischen Kontinent erkannt. Globalisierung ist deshalb hier ein zentraler Bezugspunkt. Manchmal endet man bei der „globalen“ Neukonzeptionalisierung der sozialen Sphäre aber auch in Übertreibungen. Doch selbst diese Übertreibungen vermögen zu einem Verständnis der aktuellen Entwicklungen durchaus einiges beizutragen:

Jenseits der Gesellschaft: Für John Urry (2000^a) beispielsweise sind wir bereits im „Jenseits“ der national(staatlich) verfaßten Gesellschaft angekommen, denn der Staat habe bestenfalls noch eine „Torhüter-Funktion“ für das Management jener „globalen Ströme“, die immer ungehinderter in sein Territorium eindringen. Urry begreift nämlich – im Anschluß an Appadurai (1990)³ – die *globale Ordnung als ein in verschiedene Ebenen („scapes“) gesplittetes System*: Nicht nur Ströme von Waren, Dienstleistungen und Personen „fließen“ im globalen Raum, sondern auch – weitgehend unabhängig voneinander – Ströme von Kapital, Symbolen, Ideen und kulturellen Mustern etc., die sich ständig wandeln und unterschiedlich zusammensetzen. So werden etwa durch Medien wie das Satellitenfernsehen „freizügige“ sexuelle Verhaltensweisen und Werte wie Demokratie transportiert, während sich parallel durch Migrationsströme und Tourismus asiatische Essensgewohnheiten verbreiten (um nur zwei Beispiele zu nennen).

Der Fluß dieser vielfältigen Ströme hat notwendig auch Auswirkungen auf die konkreten „Orte“: Die sozialen Landschaften, die Lebenswelten und Beziehungsnetze der Individuen, sind nach Urry immer weniger festgefügt und räumlich fixierbar, sondern ebenfalls zunehmend mobil und dynamisch. Dem müsse folglich auch die Soziologie Rechnung tragen, sich von jeder fixierten Vorstellung des sozialen Raumes verabschieden und in neuen Bildern und Begriffen denken. *Mobilität wird entsprechend zur wesentlichen Signatur* jenes „globalen Zeitalters“, das nach Martin Albrow (1996)⁴ – einem weiteren zentralen britischen Propagandisten der Verabschiedung der „alten“, nationalstaatsfixierten Soziologie – die Epoche der Moderne abgelöst hat.

Die globalen Konsequenzen der Moderne: Was für Albrow das Ende des modernen Zeitalters bedeutet und den Beginn eines neuen, globalen Zeitalters markiert, ist für Anthony Giddens (1990)⁵ jedoch geradezu *eine Konsequenz der Moderne und ihrer Entwicklungsdynamik*. Die aktuelle, gewandelte Situation sei, so Giddens, das Ergebnis der *Radikalisierung und Universalisierung der Prinzipien der Moderne*, und die Moderne sei in sich selbst global. Freilich könne nicht von einer kontinuierlichen Entwicklung die Rede sein, die Selbsttransformation der Moderne zu einem globalisierten Sozialsystem verlaufe diskontinuierlich. Allerdings sei nunmehr ein Punkt erreicht, an dem der Wandel unübersehbar sei, da er

ein neues Ausmaß und eine starke Beschleunigung erfahren habe. Vor allem sei es – durch neue Kommunikationsmedien und Verkehrstechniken etc. – zu einer *Trennung von Raum und Zeit* gekommen.

Derart würde es heute möglich, daß auch weit entfernt ablaufende Prozesse lokale Abläufe stark beeinflussen und umgekehrt – der berühmte Flügelschlag eines Schmetterlings, der bewirkt, daß in China ein Fahrrad umfällt. Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet das weniger eine einseitige Globalisierung, sondern vielmehr eine *Dialektik von Globalisierung und Lokalisierung*, so daß Roland Robertson (1995) vorgeschlagen hat, lieber gleich von „*Glokalisierung*“ zu sprechen.⁶ Ein Beispiel für Glokalisierungsprozesse aus der Welt der Popkultur ist der Sender „MTV“, der seine Programme zwar weltweit vermarktet, aber an die lokalen Gegebenheiten anpaßt, so daß das Lokale auch immer die globalen Strategien beeinflusst.

Doch zurück zu Giddens: Mit der Radikalisierung der Moderne und durch Globalisierung kommt es seiner Auffassung nach zu *Entbettungsprozessen*, d.h. die gewohnten Muster wandeln sich, und Menschen werden aus ihren angestammten Kontexten (Nachbarschaft, Familie etc.) gerissen. Gleichzeitig, so Giddens weiter, kommt es aber auch zu *neuen Formen der „Einbettung“*. Vertrauen etwa, das in der Vergangenheit wesentlich auf persönlichen Kontakten beruhte, nimmt heute für Giddens immer mehr institutionalisierte Formen an: wenn wir wie selbstverständlich darauf bauen, daß ein Scheck, den wir bei einer beliebigen Bankfiliale einreichen, auch unserem Konto gutgeschrieben wird, von dem wir dann Geld mit einer Kreditkarte abheben können, für welches wir wiederum einen Gegenwert in der Form von Waren oder Dienstleistungen erhalten usw. Dieses *institutionalisierte Vertrauen* sei allerdings nicht blind, sondern hochgradig reflexiv: Die moderne Gesellschaft mache, anders als traditionale Gesellschaften, ihre eigenen Praktiken zum Gegenstand kritischer Betrachtung, und das rufe auch eine neue, „*lebensweltliche*“ Politik, die von den Individuen getragen wird und sich beispielsweise für die Erhaltung der Umwelt (global) engagiert, auf den Plan (vgl. ders. 1991).

Kritische Stimmen: Obwohl in den bisher dargestellten Ansätzen durchaus einige kritische Argumente gegenüber Globalisierungsprozessen aufscheinen, überwiegt doch eine positive Sicht der Dinge. Es gibt allerdings im anglo-amerikanischen Bereich auch eine breite Strömung innerhalb der Sozialwissenschaften, die sehr sensibel den negativen Aspekten von Globalisierungsprozessen nachspürt. Hier sollen nur einige der wichtigsten kritischen Stimmen kurz zu Wort kommen: Stuart Hall (1991), einer der Begründer des britischen „*Cultural Studies*“-Ansatzes, begreift Globalisierung als einen (*durchaus gewaltvollen*) *Homogenisierungs- und Absorptionsprozeß*.⁷ Auf der anderen Seite seien *Pluralität und Vielfältigkeit* gerade in einer globalisierten Welt *hoch geschätzte Werte* (wer reist erwartet beispielsweise zwar überall „*internationalen Standard*“, möchte aber doch gerne die Besonderheit des jeweiligen Aufenthaltsortes erfahren). Schon alleine deshalb würden durch Globalisierungsprozesse nicht alle Differenzen eingeebnet. *Vor allem ethnische Differenzierungen blieben aber bestehen* – und die extremen räumlichen Ungleichheiten zwischen Peripherie und Zentrum (vgl. auch Wallerstein 1974).⁸

Daß Globalisierung kein egalitärer Angleichungsprozeß der weltweiten Räume ist und vor allem auch innerhalb der Zentren und sogar im Kern globaler Metropolen wie London, New York oder Tokio extreme interne Differenzen bestehen, darauf hat ebenso Saskia Sassen (1991) hingewiesen. Nur wenige exklusive Bereiche,

die Innenstädte und Konzernzentralen, könnten selbst hier als „globalisiert“ gelten. Sie bilden nach Sassen die *Knotenpunkte der globalen Netze*. Schon das Reinigungspersonal in den Palästen des globalen Kapitals sei aber ausgeschlossen von der Welt der globalen Flüsse und fixiert auf die engen Räume seiner marginalisierten Lebenswelten. Globalisierung habe deshalb die sozialen Ungleichheiten eher verschärft als abgebaut, und so sei eine *neue Geographie der Zentralität und Marginalität* erforderlich (vgl. auch dies. 2000).

Doch selbst für die Privilegierten im Rahmen der ungleichen globalen Ordnung, die Manager-Elite der „transnationalen Kapitalistenklasse“ (Sklair 2000),⁹ beinhalte die aktuelle Entwicklung Schattenseiten, wie Richard Sennett (1998) betont. Denn *allen* Beteiligten seien schwere Anpassungszwänge an die flexibilisierten Erfordernisse des modernen Kapitalismus auferlegt, die entsprechend zu einer „flexiblen“ *Persönlichkeit* ohne Widerstandspotentiale führten. Niemals könne man sich seiner Position sicher sein und müsse trotzdem immer zur Verfügung stehen. In der Konsequenz sei langfristige Lebensplanung unmöglich und die untergründig weiterbestehenden Klassenstrukturen würden, aufgrund der „fließenden“ Übergänge im Bereich der Arbeitswelt, unlesbar gemacht.

Das Ästhetisierungsargument: Der individuell belastende und auch sozial negative Zwang zur Flexibilität ist, wie sich schon aus den Analysen von Harvey (1990) folgern läßt, vor allem ein Ergebnis der Umstellung der Produktionsweise von (fordistischer) Massenproduktion zur „individualisierten“, d.h. an individuelle Konsumentenwünsche angepaßten, stark diversifizierten „just-in-time“-Produktion des flexiblen Kapitalismus. Noch wesentlicher ist für Harvey jedoch, daß in diesem Rahmen die kulturelle Produktion eine immer zentralere Rolle einnimmt.¹⁰ Wir haben es nach Lash und Urry (1994)¹¹ gar mit einer *Ökonomie der Zeichen und Symbole*, einer hoch flexiblen und re-flexiven globalen Kulturindustrie zu tun. Ästhetische und kulturbasierte Formen der Wertschöpfung gewannen an Dominanz.

Dieser ökonomische Umbruch hat zwangsläufig Auswirkungen auf das gesamte soziale Leben. Deshalb spricht Mike Featherstone (1992) von einer *Ästhetisierung des Alltagslebens*. Er stellt dabei heraus, daß Ästhetisierung zwar keine vollkommen neue Zeiterscheinung sei, sondern bereits in den Großstädten des 19. Jahrhunderts für die bourgeoise Klasse eine enorme Rolle gespielt habe. Erst heute sei eine „life-style“-orientierte *Konsumkultur* jedoch für weite soziale Kreise typisch. Fredrik Jameson (1991),¹² der vielleicht wichtigste Vertreter der „Cultural Theory“ in den USA, betrachtet diese Entwicklung extrem skeptisch und konstatiert eine *allgemeine Verflachungstendenz der Kultursphäre* unter den Vorzeichen des globalen Kapitalismus. Kunst und Kultur, die einst eine Gegensphäre zur kapitalistischen Verwertungslogik darstellten, würden nunmehr fast völlig durch den „freien“ Markt vereinnahmt. Und an die Stelle eines historischen Bewußtseins trete in der Folge das *Prinzip der Collage* sowie ein entkontextualisierter *Historismus*, denn im aktuellen Spätkapitalismus bediene man sich freizügig aus dem Fundus der (Kultur-)Geschichte. Fragen des Raumes und eine „Kartographie“ der sozialen Praktiken und Symbolwelten würden dadurch umgekehrt immer wichtiger für das Verständnis unserer aktuellen Gesellschaft.

In der Netzwerkgesellschaft: Man kann derzeit die Ausführungen von Manuel Castells (1996) wohl als bisher umfangreichsten und geglücktesten Versuch einer solchen Kartographie der sozialen Praktiken und Symbolwelten bezeichnen. Im

konzeptionellen Bild des Netzwerks werden von Castells all die oben angesprochenen disparaten Entwicklungen aus kritischer Perspektive zusammengeführt. Wir haben es nämlich gemäß Castells mit einem historischen Trend zu tun, der die gesamte Gesellschaft um die elektronischen Informationsnetzwerke herum organisiert – was er anhand einer sehr detaillierten und materialreichen Analyse belegt. Alle Sphären des Sozialen würden von der (kapitalistisch dominierten) Netzwerkklogik durchdrungen. Als eine der vielleicht dramatischsten Konsequenzen könne dabei die immer weiter voranschreitende Medialisierung der kulturellen Sinnwelten gelten. Die „Realität“ werde in der Folge nämlich zunehmend „symbolisch“ überformt, während analog die (digitale) Welt des Virtuellen sich zur sozial bestimmten Realität entwickle – wofür Castells den Begriff der „*real virtuality*“ einführt. Denn die realen Orte („space of places“) würden immer mehr von den globalen Kapital-, Informations-, und Bilder-Flüssen etc. („space of flows“) infiltriert und so – in ihrer Bedeutung – abgelöst. Diese Transformation der sozialen Räume hat gemäß Castells auch große Auswirkungen auf den Zeithorizont der Gesellschaft: Es kommt für ihn, ganz analog zu den Thesen von Jameson, zu einem *Zusammenbruch gesellschaftlicher Historizität*, und es dominieren von Kurzfristigkeit und Simultanität geprägte Zeitregimes. Vor allem aber entsteht damit für Castells auch eine *Opposition zwischen Individuum und Netz*: Den Bedürfnissen der Subjekte nach individueller Verwirklichung stünden immer häufiger Anforderungen des technologisch transformierten Marktes und seiner virtualisierten wie flexibilisierten Ökonomie entgegen.

2. Postmodernes Wissen, Simulakrum und sozio-technische Hybridisierung – Neue Wege der Soziologie in Frankreich

Die soziologische Landschaft in Frankreich ist weit weniger vielfältig als im anglo-amerikanischen Bereich. Das liegt wohl vor allem an der Dominanz von Pierre Bourdieu und der geringen Innovationsfreude innerhalb der „grandes écoles“, der französischen Eliteuniversitäten. An der Rändern des Systems gibt es allerdings durchaus einige interessante Figuren und Neuansätze. Dabei spielen vor allem die Einflüsse des Poststrukturalismus eine bedeutende Rolle, und man versucht primär die Einflüsse von Wissenschaft, Technik und Medien sowie ihrer „Diskurse“ auf die Gesellschaft zu thematisieren.

Postmoderne Perspektiven auf die Wissensgesellschaft: Man kann sogar behaupten, daß eine der zentralen „Gründungsschriften“ der postmodernen Philosophie, „*Das postmoderne Wissen*“ von Jean-François Lyotard (1986),¹³ in hohem Maß auch eine soziologische Untersuchung der sich abzeichnenden Wissens- und Informationsgesellschaft darstellt, wobei bereits vieles von dem vorweggenommen wird, was Castells, auf die heutige Situation bezogen, ausführt. Lyotard ist übrigens selbst kein Verfechter des Begriffs Postmoderne, er bemerkt nur lapidar zu Beginn seines Textes, den er im Auftrag der kanadischen Regierung verfaßt hat, daß man sich nun einmal entschieden habe, die sich transformierenden Industriegesellschaften als „postmodern“ zu charakterisieren. Diese Industriegesellschaften wandeln sich gemäß Lyotard durch Computerisierung zu „*informatisierten Gesellschaften*“. Davon sei insbesondere das Wissen betroffen: „Es kann die neuen Kanäle [in den „Datenautobahnen“] nur

dann passieren und einsatzfähig gemacht werden, wenn die Erkenntnis in Informationsquantitäten übersetzt werden kann. Man kann daher die Prognose stellen, daß all das, was vom überkommenen Wissen nicht in dieser Weise übersetzbar ist, vernachlässigt werden wird, und daß die Orientierung dieser neuen Untersuchungen sich der Bedingung der Übersetzbarkeit etwaiger Ergebnisse in die Maschinensprache unterordnen wird.“ (S. 23) Es komme also zu einer Hegemonie der Informatik und – im Anschluß daran – zu einer „*Veräußerung des Wissens*“, das nurmehr für seinen Verkauf geschaffen werde und als bloße Tausch-Ware im Informationshandel seinen eigentlichen Gebrauchswert verliere. Damit steige aber auch die ökonomische Bedeutung des Wissens, und so ist es für Lyotard denkbar, „daß die Nationalstaaten in Zukunft ebenso um die Beherrschung von Informationen kämpfen werden, wie sie um die Beherrschung der Territorien und dann um die Verfügung und Ausbeutung der Rohstoffe und billigen Arbeitskräfte einander bekämpft haben“ (ebd.: S. 26).

Andererseits stellt Lyotard fest, daß die skizzierte Entwicklung darüber hinwegtäusche, daß die Legitimationsbasis für ein Wissen, das eine derartige Vorherrschaft und Absolutheit beansprucht, sich in der Postmoderne aufgelöst habe und sich eine allgemeine Skepsis gegenüber den totalisierenden modernen „*Metaerzählungen*“ (wie etwa dem Rationalitätsprinzip) breit mache. Der Keim dieser „*Delegitimierung*“ absoluten Wissens liege darin, daß die Wissenschaft ihr eigenes, abgetrenntes Spiel spiele und die anderen „Sprachspiele“, aufgrund ihrer positivistischen Beschränkung, nicht legitimieren könne. Die so entstehende *Pluralität der Sprachspiele* führe zwangsläufig in einen *unauflösbaren „Widerstreit“* (ders. 1989), und so sei die postmoderne Wissenschaft immer eine Erforschung des Instabilen.

Die Hyperrealität der Mediengesellschaft: Man kann meines Erachtens behaupten, daß die Thesen Jean Baudrillards eine extrem skeptische, aus medientheoretischen Betrachtungen gespeiste Zuspitzung der Aussagen Lyotards zum postmodernen Wissen bedeuten. Die Instabilität der postmodernen Verhältnisse hat sich gemäß Baudrillard durch Virtualisierung stabilisiert, wir leben angeblich in einem (posthistorischen) Zeitalter des „*Simulakrums*“, in dem „das Reale und das Imaginäre zu einer gemeinsamen operationalen Totalität verschmolzen sind“ (1988: S. 161). Umfangreiche Manipulationsmöglichkeiten durch Computertechnologie, neue Medien und auch Gentechnik hätten nämlich die Unterscheidung zwischen Simulation und Wirklichkeit unmöglich gemacht, und so stellt Baudrillard (1989) fest: „Bin ich nun Mensch, oder bin ich Maschine? Es gibt heute keine Antwort mehr auf diese Frage.“ (S. 125) Die somit unterstellte *Hybridisierung von Mensch und Maschine*,¹⁴ die *Verschmelzung von Simulation und Wirklichkeit*, führt für Baudrillard jedoch nicht zur Auslöschung des Realen, sondern es wird durch die Simulation vielmehr verdoppelt, perfektioniert und entzieht sich damit weitgehend der kritischen Hinterfragung: „Die Realität geht im *Hyperrealismus* unter“ (ders. 1988: S. 156) und das Subjekt ist nicht mehr fähig, dieser Hyperrealität etwas entgegenzusetzen. Denn: „Die Transzendenz ist in Tausende von Fragmenten zerborsten, die wie die Bruchstücke eines Spiegels sind, in denen wir flüchtig noch unser Spiegelbild greifen können, bevor es vollends verschwindet [...] In demselben Sinn können wir heute von einem *fraktalen Subjekt* sprechen, das in eine Vielzahl von winzigen gleichartigen Egos zerfällt [...]“ (Ders. 1989: S. 113)

Hybride Aktor-Netzwerke: Hybridisierung ist auch eines der Hauptargumente von Bruno Latour, der seinen techniksoziologischen *Aktor-Netzwerk-Ansatz* (impli-

zit) in den letzten Jahren immer mehr zu einer allgemeinen Gesellschaftstheorie ausgebaut hat. Diese Ausweitung ist kaum verwunderlich, denn von Beginn an versuchte Latour die Verbindung zwischen Mikro- und Makro-Ebene herzustellen: Der Blick auf die ganz konkreten Praktiken der Wissenschaftler im Labor sollte immer auch in Beziehung zum gesellschaftlichen Kontext, in dem Wissenschaft sich bewegt, gebracht werden. Von der Postmoderne als Konzept setzt Latour (1995) sich allerdings klar ab, denn für ihn gilt: „*Wir sind nie [wirklich] modern gewesen*“. Die moderne Ordnung der Dinge sei nämlich fälschlicherweise davon ausgegangen, daß sich alles fein säuberlich trennen ließe, daß man zwischen Menschen und Maschinen, Gesellschaft und Technik klar unterscheiden könne. Diese Unterscheidung war gemäß Latour konstitutiv für die „klassische“ Moderne.¹⁵ Doch die Welt der Technik erzeuge aktuell vermehrt „Hybride“, welche durch ihre reale Präsenz die Perspektive der Trennung zunehmend problematisch werden ließen. In der Trennungsperspektive bliebe zudem unerkannt, wie sehr aktuell nicht nur die Welt der Technik sozialen Einflüssen unterliege, sondern auch Technik und die von ihr initiierten Netzwerke Gesellschaft durchdringe und forme – und das um so wirkungsvoller, gerade weil durch die Fiktion der Trennung die gesellschaftsformende Macht der Technik nicht wahrgenommen werden könne.¹⁶ Technik und Wissenschaft seien „*Politik mit anderen Mitteln*“, und ihre Artefakte hätten durch ihre dingliche Präsenz den Charakter von *Aktanten*, *Quasi-Subjekten*.

Wie soll das verstanden werden? Latour (1991) erläutert seine Vorstellung dinglicher Aktanten sehr eindrücklich am Beispiel „Hotelzimmerschlüssel“: Dem Wunsch der Hotelleitung nach Rückgabe des Schlüssels beim Verlassen des Hotels wird dadurch Nachdruck verliehen, daß ein Metallgewicht am ihm befestigt ist. Wäre dies anders, so würden die meisten Gäste den Schlüssel wahrscheinlich mitnehmen und ihn unter Umständen verlieren. Eine bloße Aufforderung zur Rückgabe genügt in der Regel nicht. Jeder Forderung, jedem Interesse, jedem „Programm“ muß also „Gewicht“ verliehen werden. Dies wird durch eine adäquate technologische Übersetzung des Programms erreicht. In diesem Fall ist es ein tatsächliches Gewicht. Die Entwicklung einer erfolgreichen Übersetzung hängt jedoch, auch gemäß Latour, von der Permanenz des Willens ab, das Programm durchzusetzen, sprich: den Schlüssel zurückzubekommen. Erklärungen nach Art dieses Beispiels können für Latour allerdings nur dann nutzbar gemacht werden, wenn die konstruierte Trennung zwischen materieller Infrastruktur und sozialer Superstruktur aufgegeben wird – so führt Latour die Beschäftigung mit Wissenschaft und Technik zwangsläufig auch zur Thematisierung allgemeiner sozialer Zusammenhänge.

3. Funktionale Differenzierung und reflexive Modernisierung – Zwei wichtige Beiträge der deutschen Soziologie

In Deutschland ist innerhalb der Sozialwissenschaften das Bewußtsein für das andernorts gesehene Ausmaß der aktuellen Wandlungsprozesse nicht sehr ausgeprägt. Viele Soziologen vertreten deshalb die Auffassung, daß die bewährten Modelle und Begriffe immer noch am besten für die Beschreibung der sozialen Verhältnisse geeignet seien. Schenkt man etwa Wolfgang Zapf (1995) Glauben, so könne über-

haupt erst seit den 1970er Jahren von tatsächlich modernen Verhältnissen in der Bundesrepublik die Rede sein, und wir befänden uns in einem relativ ungebrochenen Prozeß weitergehender Modernisierung. Hat die deutsche Soziologie also keine innovativen Antworten auf die aktuellen Zeit-Fragen (wie den informationstechnologischen Umbruch oder Globalisierung) zu bieten? Wenn man hier nach Vordenkern sucht, die auch international wahrgenommen werden, so fällt einem zunächst der Name Ulrich Beck ein. Und auch Niklas Luhmann hat einen wichtigen theoretischen Beitrag geleistet, der geeignet erscheint, Gesellschaft, wie sie sich heute darstellt, zu beschreiben.¹⁷

Autopoiesis oder die Selbsthervorbringung der Gesellschaft und ihrer Teilsysteme: Vor dem Hintergrund der bisherigen Darstellung und zu einem besseren Verständnis des sehr anspruchsvollen Ansatzes von Luhmann könnte man formulieren: Wo etwa der Techniksoziologe Latour von der Diffusion von Grenzen im Zuge von Modernisierung spricht, betont der Systemtheoretiker Luhmann die Notwendigkeit ihrer Konstruktion und ihre Vervielfältigung. Zum klassischen systemtheoretischen Ansatz, wie Parsons (1964) ihn prägte, bestehen dabei einige bedeutende Unterschiede: Soziale Systeme sind für Luhmann weniger Handlungs- als vielmehr *reine Kommunikationszusammenhänge*, wobei sich die autonom gedachten einzelnen (Teil-)Systeme auch *selbst hervorbringen* (diesen sog. „Autopoiesis“-Gedanken entlehnt Luhmann vom kognitionswissenschaftlichen Modell des „Radikalen Konstruktivismus“). Und ging Parsons noch von einem hierarchisch aufgebauten System und einer geschichteten Gesellschaft aus, so versteht Luhmann (1988) „die moderne Gesellschaft im Unterschied zu allen älteren Gesellschaftsformen als funktional differenziertes System [...], das nicht mehr nach sozialen Rangordnungen, sondern nur nach Funktionsbereichen wie Wirtschaft, Politik, Erziehung, Recht, Wissenschaft, Religion usw. gegliedert ist“ (S. 58). „Mit dem Übergang zu funktionaler Differenzierung verzichtet die Gesellschaft darauf, den Teilsystemen ein gemeinsames Differenzierungsschema zu oktroyieren.“ (Ders. 1997: S. 745)¹⁸

Für das einzelne Teilsystem, das auf der Grundlage eines *charakteristischen „binären Codes“* wie Recht/Unrecht (Rechtssystem), Haben/Nichthaben (Wirtschaftssystem) oder Regierung/Opposition (Politiksystem) „operiert“, bedeutet diese Autonomie vom gesellschaftlichen Rahmen wie den anderen Teilsystemen zugleich, daß seine spezifische Funktion „Priorität genießt und allen anderen Funktionen vorgeordnet wird [...] So ist zum Beispiel für das politische System der politische Erfolg (wie immer operationalisiert) wichtiger als alles andere, und eine erfolgreiche Wirtschaft ist hier nur als Bedingung politischer Erfolge wichtig.“ (Ebd.: S. 747) Nur wenn Politik für ihre Zwecke z.B. Geldmittel benötigt, muß also laut Luhmann auf „fremde Codes“ (in diesem Fall den ökonomischen „Code“ von Haben/Nichthaben) zurückgegriffen werden.

Doch wie ist die solchermaßen funktional differenzierte Gesellschaft als ein Ganzes zu begreifen? Die Antwort auf diese Frage lautet für Luhmann: *strukturelle Kopplung*. Im Rahmen der Gesellschaft – die Luhmann immer schon global, jenseits des Nationalstaats denkt – bringen sich laut ihm Kommunikationen durch Kommunikation selbst hervor (und differenzieren sich aus). Für die Aufrechterhaltung dieser „globalen“ Autopoiesis seien jedoch eben „Kopplungen“ notwendig. Diese kann man sozusagen als die „transzendentalen“, d.h. apriorischen strukturel-

len Bedingungen für die Selbst-Reproduktion des Systems betrachten. Strukturelle Kopplung bestimmt so zwar „nicht, was im System geschieht, sie muß aber vorausgesetzt werden, weil anderenfalls die Autopoiesis zum Erliegen käme und das System aufhören würde zu existieren“ (ebd.: S. 100f.). Etwas konkreter nennt Luhmann hier insbesondere Zeichensysteme (also Sprache) und (moderne) Massenmedien.

Individualisierung und globale Risiken – die reflexive Dimension: Wenn es eine soziologische Schule gibt, von der sich der Ansatz von Ulrich Beck – explizit wie implizit – absetzt, so ist dies sicher die Systemtheorie. Seine Grundthesen zu Individualisierung und reflexiver Modernisierung entwickelte Beck (1986), als das Bewußtsein für die ökologische Gefährdung groß war. Technologische und wissenschaftliche Fragen sind für Beck entsprechend *nicht* von Politik zu trennen. Die Parallelen zu Giddens sind dabei frappant – was im folgenden zu einem regen Austausch führte.¹⁹ Aktuell sind aber auch verstärkt Gedanken von Latour in das Konzept mit aufgenommen worden, und seit Mitte der 1990er Jahre hat Beck, immer am Puls der Zeit, das Thema Globalisierung für sich entdeckt.

Becks Individualisierungstheorem basiert auf der Annahme, daß sich in der momentanen Situation ein *ambivalenter Gesellschaftswandel* vollzieht, der die Menschen aus den Sozialformen der industriellen Gesellschaft – Klasse, Schicht, Familie – zunehmend freisetzt und sie damit einem *Individualisierungsschub* aussetzt, der sie, mit allen Risiken und Chancen, auf sich selbst verweist. Verbunden mit diesem Individualisierungsprozeß sei auch ein Wertewandel – kein Werteverfall! – hin zu einer „Sozialmoral des eigenen Lebens“, d.h. „postmaterialistische“ Werte der Selbstverwirklichung, aber auch Fragen des allgemeinen (Über-)Lebens stehen im Zentrum (vgl. hierzu ergänzend auch Inglehart 1989 und 1997). Die angenommene Freisetzung der Individuen aus ihren angestammten sozialen Bindungskontexten korrespondiert für Beck entsprechend mit neuen Formen der Einbindung, die auch neue Zwänge beinhalten. Vor allem aber bestünde der Zwang, das eigene Leben selbstverantwortlich zu gestalten: Das Individuum wird in der Eigen- wie in der Fremdwahrnehmung – auch wenn objektiv wenig subjektive Einflußmöglichkeiten vorhanden sind – immer stärker für seinen Erfolg oder Mißerfolg verantwortlich gemacht.

Was ist der Auslöser für diesen ambivalenten Individualisierungsprozeß? Becks Antwort lautet: Die allgemeine Anhebung des Wohlstandsniveaus, die aufgrund der Produktivitätssteigerungen in der industrialisierten Gesellschaft und der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungspolitik möglich wurde. Andererseits: Genau jenes industrielle System, das die Basis für den allgemeinen Wohlstand in den Gesellschaften des Westens geschaffen hat, erzeugt gemäß Beck durch *unintendierte Nebenfolgen* (Schadstoffbelastung, Erderwärmung etc.) zivilisatorische Gefährdungen, Risiken, die zuweilen, wie z.B. bei der Katastrophe von Tschernobyl, allgemein bewußt und „real“ werden. Als Folge ergibt sich für Beck eine Umstellung der sozialen Verteilungslogik: Soziale Konflikte drehen sich, wie er ausführt, immer weniger um die Reichtumsverteilung (goods), sondern um die Vermeidung von Risiken (bads). Und die haben, wie Beck betont, grenzüberschreitenden Charakter: Die radioaktive Wolke macht nicht vor den nationalstaatlichen Grenzlinien halt – und keiner kann sich der „diffusen“ Gefährdung entziehen. Deshalb spricht Beck auch vom angeblich „demokratischen Charakter“ der modernen Zivilisationsrisi-

ken. Die (basis)demokratische Reaktion auf diese „globale“ Gefährdung ist: *Subpolitik*. Die etablierten Institutionen (wie das eingespielte Parteiensystem oder Behörden) werden von neuen sozialen Bewegungen aufgrund ihres offensichtlichen Versagens in Frage gestellt, es kommt zur (Neu-)Erfindung des Politischen (vgl. auch ders. 1993). Beck denkt diesen Gedanken allerdings weiter, hebt ihn auf eine allgemeine Ebene: Mit der Konzentration auf die Risikodimension wird der Modernisierungsprozeß *reflexiv*, d.h. er wird „sich selbst zum Thema und Problem“ (ders. 1986: S. 26). Die Moderne stellt, anders formuliert, gerade indem sie sich *radikalisiert*, ihre eigenen Grundlagen in Frage, um sich selbst neu zu erfinden.

Der makrostrukturelle Rahmen dieser Neuerfindung wird aktuell durch Globalisierungsprozesse abgesteckt: Beck (1997) konstatiert eine zunehmende Überformung nationalstaatlicher Gesellschaften durch globale Migrationsströme, Kapitalflüsse, internationale Organisationen und nichtstaatliche Akteure auf der globalen Ebene etc. Er sieht in der Folge Konturen eines „*Transnationalstaats*“ im Entstehen, der zwar in einen globalen Kontext eingebettet und durch transnationale soziale Räume, d.h. die grenzübergreifenden Netze der Individuen, überformt wird (vgl. auch Pries 1998), der aber trotzdem für die Garantie der individuellen und sozialen Rechte auf dem lokalen Territorium zuständig und notwendig bleibt.

Was das Konzept der reflexiven Modernisierung betrifft, so versteht Beck diese heute im Anschluß an Latour als (globalen) *Metawandel*, der sich in einer Pluralisierung der sozialen Grenzziehungen und Rationalitäten manifestiert (vgl. ders./Bonß/Lau 2001). Ob diese Annahmen theoretisch weiterführend und vor allem empirisch tragfähig sind, das untersucht übrigens derzeit eine ganze Reihe von Forschungsprojekten (in Feldern wie Gentechnik, bürgergesellschaftliches Engagement oder industrielle Arbeit etc.) im Rahmen eines DFG-Sonderforschungsbereichs (vgl. zu den einzelnen Projekten Beck/Bonß 2001).²⁰

Plädoyer für eine „diesseitige“ Soziologie

All die oben nur kurz dargestellten Ansätze stellen – mehr oder weniger umfassende, mehr oder weniger geglückte – Versuche dar, Gesellschaft unter den Vorzeichen des aktuellen Wandels (neu) zu verstehen. Alle enthalten sie wichtige Ideen, keiner kann jedoch beanspruchen, endgültige Lösungen bereitzustellen, und vielleicht müssen wir damit leben, daß die Vielfältigkeit der sozialen Landschaften und Lebensformen heute nach vielfältigen Ansätzen und Antworten verlangt. Ich möchte hier deshalb zunächst nur noch einmal aus meiner Sicht die wichtigsten Punkte zusammenfassen, die als wesentliche Faktoren des aktuellen sozialen Wandels genannt werden können:

- *Globalisierung* ist der sicher wichtigste gegenwärtige Transformationsprozeß, den die Sozialwissenschaften im Blickfeld behalten müssen. Sie stellt nicht nur die gewohnte Bezugsgröße der Gesellschaftswissenschaften, den Nationalstaat, in Frage, sondern beeinflusst vor allem das Leben der Menschen tiefgreifend. Sie erzeugt neue Anforderungen und Chancen von Mobilität und Kommunikation, erschließt und erfordert neue Ebenen des Austauschs. Globalisierung ist deshalb nicht nur ein ökonomischer, sondern auch ein kultureller und politischer Prozeß, und beinhaltet nicht zuletzt auch neue Ungleichheitsstrukturen,

bei denen die Raumdimension eine entscheidende Rolle spielt (vgl. im Überblick auch Jain 2000a).

- *Informationstechnologischer Wandel und neue Medien* sollten, was ihr das soziale Gefüge veränderndes Vermögen betrifft, ebenfalls nicht unterschätzt werden. Die neuen Techniken ermöglichen virtuelle Beziehungsnetze und Identitäten als Parallelwelten zu den von räumlicher Gegenwart geprägten „Netzen der Lebenswelt“ (Waldenfels 1985). In diesem Zusammenhang erhalten Fragen des Zugangs zu den virtuellen Netzen erhebliche Brisanz (vgl. z.B. Rifkin 2000). Und wie darüber hinaus eine funktionsfähige politische Öffentlichkeit im Zeitalter des individualisierten Medienzugriffs überhaupt noch entstehen kann, bleibt ungelöst (vgl. auch Negroponte 1995 oder Agentur Bilwet 1996).
- *Die gentechnologische Revolution*, die derzeit stattfindet, blieb in ihren allgemeinen gesellschaftlichen Auswirkungen vergleichsweise bisher ein leider eher unterbelichtetes Feld, ist aber – zurecht – ein Thema mit aktueller Konjunktur: In Zukunft wird es möglich sein, gezielt nicht nur tierisches und pflanzliches, sondern auch „humanes“ Erbgut zu manipulieren (vgl. z.B. Rollin 1995 oder im Überblick Conrad/Gabe 1999). Das weckt zum einen berechnete Ängste vor der vielleicht nicht ganz so schönen neuen Welt des „Menschenparks“ (Sloterdijk 1999), in der die Kontrolle bis in den Kern der (genetischen) Persönlichkeit reicht. Zum anderen rücken Utopien von der Überwindung von Krankheit und Not und des nicht mehr durch körperliche Limitierungen beschränkten „Selbstentwurfs“ in greifbare Nähe.

Was in allen diesen Entwicklungen aufscheint, ist das „Doppelgesicht“ der Modernisierung: ihre kreative, aber auch ihre zerstörerische, ihre befreiende wie ihre „zwanghafte“ Seite. Man wird diese Dialektik wohl nicht auflösen können. Man wird sie im Gegenteil offen halten und entfalten müssen (vgl. auch Wellmer 1985 sowie Jain 2000b). Anstatt Ambivalenz und Kontingenz zu bekämpfen, wie es für die Bewegung der Moderne über lange Strecken so typisch war (vgl. Bauman 1992), muß Unbestimmbarkeit als „fundamentale“ Bestimmung anerkannt werden – gerade wenn man die Möglichkeitsräume, die sich auftun, für eine *aktive* Umgestaltung nutzen will (vgl. so auch Castoriadis 1984, Heller 1990 oder Makopoulos 1997).

Angewandt auf Gesellschaft als Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung bedeutet dies aber zugleich: Auch unser Bild von Gesellschaft muß zwangsläufig zu einem gewissen Grad unbestimmt bleiben. Das ist kein Manko, sondern erlaubt wahrscheinlich alleine den „Fortschritt“ des Denkens: im (überschreitenden) Weiterdenken. Die oben vorgestellten Gesellschaftskonzepte – so heterogen sie auch sein mögen – schließen sich deshalb nicht gegenseitig aus, sondern eröffnen jeweils unterschiedliche Perspektiven.

Dabei gilt allerdings meines Erachtens: Je weniger versucht wird, an einer (hegemonialen) „Metaerzählung“ zu schreiben, je weniger die eigene Position überhöht wird, desto eher gelingt es, zu einem tatsächlichen Verständnis der Welt, in der wir leben, perspektivisch und aktivierend und nicht rein deskriptiv beizutragen. Die „Beobachtung zweiter Ordnung“ etwa, die die Systemtheorie Luhmanns für sich beansprucht (vgl. auch z.B. ders. 1990: S. 90ff.), erzeugt eine Distanz zum Gegenstand, die die eigenen Verstrickungen in Gesellschaft nicht reflektieren kann und darüber hinaus den positiven Anspruch auf solche Verstrickung (in Form von politischem Engagement und Gesellschaftskritik) aufgegeben hat, ja im Beharren

auf der (gedachten) Autonomie der Subsysteme delegitimiert. In diesem Sinn ist die Systemtheorie, und mit ihr der Mainstream des soziologischen Denkens, der sich schon immer am Ideal der wissenschaftlichen Objektivität orientierte, bereits „Jenseits der Gesellschaft“ angelangt.

Oft treten im – zuweilen durchaus subjektiv gefärbten – *kritischen* Blick auf ganz *konkrete* Phänomene bestimmte *Zusammenhänge* klarer hervor (als Beispiele könnte man hier etwa die „Cultural Studies“ oder den Akteur-Netzwerk-Ansatz nennen). Und es werden überdies so zuweilen Visionen deutlich, die uns der Möglichkeit, also dem, wie Gesellschaft vielleicht sein könnte, näher bringen. Derart reflexiv auf ihren Gegenstand bezogen verbliebe die Soziologie nicht jenseits der (sich fraglos wandelnden, den Nationalstaat transzendierenden) Gesellschaft, sondern kehrte, immer mit der Möglichkeit des Scheiterns, in ihre „Mitte“ zurück und überschritt sie doch: utopisch. Es ist also heute mehr denn je eine „*diesseitige*“ *Soziologie* gefragt, die sich, im Bewußtsein von Kontingenz und Ambivalenz, mit den konkreten sozialen Erscheinungen beschäftigt und dabei ihre Verwobenheit mit ihrem Gegenstand kritisch zum Ausdruck bringt.

Anmerkungen

- 1 Armin Pongs leistet in seinen beiden (auf Interviews basierten) Bänden einen guten Überblick über die Bandbreite aktueller Gesellschaftskonzepte. Viele der hier im folgenden nur kurz vorgestellten Ansätze (Beck, Giddens, Sennett etc.) werden bei Pongs verständlich aufbereitet und ausführlich dargestellt. Ein dritter Band mit weiteren interessanten Ansätzen (u.a. Castells) ist übrigens für Anfang 2002 geplant. Die ebenfalls als Überblick gut geeignete und von John Urry herausgegebene Millennium-Sonderausgabe „*Sociology Facing the Next Millennium*“ des „*British Journal of Sociology*“ widmet sich speziell solchen Ansätzen, die den aktuellen sozialen Wandel thematisieren.
- 2 Leider muß die Darstellung hier aus Platzgründen auf diese „Traditionen“ (und nur wenige ausgewählte Autoren) beschränkt bleiben.
- 3 Eine deutsche Übersetzung des zitierten Aufsatzes findet sich in: Beck, Ulrich (Hg.) (1998): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 11–40. Auch die anderen Beiträge in diesem Sammelband seien wärmstens ans Herz gelegt. Wer sich ausführlicher über Appadurais Ansatz informieren will, sollte sich den Band „*Modernity at Large – Cultural Dimensions of Globalization*“ (Promedia Verlag, Wien 1986) besorgen.
- 4 Erschien auf deutsch 1998 im Suhrkamp-Verlag unter dem Titel „*Abschied vom Nationalstaat*“.
- 5 Eine deutsche Fassung ist seit 1995 – ebenfalls bei Suhrkamp – unter dem Titel „*Konsequenzen der Moderne*“ erhältlich.
- 6 Deutsch ebenfalls in: Beck (1998), S. 192–220. Ansätze zu dieser dialektischen Sicht Robertsons finden sich übrigens schon in dem Band „*Globalization*“ (1992).
- 7 Der zitierte Aufsatz von Hall soll hier stellvertretend für die umfangreiche gesamte kritische Beschäftigung der „Cultural Studies“ mit Globalisierungsprozessen stehen.
- 8 Hier sieht Hall übrigens auch einen Ansatzpunkt für Kritik und kritische Praxis: Aufgrund der weiterbestehenden Widersprüche des kapitalistischen Systems und weil gerade die Lokalisierten (als benachteiligte Gruppe im Rahmen der globalen Ordnung) einen Bezug zum konkreten Ort hätten, der den Agenten der globalen Ordnung fehle, könne diese „Identität“ der Ausgangspunkt für widerständige Praktiken sein.
- 9 Schon in dem Band „*Sociology of the Global System*“ entwirft Sklair (1991) einen marxistisch geprägten Ansatz zur Analyse der Kapital-dominierten „transnationalen Praktiken“ der globalen Gesellschaft.

- 10 Man kann dieses Argument auch als Weiterführung der These von der „postindustriellen Gesellschaft“ (vgl. Touraine 1972 und Bell 1975) lesen.
- 11 Der Band ist auf deutsch schon seit längerem vom Suhrkamp-Verlag unter dem Titel „*Die globale Kulturindustrie*“ angekündigt, doch bisher nicht erschienen.
- 12 Eine deutsche Fassung jenes Artikels, der dem hier zitierten Buch von Jameson zugrunde liegt, findet sich in: Huyssen, Andreas/Scherpe, Klaus R. (Hg.) (1986): *Postmoderne – Zeichen eines kulturellen Wandels*. Reinbek: Rowohlt.
- 13 Original erschien der Text bereits 1979 unter dem Titel „*La condition postmoderne*“.
- 14 Donna Haraway (1991) feiert diese Verschmelzung von Mensch und Maschine in ihrem „*Cyborg-Manifesto*“ im Gegensatz zu Baudrillard euphorisch.
- 15 Dieses Argument erinnert übrigens stark an die Thesen von Zygmunt Bauman (1992), daß die Moderne wesentlich durch das Bestreben gekennzeichnet war, alle Ambivalenzen zu tilgen.
- 16 Hierdurch setzt Latour sich klar von jenen rein sozialkonstruktivistischen technikoziologischen Ansätzen ab, wie sie im anglo-amerikanischen Bereich derzeit dominieren.
- 17 Obwohl Luhmann in Deutschland bereits zu den „Klassikern“ gehört, ist sein Ansatz allerdings – im Gegensatz zu Beck – bisher im Ausland noch nicht *entsprechend seiner Bedeutung* rezipiert worden. Insbesondere in Frankreich wird er – mangels Übersetzung seiner Hauptwerke – wenig gelesen.
- 18 Luhmann begründet diesen evolutionären Prozeß mit den angeblich größeren Vorteilen, die funktionale Differenzierung gegenüber anderen Formen der sozialen Organisation habe, denn sie erlaube, gerade durch die Autonomie der Subsysteme, eine bessere Anpassung an die Umwelt sowie die effektivere Reduktion von Umweltkomplexität.
- 19 In dem Band „*Reflexive Modernisierung*“ (Beck/Giddens/Lash 1996) werden die Ähnlichkeiten und Unterschiede, nicht nur der Ansätze von Beck und Giddens, sondern auch unter Einbeziehung der stärker das ästhetische Element betonenden Position von Lash (siehe auch oben), deutlich gemacht.
- 20 Der Autor ist selbst wissenschaftlicher Mitarbeiter dieses Sonderforschungsbereich, und arbeitet im Teilprojekt B2 („Individualisierung und posttraditionale Ligaturen“).

Literatur

- Agentur Bilwet (1996): *The Digital Society and Its Enemies*. In: Marsch, Rudolf (Hg.): *Medien und Öffentlichkeit – Positionierungen, Symptome, Simulationsbrüche*. München: Klaus Boer Verlag.
- Albrow, Martin (1996): *The Global Age – State and Society Beyond Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Appadurai, Arjun (1990): *Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy*. In: Featherstone, Mike (Hg.): *Global Culture – Nationalism, Globalization and Modernity*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage Publications, S. 295-310.
- Baudrillard, Jean (1988): *Die Simulation*. In: Welsch, Wolfgang (Hg.): *Wege aus der Moderne – Schlüsseltexte der Postmoderne-Diskussion*. Weinheim: Acta Humaniora, S. 153-162.
- Baudrillard, Jean (1989): *Videowelt und fraktales Subjekt*. In: Ders. u.a. (Hg.): *Philosophien der neuen Technologie*. Berlin: Merve Verlag, S. 113-131.
- Bauman, Zygmunt (1992): *Moderne und Ambivalenz – Das Ende der Eindeutigkeit*. Hamburg: Junius.
- Bauman, Zygmunt (2000): *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen – Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1997): *Was ist Globalisierung?* Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (Hg.) (1998): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.) (2001): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, Christoph (2001): Zwischen erster und zweiter Moderne. In: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (2001): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 11-63.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (1996): Reflexive Modernisierung – Eine Kontroverse. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bell, Daniel (1975): Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt/New York: Campus.
- Castells, Manuel (1996): The Rise of the Network Society [The Information Age, Vol. I]. Oxford/Cambridge: Blackwell.
- Castoriadis, Cornelius (1984): Gesellschaft als imaginäre Institution – Entwurf einer politischen Philosophie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Conrad, Peter/Gabe, Jonathan (Hg.) (1999): Sociological Perspectives on the New Genetics. Oxford/Malden: Blackwell.
- Featherstone, Mike (1992): Postmodernism and the Aestheticization of Everyday Life. In: Lash, Scott/Friedman, Jonathan (Hg.): Modernity and Identity. Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 265-290.
- Giddens, Anthony (1990): The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony (1991): Modernity and Self-Identity – Self and Society in Late Modern Age. Stanford: Stanford University Press.
- Hall, Stuart (1991): The Local and the Global – Globalization and Ethnicity. In: King, Anthony D. (Hg.): Culture, Globalization and the World-System – Contemporary Conditions for the Representation of Identity. New York/London: Department of Art and Art History (State University of New York)/Macmillan, S. 19-39.
- Haraway, Donna J. (1991): A Cyborg Manifesto – Science, Technology, and Socialist-Feminism in the Late Twentieth Century. In: Dies.: Simians, Cyborgs, and Women – The Reinvention of Nature. London: Free Association Books, S. 149-181.
- Harvey, David (1989): The Condition of Postmodernity – An Enquiry into the Origins of Cultural Change. Oxford/Cambridge: Blackwell.
- Inglehart, Ronald (1989): Kultureller Umbruch – Wertewandel in der westlichen Welt. Frankfurt/New York: Campus.
- Heller, Agnes (1990): Can Modernity Survive? Cambridge/Oxford: Polity Press.
- Inglehart, Ronald (1997): Modernization and Postmodernization. Princeton: Princeton University Press.
- Jain, Anil K. (2000a): Die ›Globale Klasse‹ – Die Verfügungsgewalt über den globalen Raum als neue Dimension der Klassenstrukturierung. In: Angermüller, Johannes/Bunzmann, Katharina/Rauch, Christina (Hg.): Reale Fiktionen, fiktive Realitäten. Hamburg: Lit Verlag, S. 51-68 sowie Internet: <http://www.power-xs.net/jain/pub/globale-klasse.pdf>
- Jain, Anil K. (2000b): Politik in der (Post-)Moderne: Reflexiv-deflexive Modernisierung und die Diffusion des Politischen. München: edition fatal
- Jameson, Fredric (1991): Postmodernism, or, The Cultural Logic of Late Capitalism. London/New York: Verso.
- Wellmer, Albrecht (1985): Zur Dialektik von Moderne und Postmoderne. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lash, Scott/Urry, John (1994): Economies of Signs and Space. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Latour, Bruno (1991): Technology Is Society Made Durable. In: Law, John (Hg.): A Sociology of Monsters – Essay on Power, Technology and Domination. London/New York: Routledge, S. 103-131.
- Latour, Bruno (1995): Wir sind nie modern gewesen – Versuch einer symmetrischen Anthropologie. Berlin: Akademie Verlag.
- Luhmann, Niklas (1988): Soziologie für unsere Zeit. In: Meyer, Martin (Hg.): Wo wir stehen – Dreißig Beiträge zur Kultur der Moderne. München: Piper, S. 53-59.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 Bände, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Luhmann, Niklas (1990): Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lyotard, Jean-François (1982): Das postmoderne Wissen – Ein Bericht. Graz/Wien: Edition Passagen.
- Lyotard, Jean-François (1989): Der Widerstreit. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Negroponte, Nicholas (1995): Total digital – Die Welt zwischen 0 und 1 oder die Zukunft der Kommunikation. München: C. Bertelsmann Verlag.
- Makropoulos, Michael (1997): Modernität und Kontingenz. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Parsons, Talcott (1964): The Social System. New York: The Free Press.
- Pongs, Armin (1999/2000): In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? – Gesellschaftskonzepte im Vergleich. 2 Bände, München: Dilemma Verlag.
- Pries, Ludger (1998): Transnationale soziale Räume. In: Beck, Ulrich (Hg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 55-86
- Rifkin, Jeremy (2000): Access – Das Verschwinden des Eigentums: Warum wir weniger besitzen und mehr ausgeben werden. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Robertson, Roland (1992): Globalization – Social Theory and Global Culture. London/Tousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Robertson, Roland (1995): Glocalization – Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. In: Featherstone, Mike/Lash, Scott/Robertson, Roland (Hg.): Global Modernities. London/Newbury Park/New Delhi: Sage Publications, S. 25-44.
- Rollin, Bernard E. (1995): The Frankenstein Syndrome – Ethical and Social Issues in the Genetic Engineering of Animals. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Sassen, Saskia (1991): The Global City – New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2000): Machtbeben – Wohin führt die Globalisierung? Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Sennett, Richard (1998): Der flexible Mensch – Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin: Berlin Verlag.
- Sklair, Leslie (1991): Sociology of the Global System. London u.a.: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Sklair, Leslie (2000): The Transnational Capitalist Class. Oxford/Cambridge: Blackwell.
- Sloterdijk, Peter (1999): Regeln für den Menschenpark. Suhrkamp: Frankfurt a. M. sowie Internet: <http://menschenpark.tripod.com>.
- Touraine, Alain (1972): Die postindustrielle Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Waldenfels, Bernhard (1985): In den Netzen der Lebenswelt. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Wallerstein, Immanuel (1974): The Modern World System – Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. New York/London: Academic Press.
- Urry, John (Hg.) (2000^a): Sociology Beyond Societies – Mobilities for the Twenty Arst Century. London/New York: Routledge.
- Urry, John (Hg.) (2000^b): Sociology Facing the Next Millennium. British Journal of Sociology [Special Issue], Nr. 1 (Vol. 51).
- Zapf, Wolfgang (1995): Entwicklung und Zukunft moderner Gesellschaften seit den 70er Jahren. In: Korte, Herman/Schäfers, Bernhard (Hg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie. Opladen: Leske+Budrich, S. 195-210.

Berlins Regierungsgebäude als Symbole

Zum baulichen Erbe der Hauptstadtinstitutionen

Christine Lutz

Einleitung

Nach dem Fall der Mauer und der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Frage nach der Hauptstadt sowie dem Parlaments- und Regierungssitz des wiedervereinigten Deutschlands äußerst kontrovers diskutiert. Sollte man in Bonn bleiben, die Stadt, mit der die „Erfolgsgeschichte“ (Baring 1999: 279) der alten Bundesrepublik assoziiert wurde oder sollte man in die alte deutsche Hauptstadt Berlin gehen, mit der sich viele Schattenseiten der deutschen Geschichte verbanden? In der Angst vor einer Wiederbelebung der alten Traditionen zeigte man sich sehr empfindlich gegenüber allen Assoziationen zur früheren preußischen, nationalsozialistischen und kommunistischen Metropole. Höhepunkt dieser Auseinandersetzung war die Bundestagsdebatte um den Parlaments- und Regierungssitz des wiedervereinigten Deutschlands am 20. Juni 1991, bei der sich eine knappe Mehrheit für Berlin aussprach.

Heute, mehr als zehn Jahre nach dieser Entscheidung, ist der Umzug der Verfassungsorgane von Bonn nach Berlin vollzogen. Heute werden ganz selbstverständlich die geschichtsträchtigen Berliner Regierungsgebäude in den Medien regelrecht in Szene gesetzt. Vor allem das umgebaute Reichstagsgebäude mit seiner markanten Kuppel dient nicht nur als Kulisse der politischen Berichterstattung aus Berlin, sondern wird mehr und mehr auch als Symbol für die neue, alte Hauptstadt Berlin in Unterhaltungssendungen inszeniert.

Der Umzug nach Berlin war ein Umzug in die deutsche Geschichte. In Berlin bündelt sich wie in einem Brennglas die deutsche Vergangenheit mit all ihren Brüchen und Kontinuitäten. Im folgenden wird das bauliche Erbe der Hauptstadtinstitutionen näher betrachtet. Der Umgang mit dem baulichen Erbe steht für die Symbolik der Berliner Regierungsgebäude.

1. Die Diskussion um die Nutzung des baulichen Erbes

Mit Berlin verbinden sich historisch betrachtet sehr unterschiedliche Gedanken, Vorstellungen und Gefühle. Der Name dieser Stadt steht für Leistungen und Verfehlun-

gen, für politische Höhen und Tiefen in der jüngeren deutschen Geschichte. Berlin war die Hauptstadt von so unterschiedlichen Staatsgebilden wie dem Königreich Preußen, dem Deutschen Kaiserreich, der Weimarer Republik, dem nationalsozialistischen Deutschland und der DDR. Die Stadt konnte 1991, als das wiedervereinigte Deutschland beschloß, Berlin zu seiner politischen Metropole zu machen, an eine 74jährige Tradition – von 1871 bis 1945 – als deutsche Hauptstadt anknüpfen.

Es standen deshalb genügend historische Regierungsgebäude zur Verfügung. Es läßt sich mit der relativen Stärke der Umzugsgegner erklären, daß dennoch manches neu gebaut sowie Vorhandenes aufwendig renoviert wurde und der Umzugstermin deshalb mehrfach verschoben werden mußte (Wefing 1999: 25). Peter Conradi, der damals als Mitglied der Baukommission des Ältestenrates des Bundestages maßgeblich an den Bauvorhaben des Bundes in Berlin beteiligt war, beschrieb die Situation folgendermaßen:

„Die Mehrheit für Berlin bei der Hauptstadtabstimmung [...] war mit siebzehn Stimmen so knapp, daß wir wußten, das Projekt würde nur auf breiterer Grundlage zu bewältigen sein. Darum haben wir von 1991 bis zum Frühjahr 1994 [...] Kompromisse ausgearbeitet. Vor allem da kamen die Forderungen, daß bis zum Umzug alles fertig sein müsse. Bayern und Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg [...] sagten, wenn wir schon nach Berlin müssen, dann soll alles aufs Beste gerichtet werden. Das hat uns viel Zeit gekostet, sonst wären wir wirklich innerhalb von fünf Jahren umgezogen. Technisch wäre das möglich gewesen.“ (Zitiert nach: Sayah 1999: 165)

Dies war jedoch politisch nicht durchsetzbar. In dem zähen Widerstand gegen Berlin verband sich der föderale Konsens der BRD mit der verbreiteten Sorge vor der Wiedergeburt deutscher Gespenster an ihrer alten Wirkungsstätte (Wefing 1999: 26). Die damalige Bundesbauministerin Irmgard Schwaetzer forderte Ende 1993 den Abriß des Staatsratsgebäudes der ehemaligen DDR sowie der zwei bedeutenden baulichen Hinterlassenschaften des Nationalsozialismus: Reichsbank und Reichsluftfahrtministerium. Letzteres, das Ernst Sagebiel 1934-1936 errichtet hatte, war der erste vollendete Regierungsbau der Nazis. Die Ministerin argumentierte, die Sanierung dieser Bauten drohe teurer zu werden als die Errichtung von Neubauten.

Erst 1994 kam die Wende zu einem behutsameren Umgang mit der Stadt und ihrem baulichen Erbe. Vor allem der Berliner Senat machte sich dafür stark. Den Satz „Berlin muß nicht neu erfunden werden“, so erinnert sich der damalige Senatsbaudirektor Hans Stimmann, „konnten wir bald in fünf Sprachen“ (zitiert nach: Der Spiegel 22/1998: 51). Die entscheidende Beschleunigung der zähen Umzugsvorbereitungen brachte im Oktober 1994 der Amtsantritt von Klaus Töpfer als Bundesbauminister und Umzugsbeauftragter. Töpfer setzte einen weitgehenden Verzicht auf Abrisse und Neubauten durch und forcierte statt dessen die Unterbringung der politischen Institutionen in Altbauten. Er war der erste unter den Bonner Ministern, der das schwierige Erbe der Vergangenheit ernsthaft annehmen wollte: Töpfer wollte die Berliner Gebäude, „wo das Grauen Täter gefunden hat“, als „Orte der unentrinnbaren Erinnerung“ erhalten – ohne museale Distanz zu gewähren. Gebaute Geschichte sollte als ministeriale Arbeitsstätte genutzt werden, „damit sich Täter nie wieder hinter Schreibtischen verschanzen können“ (zitiert nach: ebenda: 54). Gewiß, der Geist von Moltke, Göring oder Goebbels wird nicht aus den Wänden der Ministerien kommen. Aber der Architekt Hans Kollhoff, der aus der ehemaligen NS-Reichsbank das Außenministerium machte, stellte treffend fest: „Natürlich konditioniert Architektur Menschen, sonst wäre sie uninteressant.“ (zitiert nach: ebenda)

Nur das Bundespräsidialamt sowie das Bundeskanzleramt sollten Neubauten bekommen: der Präsident eine grau-schwarz glänzende Ellipse im Park von Schloß Bellevue, der Kanzler einen Kubus des Architekten Axel Schultes im Spreebogen, gegenüber des Reichstages.

Alle anderen Ministerien¹ Behörden und Institutionen hingegen wurden in Gebäuden untergebracht, die im Königreich Preußen, im Deutschen Kaiserreich, während der Weimarer Republik, im Dritten Reich oder nach 1945 unter der SED-Herrschaft entstanden. Letztere hatte die Nazigebäude meist ohne große bauliche Veränderungen weiter genutzt. Als Konsequenz aus dieser Entscheidung für die Nutzung der historisch belasteten Gebäude muß man sich mit dem baulichen Erbe der wesentlichen Epochen der jüngeren deutschen Geschichte auseinandersetzen.

Da die Berliner Regierungsgebäude in der wechselvollen deutschen Geschichte äußerst vielfältig genutzt wurden, wird das bauliche Erbe der politischen Institutionen in den verschiedenen Phasen der deutschen Geschichte im folgenden als Tabelle dargestellt.

Wie die Tabelle zeigt, stehen die Gebäude der politischen Institutionen in Berlin für negative wie auch positive Assoziationen mit dem Preußentum, sie stehen für den Glanz und das Scheitern der „Weimarer Republik“, sie stehen für das Grauen des Dritten Reiches und sie stehen für 40 Jahre deutsche Teilung.

Die Nutzung historischer Gebäude ist eng verbunden mit einer intensiven Auseinandersetzung über deren Nutzungsgeschichte. Berlins Staatssekretär für Stadtplanung, Hans Stimmann, meinte in diesem Zusammenhang: „In unserer Kultur sind Gebäude die zentrale Figur des Erinnerns.“ (Zitiert nach: *Der Spiegel* 22/1998: 65)

In ihnen wird die unsichtbare vergangene Wirklichkeit vor dem geistigen Auge wieder sichtbar: Bilder der Pracht und des Militarismus der Kaiserzeit, von Revolution, Inflation und dem schillernden Flair der Goldenen Zwanziger, von jubelnder Begeisterung und brutalem Terror der Nazis, von Bomben und Rosinenbomben, von Hundegebell und Wachtürmen.

Man kann diese Entscheidung für eine Nutzung des baulichen Erbes der wesentlichen Epochen der deutschen Geschichte auch als eine „Wiederinbetriebnahme“ (Meyer 1999: 16) der Geschichte bezeichnen. Dies stellt eine Besinnung auf Traditionen dar, die in den Hauptstädten anderer Demokratien seit jeher gepflegt, in Deutschland aber durch den Nationalsozialismus unterbrochen wurden. Damit vollzieht sich in Berlin, was in den Hauptstädten anderer Staaten längst üblich ist: die Anpassung demokratischer Institutionen an eine vordemokratische Bausubstanz (Wefing 1999: 26). Die Nutzung der historischen Gebäude, die die Last der Vergangenheit in sich tragen, gleicht somit einer Heilung von Brüchen. So drückt die neue alte Kapitale die Normalisierung deutscher Staatlichkeit aus.

Für Michael Mönninger ist mit der Wiedernutzung von NS-Bauten sogar „eine Art von 50jähriger moralischer Selbstabsolution durch Vergangenheitsverleugnung“ (1999: 41) zu Ende. In Berlin werde bewußt die Konfrontation mit der NS-Zeit gesucht, während die „alte“ Bundesrepublik nahezu sämtliche bauliche Hinterlassenschaften dieser Zeit mit Ausnahme des Münchner Hauses der Kunst und des Weimarer Gauforums absichtlich dem Verfall preisgegeben hätte. Darüber hinaus sind die Berliner NS-Bauten sogar bauliche Zeugnisse gleich zweier deutscher Diktaturen, da sie auch in der DDR für Regierungszwecke genutzt wurden.

Tabelle: Das bauliche Erbe der politischen Institutionen in Berlin

Bezeichnung (Entstehung)	Königreich Preußen	Deutsches Kaiserreich	Weimarer Republik	Nationalsozialismus	DDR
Bundestag im Reichstagsgebäude (1894)	Reichstag einer konstitutionellen Monarchie	Reichstag einer konstitutionellen Monarchie	1918: Ausrufung der Republik durch Philipp Scheidemann; Reichstag der ersten deutschen Demokratie	1933: Reichstagsbrand; Symbol für den Untergang der parlamentarischen Demokratie; 1945: Hissen der sowjet. Flagge als Triumph über das nationalsozialist. Deutschland	
Bundesrat (1904)		Oberhaus des Preussischen Parlamentes	16.-21.12.1918: Reichsversammlung. Arbeiter/Soldatenräte, Staatsrat	Eingliederung in das Reichsluftfahrtministerium	Akademie der Wissenschaften der DDR; „Haus der Ministerien“
Presse- und Informationsamt (1712/1913-17) Auswärtiges Amt (1934-1939)	Logenhaus	Postscheckamt	Postscheckamt	Erweiterungsbau der Reichsbank	Kantine von DDR-Ministerien; Bürogebäude 1949: Finanzministerium; 1959: Sitz des SED Zentralkomitee und Politbüro; 1990: Sitzungsort der Volkskammer
Justizministerium (1787/1897-1914)	Brückenanlage über ehemaligen Festungsgraben	Warenhäuser			1977: Presseamt 1989: Schabowskis Bekanntheit 1945: Sowjet. Militäradministration; 1947: Dt. Wirtschafts-kommission; 1949: Dt. Volksrat (Verabschiedung der DDR-Verfassung); „Haus d. Ministerien“; 1953: Zielpunkt des Aufstandes; 1971: Unterzeichnung des Viermächte-Abkommens
Finanzministerium (1935/36)				Reichsluftfahrtministerium	

Wirtschafts- und Technologieministerium (1746/1905- 1910)	Invalidenhäuser	„Kaiser-Wilhelm-Akademie für militärärztliches Bildungswesen“	1950-1966: 1. Strafsenat des Obersten Gerichts 1960er: Regierungs- und Diplomaten-Krankenhaus Nationalrat der nationalen Front der DDR
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung (1936-1940) Ministerium für Verkehr, Bau- u. Wohnungswesen (1878) Verteidigungsministerium (1914)		Geologische Landesanstalt u. Bergakademie	Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda
		Reichsmarineamt	Oberkommando der Wehrmacht; Zentrale der Widerstandskämpfer des 20. Juni 1944
	Kasernen		
Ministerium für Bildung und Forschung (18. Jh.) Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1898)		Sitz d. Geheimes Zivilkabinetts von Wilhelm II.	Bauakademie; „Ständige Vertretung der BRD bei der DDR“ Wohnheim; Staatssekretariat Hoch- u. Fachhochschulwesen; Staatsverlag der DDR
Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit (1969) Ministerium für Familie, Senioren und Jugend (1928) Gesundheitsministerium (1906) Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1927)		Polizeischule Dienstwohnung d. preuß. Ministerpräsidenten; Wohnung des Präsidenten des Preuß. Staatsrats (K. Adenauer)	„Haus der Elektroindustrie“
		Verwaltungs-Gebäude; Bankgebäude	Verkehrsministerium;
		Preuß. Lebensversicherungsanstalt	Kombinat Robotron
		„Europahaus“; 1. Bürohochhaus Berlins	Reichsarbeitsministerium

In bezug auf das bauliche Erbe der Deutschen Demokratischen Republik sollte nicht der Fehler gemacht werden, diese Hinterlassenschaften zu „schleifen“ und somit die 40jährige Existenz des Sozialismus auf deutschen Boden zu leugnen. Es ist natürlich schwierig zu beurteilen, wo DDR-Architektur abgerissen und wo erhalten werden sollte. Steffen Reiche schlägt vor, nur „da, wo sie tiefe Wunden in historische Strukturen geschlagen haben, können und müssen auch Zeugnisse der DDR-Architektur abgerissen und zurückgebaut werden“ (1995: 35). Man sollte dem baulichen Erbe der DDR jedoch nicht mit einer Haltung begegnen, die an „städtebaulichen Revanchismus“ (Welch Guerra 1999: 629) erinnere, denn so werde die Integration der früheren DDR-Bürger in das wiedervereinigte Deutschland erschwert.

Obwohl die Mehrheit der Bundesinstitutionen in angestammte Staatsbauten einzog, wurde dennoch peinlich darauf geachtet, bis auf den Bundestag im Reichstagsgebäude und das Verteidigungsministerium im Bendlerblock keinen Vorkriegsstandort mit der gleichen Funktion wiederzubeleben.² Der Bendlerblock war neben seiner wichtigen Rolle in der deutschen Militärgeschichte auch Symbol des Widerstandes gegen das NS-Regime und wurde deshalb zum zweiten Dienstsitz des Verteidigungsministeriums gewählt.

Wichtigstes Projekt der Hauptstadtplanung war der Reichstag als Ort der Volksvertretung. Er bündelte alle Befürchtungen auf eine Restauration der Kapitale, die Berlin vor 1945 gewesen war. Sein bauliches Erbe verkörpert vieles, was der Nation im Laufe ihrer Geschichte widerfahren war. Das Reichstagsgebäude wird deshalb beispielhaft für die gesamte Thematik der Symbolik der Berliner Regierungsgebäude näher beleuchtet.

2. Das Reichstagsgebäude: Beispiel für die Symbolik der Berliner Regierungsgebäude

Ein Rundgang durch das Reichstagsgebäude gleicht einem Gang durch die deutsche Geschichte. Geradezu exemplarisch verbinden sich mit diesem Bauwerk die Bilder und Alpträume der jüngeren deutschen Geschichte. Das Reichstagsgebäude ist deshalb ein „sehr deutscher Gedächtnisort“ (Wefing 1999: 26). Für Heinrich Jaenecke verkörpert er „in diesem traumatisierten Land, das im Osten wie im Westen radikal Tabula rasa gemacht hat“, das „Kontinuum der Geschichte, die Wurzeln der Gegenwart“ (1999: 102).

Das Reichstagsgebäude ist ein Symbol. Aber wofür? Ist es ein Symbol des Preußentums und des Wilhelminismus oder steht es für die ohnmächtige Weimarer Republik, gar für den Nationalsozialismus? Ist es ein Symbol der parlamentarischen Demokratie, der Teilung oder der Einheit Deutschlands?

2.1. Die Geschichte des Reichstagsgebäudes

Über ein Jahrhundert nach seiner Einweihung am 5. Dezember 1894 gibt das Reichstagsgebäude noch Rätsel auf: Haben Bismarck und/oder Kaiser Wilhelm I. gewollt, daß es fern des damaligen Machtzentrums errichtet wurde? Wer hat es 1933 angezündet? Warum hat die Rote Armee 1945 so viel Feuerkraft auf das Gebäude verwendet? Und warum hat Stalin so großen Wert auf ein Foto gelegt, das

das Hissen der Roten Fahne auf dem Dach des Reichstagsgebäudes zeigt? Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wofür das Reichstagsgebäude in der deutschen Geschichte stand und wofür es heute, im wiedervereinigten Deutschland als Sitz des Deutschen Bundestages steht.

Als am 21. März 1871 der neugewählte Reichstag des Deutschen Reiches zu seiner konstituierenden Sitzung in Berlin zusammentraf, tat er dies im Plenarsaal des Preußischen Abgeordnetenhauses in der Leipziger Straße. Schnell wurde jedoch klar, daß man etwas anderes finden mußte. Man einigte sich, als Provisorium auf das Gebäude der „Königlichen Porzellan Manufaktur“ in der dem Herrenhaus benachbarten Leipziger Straße 4.

Nachdem die Frage des Provisoriums geklärt war, konzentrierte man sich nun auf die Wahl eines passenden Grundstückes für den endgültigen Bau. Reichskanzler Otto von Bismarck machte sich dafür stark, daß der künftige Standort des Reichstages in fußläufiger Entfernung zur Wilhelmstraße liegen sollte.³ Als Standort für das Reichstagsgebäude legte man sich bald auf den Königsplatz fest. Es ist oft behauptet worden, Bismarck und der Kaiser hätten dem Parlament aus Geringschätzung dieses jenseits des alten Stadtkerns gelegene Grundstück untergeschoben. Nach Michael S. Cullen (2000: 11f.) entspricht dies keineswegs der Wahrheit: Der Königsplatz, wie der heutige „Platz der Republik“ damals hieß, war nicht irgendein Ort, sondern schon dem Namen und der Gestaltung nach der kommende Platz Berlins.

Hier standen bereits ein Unterhaltungspalast des Breslauer Gastwirts Josef Kroll (Kroll-Oper) und auf der Ostseite das Wohnpalais mit Kunstgalerie des Grafen Raczynski. Bald entschied man sich für Raczynskis Palais als endgültigen Standort für die deutsche Volksvertretung. Raczynski protestierte vehement gegen diese faktische Enteignung seines Palais'. Trotzdem wurde 1871/72 ein erster Wettbewerb für den Sitz des Reichstages ausgeschrieben. Erst am 13. Dezember 1881 konnte man jedoch, nach dem Tod des alten Grafen Raczynski, endgültig dieses Grundstück als Bauplatz für den Reichstag gewinnen. 1882 schrieb man deshalb einen zweiten Wettbewerb aus. Gewinner war Paul Wallot.

Bei der Grundsteinlegung 1884 waren drei Generationen preußisch-deutscher Monarchen anwesend: Kaiser Wilhelm I., der Kronprinz und nächste Kaiser Friedrich III. sowie der Enkel und spätere Kaiser Wilhelm II.. 1894, bei der Einweihung des Reichstages, hatte sich die positive Einstellung der Monarchie, namentlich die des Kaisers Wilhelm II., gegenüber diesem Haus jedoch geändert. Seine Verunglimpfung des Reichstagsgebäudes als „Gipfel der Geschmacklosigkeit“ nur ein halbes Jahr nach Einweihung der Kuppel mündete in einen öffentlichen Skandal. Vor allem diese Kuppel war Wilhelm II. ein Dorn im Auge: Die „Schwatzbude“ oder „Reichsaffenhaus“, wie er das Parlament zu titulieren pflegte, maßte sich doch mit ihrer Kuppel an, die des Stadtschlosses, der monarchisch-protestantischen Repräsentation im Berliner Stadtbild, zu überragen (Cullen 1999: 196). Ungeachtet der Geringschätzung durch den Kaiser gewann der Reichstag in der Folgezeit mehr und mehr an Bedeutung. Im Ersten Weltkrieg war nicht der Schloßplatz und nicht die Wilhelmstraße, sondern der Königsplatz als Standort des Reichstages zum Zentrum des Geschehens avanciert.

Auch der SPD-Politiker Philipp Scheidemann hatte die Bedeutung des Gebäudes erkannt, als er nach Ende des Ersten Weltkrieges am 9. November 1918 aus einem Fenster des Reichstagsgebäudes die Republik ausrief. Das Gebäude verlieh

seinen Worten Autorität (BMVBW 2000: 45). In der „Weimarer Republik“ begann jene Phase, in der das Parlament in voller Souveränität seine demokratischen Kompetenzen ausüben konnte. Die Institution wurde jedoch genauso wie viele politische Akteure von Systemgegnern beschimpft und verächtlich gemacht.

Für den Untergang der ersten deutschen Demokratie und für die nationalsozialistische Herrschaftsübernahme steht symbolhaft der Brand des Reichstages am 27. Februar 1933. Dieses Ereignis wurde von den Nationalsozialisten genutzt, um die Macht zu erobern und zu festigen. Hunderte von Kommunisten, später auch Sozialdemokraten wurden von der SA festgenommen, interniert und gefoltert. Die demokratische Presse wurde systematisch ausgeschaltet. Am 23. März 1933 stimmte das Parlament, ohne die inzwischen verhafteten Kommunisten und gegen die Stimmen der Sozialdemokraten, dem Ermächtigungsgesetz mit einer Zweidrittelmehrheit zu. Die Institution Reichstag war damit endgültig entmachtet. Bis heute ist die Ursache des Brandes nicht völlig geklärt. Es wird immer noch heftig über die Frage gestritten, ob der Reichstag von einem Einzeltäter angezündet worden ist oder ob Marinus van der Lubbe dazu angestiftet wurde – von den Nationalsozialisten oder von den Kommunisten (vgl. Der Spiegel 15/2001: 38ff.).

Das Reichstagsgebäude selbst fristete einen „Dornröschenschlaf“ (Cullen 2000: 44) für die restlichen elf Jahre des „tausendjährigen Reiches“. Hitler haßte die Institution des Reichstages, eine seine Macht kontrollierende Volksvertretung, obwohl er vielleicht die Architektur des Wallotbaus nicht ungerne sah. Er hatte das Gebäude nur dreimal betreten. Mitglied des Reichstages wurde Hitler erst nach den Wahlen vom 5. März 1933, als der Plenarsaal bereits ausgebrannt war und die Sitzungen in die gegenüberliegende Kroll-Oper verlegt waren. Die Kroll-Oper – und nicht der Reichstag – war auch der Ort, an dem der Fraktionsvorsitzende der SPD, Otto Wels, am 23. März 1933 seine zu Recht berühmte Rede gegen das Ermächtigungsgesetz hielt (Cullen/Kieling 1992: 95ff.).

Dennoch galt das Reichstagsgebäude als das Nazi-Symbol schlechthin. Und das vor allem im Ausland. So schrieb die „Washington Post“ noch 1995, der Reichstag sei „das Gebäude, von dem aus die Nazis regierten“ (Mönninger 1999: 45). Es wurde von den Nazis jedoch nur als Propaganda- und Touristenattraktion genutzt. Hier fanden Ausstellungen wie „Der ewige Jude“ oder „Bolschewismus ohne Maske“ statt.

Das Reichstagsgebäude hatte jedoch schon lange eine Symbolkraft erlangt, die mit seiner Funktion allein nicht zu erklären war. Als der Krieg zu Ende ging, sah die einmarschierende Rote Armee – obwohl sich hier keine Regierungszentrale befand – das Gebäude als Inbegriff der faschistischen Herrschaft und in der Einnahme des Hauses eine bedeutende Symbolwirkung. Nicht auf der Reichskanzlei, sondern hier erfolgte die berühmte Hissung des „Banners des Sieges“ am letzten Apriltag 1945. Sie wurde als Geste des Triumphs inszeniert. Dies kann mit Recht als Symbol der Niederlage der Hitlerdiktatur gesehen werden.

Nach Kriegsende diente das Reichstagsgebäude als Hintergrund für Demonstrationen. Am 9. September 1948 demonstrierten hier mehrere Hunderttausend Berliner gegen die Berlin-Blockade. Der Reichstag wurde, neben dem Brandenburger Tor, zum Symbol der deutschen Teilung, lag er doch in unmittelbarer Nähe der Sektorengrenze. Was sollte nun aus dieser Ruine werden? Sollte man das Reichstagsgebäude wieder aufbauen, und wenn ja, zu welchem Zweck? Noch in den 1950er Jahren ließ man die Kuppel sprengen. Im Februar 1960 lobte man einen Wettbewerb aus. Sieger

wurde der Berliner Architekt Paul Baumgarten. Er brach einen großen Teil der Baub substanz aus dem Inneren. Nach dem Abschluß des „Wiederaufbaus“ entbrannte die Diskussion um die Zweckbestimmung des Reichstages erneut auf. Schließlich zog 1971 die Ausstellung „Fragen an die deutsche Geschichte“ ein. Der Reichstag blieb Symbol der deutschen Teilung. Um den Anspruch auf deren Überwindung zu verdeutlichen, traf sich hier bis 1969 die Bundesversammlung.

Als die deutsche Teilung endlich überwunden war, wurde in der Nacht vom 2. auf den 3. Oktober 1990 vor dem Reichstagsgebäude die Wiedervereinigung Deutschlands gefeiert. Am 4. Oktober 1990 fand erstmals seit dem 9. Dezember 1932 wieder eine Sitzung eines gesamtdeutschen Parlamentes, wenn auch noch getrennt gewählt, im Reichstagsgebäude statt. Am 20. Dezember 1990 konstituierte sich der erste gesamtdeutsch gewählte Bundestag nach der Wiedervereinigung im Reichstagsgebäude.

Nach dem Beschluß des Bundestages vom 20. Juni 1991, den Parlaments- und Regierungssitz in die alte deutsche Hauptstadt Berlin zu verlegen, legte sich der Ältestenrat des Bundestages am 30. Oktober 1991 auf den Reichstag als Sitz des Parlamentes fest.⁴ Diese Entscheidung drückte ebenso wenig einen breiten Konsens aus wie der kurz zuvor gefaßte Umzugsbeschluß. Günter Behnisch, der mit dem transparenten Bonner Plenarsaal der rheinischen Republik erst Anfang der 1990er Jahre ihre Heimstatt gegeben hatte, befand den Reichstag als „unangenehm, überheblich“ und allenfalls für „schlechte Träume“ geeignet (zitiert nach: Meyer 1999: 20). Die im Reichstag aufbewahrte Geschichtlichkeit schreckte diejenigen, die für den bundesrepublikanischen Neuanfang ohne die Last der Geschichte standen.

2.2. Das Reichstagsgebäude als Sitz des Deutschen Bundestages

Um sich mit der Symbolik des Gebäudes auseinanderzusetzen und die künftige Gestaltung des Reichstages zu erörtern, wurde am 14./15. Februar 1992 ein Reichstagskolloquium einberufen, an dem mehr als 300 Historiker, Politikwissenschaftler, Architekten, Politiker und Publizisten aus dem In- und Ausland teilnahmen. Hierbei wurde beschlossen, am 26. Juni 1992 einen internationalen Architekturwettbewerb zum Umbau des Reichstagsgebäudes auszuloben (Kansy 1994: 90). Die Architekten Pi de Bruijn (Niederlande), Santiago Calatrava (Schweiz) und Sir Norman Foster (Großbritannien) wurden dabei mit einem ersten Preis ausgezeichnet. Im Bundestag fanden jedoch alle drei ersten Preisträger keinen Anklang mit ihren Entwürfen, weil sie entweder zu starke Eingriffe in die Substanz des Reichstages vornahmen (Foster und Calatrava) oder den Plenarsaal in ein separates Gebäude vor den Reichstag legen wollten (de Bruijn). Nachdem in einem zweiten Reichstagskolloquium nochmals in breiter Öffentlichkeit über die Ergebnisse diskutiert wurde, entschied die Konzeptkommission am 22. Juni 1993, daß diese drei Architekten ihre Entwürfe noch einmal überarbeiten sollten.

Mit großer Mehrheit entschieden sich die Mitglieder der Konzept- und der Baukommission schließlich für den überarbeiteten Entwurf des englischen Architekten Sir Norman Foster. Der verschiedenartigen Symbolik des Reichstagsgebäudes entspricht Fosters architektonisches Konzept, alle Geschichtsspuren zu erhalten und den neobarocken Wallot-Bau mit Ergänzungen unserer Tage zu collagieren. Er verband eine moderne Architekturauffassung mit dem Respekt vor der architektonischen und politischen Geschichte des Hauses und verwirklichte überdies ein um-

weltschonendes Energiekonzept. Für Foster sollte der Reichstag „Ausdruck der neuen Demokratie eines wiedervereinigten Deutschlands“ sein.⁵

Foster hat die Spuren der Geschichte – vor allem die Flammenspuren, Einschußnarben und die sogenannten „Russen-Graffiti“, die Flüche der Rotarmisten vom Ende des Zweiten Weltkrieges – gesichert. Ergänzt wurden sie mit den zeitgemäßen Materialien Stahl und Glas. Entstanden ist eine stellenweise „grandiose Collage aus durchsichtiger Gegenwart und blankgewienener Vergangenheit“, eine „synthetische Historizität“ (Wefing 1999: 27). Indem Foster die Spuren der deutschen Geschichte im Reichstag freigelegt hat, führt er den bewußten Umgang mit der Geschichte als Baugeschichte vor.

Von herausragender Bedeutung ist das weithin sichtbare neue Element: die Kuppel. Erst nach langem Streit zwischen den meist sozialdemokratischen Flachdachverfechtern und den häufig konservativen Anhängern einer Rekonstruktion der Originalversion, in dem der Architekt fast zwei Dutzend Planungsvarianten vorlegte, beschloß man den Wiederaufbau der Kuppel in moderner Form: als eiförmiges Gebilde, das 23 Meter mißt und damit kaum halb so hoch ist wie sein historischer Vorläufer. Darüber hinaus entlüftet Fosters Kuppel einerseits den Reichstag, was den Verzicht auf eine Klimaanlage ermöglicht, und erhellt zudem den Plenarsaal mit Hilfe eines Spiegeltrichters. Fosters Kuppelkonstruktion ist somit ein Symbol für den Neuanfang und die Transparenz der parlamentarischen Arbeit einer modernen Demokratie im Reichstagsgebäude (BMVBW 2000: 15). Nachts wird die Kuppel von innen beleuchtet und ist als neues Wahrzeichen Berlins weithin sichtbar.

Der größte Unterschied zur historischen Kuppel ist aber: die neue Kuppel ist begehbar. Und wer eine der beiden gegenläufigen, je 240 Meter langen Spiralrampen hinaufschreitet, kann einen eindrucksvollen Blick über die Stadt genießen. Er verdeutlicht, wofür auch das Projekt insgesamt steht:

Der Reichstag ist nun nicht mehr das solitäre Mahnmal, als das man ihn zu Mauerzeiten kannte, sondern integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft und ihrer Hauptstadt. Wie Bundestagspräsident Wolfgang Thierse bei der Eröffnung des Reichstagsgebäudes treffend feststellte, ist der Reichstag ein „Symbol für all die Ambivalenzen und Vieldeutigkeiten in der deutschen Geschichte“⁶, die nur als Ganzes angenommen werden kann. Alle Debatten, die auf einen Schlußstrich unter die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts zielen, werden an diesem Ort ad absurdum geführt. Der Reichstag verkörpert die deutsche Geschichte mit all ihren Brüchen, läßt keinen Austritt aus ihr und keinen Schlußstrich zu.

Im Ergebnis dominiert beim Reichstagsgebäude weder die Geschichte die Gegenwart noch umgekehrt. Foster hat Geschichte sichtbar gemacht, aber ist nicht dort verharrt (ebenda: 12). Das Reichstagsgebäude ist damit das wohl prominenteste Beispiel für das architektonische Neuarrangement von Heute und Gestern unter den Berliner Regierungsgebäuden.

Betrachtet man die Entstehung der neuen Symbolik in Berlin ist bezüglich der Schaffung von Symbolen festzustellen: die Symbolik des Reichstagsgebäudes, des wichtigsten Projektes der Hauptstadtplanung, ist durch die Synthese von einer Auseinandersetzung mit dem baulichen Erbe der Vergangenheit, der Annahme der Geschichtlichkeit und moderner Architektur entstanden. Eine solche Symbolik konnte nicht geplant werden, sondern ist durch den Umgang mit der Last der Geschichte entstanden.

Dieser Umgang mit dem baulichen Erbe der deutschen Geschichte, der eng verbunden ist mit der intensiven Auseinandersetzung mit deren Nutzungsgeschichte, ist Ausdruck der Symbolik Berlins als Hauptstadt des wiedervereinigten Deutschlands.

3. Schlußbetrachtung

Nach Klaus von Beyme hat eine Hauptstadt so hohen symbolischen Wert, daß sie sogar Auswirkungen auf die dort betriebene Politik besitze (1991: 12ff.). Walter Bagehot hat bereits 1867 darauf hingewiesen, daß in einer Verfassung die „dignified parts“ und die „efficient parts“ zu unterscheiden seien, die Bedeutung von ersteren jedoch oft zu gering eingeschätzt würde (1958: 4). Zu ihnen gehört zweifellos jene Staatsymbolik, die sich in Hauptstädten manifestiert. Die Hauptstadt ist ein „in der Geschichte ruhender Identitätspool der Nation“ (Baumunk 1992: 4). Bonn, die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland in den 40 Jahren der deutschen Teilung, war alles andere als ein solcher in der Geschichte ruhender Identitätspool der Deutschen. Bonn galt als Provisorium. Es stand für die Flucht aus der deutschen Geschichte, für den Neubeginn nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges.

In Berlin dagegen kann man der Erinnerung an die jüngere deutsche Geschichte nicht ausweichen, man wird intensiver auf deren Spuren gestoßen als in Bonn. Durch diese unmittelbare Anschauung stellen sich hier die Fragen nach der Kontinuität und den Brüchen der deutschen Vergangenheit und damit nach der Traditionsstiftung zwingender. In der neuen alten Hauptstadt Berlin ist eine Flucht aus der deutschen Geschichte nicht möglich.

Die in der Diskussion um den Parlaments- und Regierungssitz geäußerte Hoffnung, daß sich damit das Verhältnis der Deutschen zu ihrer eigenen Geschichte durch die tägliche Konfrontation „entkrampf“ und sich so das Selbstverständnis der Deutschen normalisiere, hat sich heute zum Teil bewahrheitet. Das wiedervereinigte Deutschland hat in diesen beiden Bereichen den vielbeschworenen „deutschen Sonderweg“ verlassen. Die deutsche Vergangenheit ist keine Tabuzone mehr (Wefing 1999: 30). So schwer die Erinnerungen an die Verbrechen der Nationalsozialisten auch auf den Deutschen lasten, so deutlich ist zugleich, daß sie nicht die ganze deutsche Geschichte ausmachen. Dies zeigt das bauliche Erbe der Hauptstadtinstitutionen eindrucklich.

Deutlich wurde, daß die neue Hauptstadtssymbolik für einen anderen Umgang mit der Last der deutschen Geschichte steht. Daraus ergeben sich zwei wichtige Argumente, die für ein neues deutsches Selbstverständnis sprechen: zum einen eine neue deutsche Selbstdarstellung, zum anderen ein verändertes deutsches Geschichtsverständnis.

Dieses neue Geschichtsverständnis, ein Bekenntnis zu einer in vielen Teilen problematischen Vergangenheit, aus der gleichwohl doch etwas Positives und zeitgemäß Neues entstehen kann – wie es die Symbolik des umgebauten Reichstages demonstriert – kann als adäquater symbolischer Ausdruck eines neuen deutschen Selbstverständnisses wahrgenommen werden.

Anmerkungen

- 1 Das Bundesministerium des Inneren hat in Berlin einen angemieteten Neubau bezogen und wird deshalb in der Tabelle zum baulichen Erbe der politischen Institutionen in Berlin nicht aufgeführt.
Beim Auswärtigen Amt sowie bei den Bundesministerien der Justiz, für Wirtschaft und Technologie, für Bildung und Forschung und für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wurden lediglich Ergänzungsbauten geschaffen. (Vgl. Bundestag-Drucksache 14/160: 5f.)
- 2 Weitaus weniger Schwierigkeiten mit der Wiederannäherung an Traditionen hatten die Botschaften in Berlin. Viele von ihnen kehrten an ihre Vorkriegsstandorte zurück, wie zum Beispiel die französische und die amerikanische Botschaft an den Pariser Platz oder die Botschaften der Hitlerschen Bündnispartner Italien, Japan und Spanien an den südlichen Tiergarten.
- 3 120 Jahre später verlangte Bundeskanzler Helmut Kohl, das neu zu bauende Kanzleramt müsse ebenfalls in fußläufiger Entfernung zum Reichstag liegen.
- 4 Um die Benennung des Reichstagsgebäudes als Sitz des Bundestages tobte ein erbitterter Streit (Cullen 2000: 68f.). Sollte es „Reichstag“ oder „Bundestag“ heißen? Rita Süßmuth hatte bereits 1997 vorgeschlagen, das Haus künftig „Bundestag“ oder „Bundeshaus“ zu nennen. Andere meinten, man könnte einem solchen Haus nicht beliebig einen neuen Namen verpassen. Wolfgang Thierse, Bundestagspräsident seit Ende 1998, favorisierte zunächst die Lösung „Bundestag im Reichstag“, trat aber gegen Ende 1998 mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit, alle bisherigen Lösungen zu verwerfen, und das Gebäude schlicht „Plenargebäude“ zu taufen. Anfang 1999 entschied man sich letztendlich für „Plenarbereich Reichstagsgebäude“.
- 5 <http://www.bundestag.de/aktuell/bp/98/bp9801/9801010.htm>
- 6 http://www.bundestag.de/blickpkt/arch_bpk/rstgthie.htm

Literatur

- Baring, Arnulf (1999): Es lebe die Republik, es lebe Deutschland! Stationen demokratischer Erneuerung 1949-1999, Stuttgart.
- Bagehot, Walter (1958) (Neudruck): The English Constitution, London.
- Baumunk, Bodo-Michael (1992): Hauptstadt, aber wo liegt sie?, in: Marion Dönhoff/Helmut Schmidt/Theo Sommer (Hrsg.): ZEIT-Punkte Nr. 2: Vom Reich zur Republik. Die deutsche Nation im Aufund Ab der Zeitläufe 1870-1990, Hamburg, S. 4.-8.
- Beyme, Klaus von (1991): Hauptstadtsuche. Hauptstadtfunktionen im Interessenkonflikt zwischen Bonn und Berlin, Frankfurt a.M.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.) (2000): Bundeshauptstadt Berlin.
- Bauten für Parlament und Regierung, Berlin.
- Bundestag-Drucksache 14/1601: Bilanz der Maßnahmen zum Umzug der Bundesregierung nach Berlin und der Ausgleichsleistungen für die Region Bonn.
- Cullen, Michael S. (1999): Streit um Symbole. Die Kuppel des Reichstagsgebäudes, in: Heinrich Wefing (Hrsg.): „Dem Deutschen Volke“. Der Bundestag im Berliner Reichstagsgebäude, Bonn, S. 192-209.
- Ders. (2000): Der Reichstag, Berlin.
- Ders./Kieling, Uwe (1992): Der Deutsche Reichstag. Geschichte eines Parlaments, Berlin.
- Dörner, Andreas (2000): Der Bundestag im Reichstag. Zur Inszenierung einer politischen Institution in der „Berliner Republik“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (2), S. 237-246.
- Jaenecke, Heinrich (1999): Bauplatz Zukunft, in: Manfred Bissinger/Will Keller (Hrsg.): Berlin, Hamburg, S. 101-103.

- Kansy, Dietmar (1994): Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, in: Werner Süß (Hrsg.): Hauptstadt Berlin, Band 1: Nationale Hauptstadt, Europäische Metropole, Berlin, S. 77-98.
- Meyer, Ulf (1999): Bundeshauptstadt Berlin, Berlin.
- Mönninger, Michael (1999): Rückkehr in die Hauptstadt. Politik und Architektur in Berlin, in: Architektenkammer Berlin (Hrsg.): Berlin: offene Stadt, Band 2: Die Erneuerung seit 1989, Berlin, S. 38-53.
- Reiche, Steffen (1995): Der Umgang mit dem baulichen Erbe der DDR, in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hrsg.): Verfallen und vergessen oder aufgehoben und geschützt? Architektur und Städtebau der DDR – Geschichte, Bedeutung, Umgang, Erhaltung, Bonn, S. 32-35.
- Sayah, Amber (1999): „Wir sind die Bauherren, wir übernehmen Verantwortung“. Ein Werkstattgespräch mit Dietmar Kansy und Peter Conradi, in: Heinrich Wefing (Hrsg.): Dem Deutschen Volke. Der Bundestag im Berliner Reichstagsgebäude, Bonn 1999, S. 162-179.
- Wefing, Heinrich (1999): Republikanische Lockerungsübungen. Der Umzug nach Berlin und das Ende der Angst vor der Baugeschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32-33, S. 25-30.
- Welch Guerra, Max (1999): Hauptstadtplanung als Vereinigungspolitik, in: Werner Süß/Ralf Rytlewski: Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole, Bonn, S. 610- 632.

Der Konvent: Die neue EU-Methode?

Petra Zimmermann-Steinhart

Nach dem Pleiten-Gipfel von Nizza beschloss der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001, zum zweiten Mal einen Konvent einzuberufen, um die im Jahr 2004 anstehende Regierungskonferenz vorzubereiten. Die Vorgehensweise, einen Konvent mit der Aufarbeitung einer Aufgabe zu befassen, war in der EU davor erst einmal angewandt worden: Die Grundrechte-Charta der EU wurde im Konventsverfahren erstellt.¹ In diesem neuen Gremium waren Vertreter der Staats- und Regierungschefs, der Kommission, des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente vertreten, die damit erstmals in die Erarbeitung eines EU-Dokuments direkt eingebunden wurden. Die Bezeichnung „Konvent“ gab sich das Gremium zu Beginn seiner Arbeit selbst.²

Die Konventsmethode, abgeleitet aus dem lateinischen *convenire* (zusammen kommen) ist eine für die EU neue Arbeitsweise. Üblicherweise werden entweder die Kommission, oder im Fall von fachpolitischen Fragen die jeweiligen Ministerräte beauftragt, oder es wird festgelegt, dass eine künftige Ratspräsidentschaft Vorbereitungen treffen soll.³ Sollen die Verträge verändert werden, regelt Artikel 48 EU-Vertrag die Vorgehensweise dahingehend, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Kommission Vorschläge einbringen können.

Die Einberufung eines Gremiums, das weitere Akteure einbezieht, ist vertraglich nicht explizit vorgesehen. Diese Vorgehensweise hat jedoch erstens den Vorteil, dass durch die Beteiligung der Parlamente (Europäisches Parlament und nationale Parlamente) eine weitere Legitimationsinstanz bereits im Vorfeld einbezogen werden kann. Zweitens bietet die Auslagerung in ein zeitlich begrenztes, neu zusammengesetztes Gremium mit einem klar definierten Auftrag die Möglichkeit, wichtige Fragen außerhalb des politischen Tagesgeschäfts zu erörtern. Ein dritter Vorteil dieser Arbeitsweise liegt in der Öffentlichkeit. Während Ratstagungen hinter verschlossenen Türen stattfinden, sind die Konventssitzungen öffentlich. Dadurch entsteht mehr Transparenz und eine stärkere Annäherung an die Bürger ist zumindest theoretisch möglich.

Im folgenden werden die Aufgabenstellung und Vorgaben sowie die Zusammensetzung und Arbeitsweise der beiden Konvente aufgezeigt. Bei der Analyse der neuen Methode stellt sich die Frage, ob diese Art Entscheidungen vorzubereiten oder zu treffen sich zu einer neuen EU-Methode entwickeln kann.

Aufgabenstellung und Vorgaben

Der Konvent zur Ausarbeitung einer EU Grundrechte-Charta

Der erste Konvent hatte die Aufgabe, eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union zu entwerfen. Der Europäische Rat hat hierfür in Köln einen inhaltlichen Rahmen geschaffen, indem er erstens die Rechtstexte benannte, die der EU Grundrechte-Charta zugrunde liegen sollen und zweitens festlegte, dass der Konvent neben den Grundrechten wirtschaftliche und soziale Rechte berücksichtigen solle.⁴

Die Charta sollte die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte, die auch in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden, enthalten. Darüber hinaus sollte der Konvent die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten einbeziehen und Grundrechte festlegen, die nur Unionsbürgern zustehen.

Der Europäische Rat legte im Oktober 1999 fest, dass der Entwurf der Charta dem Rat erst dann vorgelegt werden solle, wenn „der Vorsitzende in engem Benehmen mit den stellvertretenden Vorsitzenden zu der Auffassung gelangt, dass der von dem Gremium ausgearbeitete Charta-Entwurf für alle Seiten zustimmungsfähig ist“⁵ Dies bedeutete jedoch nicht, dass es keine zeitlichen Begrenzungen für den Konvent gegeben hätte. Der Konvent hatte im Gegenteil einen relativ engen Zeitrahmen, die Grundrechte-Charta sollte bei der Regierungskonferenz im Jahr 2000 proklamiert werden.

Der Reformkonvent

Der zweite Konvent hat die Aufgabe, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“⁶ Worin diese „wesentlichen Fragen“ bestehen, legte der Europäische Rat in seiner „Erklärung von Laeken“ fest. Kapitel II „Die Herausforderungen und Reformen in einer erneuerten Union“ wird durch die Feststellung eingeleitet, die Union müsse „demokratischer, transparenter und effizienter werden.“ Der Europäische Rat identifizierte in diesem Zusammenhang drei wesentliche Herausforderungen:

Erstens sollen die Europäische Union und ihre Organe den Bürgern, vor allem den Jugendlichen näher gebracht werden. Zweitens sollen die Institutionen angesichts der anstehenden Erweiterung der EU umstrukturiert werden. Drittens soll die EU zu einem „Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen multipolaren Welt“ werden.

Die Herausforderungen werden mit Hilfe der oben angesprochenen Fragen konkretisiert. Zusammenfassend laufen die Fragen erstens darauf hinaus, dass die Verteilung von Zuständigkeiten überdacht und transparenter gemacht werden soll. Zweitens wird die Frage gestellt, ob es nicht einer Reduzierung und Vereinfachung der Instrumente der EU bedarf. Ein dritter Punkt ist der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit sowie einer stärkeren demokratischen Legitimation der EU-Entscheidungen gewidmet.

Ein letzter Punkt dreht sich darum, wie die Vertragsstruktur der Europäischen Union vereinfacht werden kann, ob zwischen einem Basisvertrag und anderen Vertragsbestimmungen unterschieden werden kann und ob dies in eine Europäische Verfassung münden kann.

Während der erste Konvent den Auftrag hatte, seinen Vorschlag erst dann dem Europäischen Rat zu übergeben, wenn dieser mehrheitsfähig sei, ist der zweite Konvent gehalten, mehrere Lösungsvorschläge zu präsentieren. Das heißt in diesem Fall behält es sich der Europäische Rat vor, selbst zwischen möglicherweise kontroversen Vor-

schlagen zu entscheiden. Dies wird die Arbeit im Konvent möglicherweise vereinfachen, da nicht für jeden Punkt ein Kompromiss gefunden werden muss. Ob diese Vorgehensweise am Ende jedoch zu tatsächlichen Reformen führen wird, ist fraglich. Wenn die Staats- und Regierungschefs mehrere Alternativen zur Entscheidung vorgelegt bekommen werden, ist zu erwarten, dass die Alternativen die unterschiedlichen Interessenslagen der Mitgliedstaaten widerspiegeln. Für den Gipfel im Jahr 2004 ist dann zu erwarten, dass nach langwierigen Diskussionen, einem Feilschen um Einzelpunkte am Ende eine Paketlösung oder eine weitere Verschiebung der strittigen Punkte stehen wird.⁷ Hätte der Verfassungskonvent den Auftrag erhalten, einen mehrheitsfähigen Vorschlag zu präsentieren, hätte dies dessen Arbeit zwar erschwert, die Entscheidungsfindung bei der Regierungskonferenz jedoch wesentlich vereinfacht.

Zusammensetzung und Arbeitsweise der Konvente

Der Konvent zur Ausarbeitung einer EU Grundrechte-Charta

Der Konvent zur Erarbeitung der Grundrechte-Charta hatte 62 offizielle Mitglieder, die sich aus fünfzehn Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, einem Beauftragten des Kommissionspräsidenten, sechzehn Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie dreißig Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzten. Die Mitglieder der Parlamente wurden jeweils von diesen benannt. Für die Bundesrepublik gehörten dem Konvent der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog als Vertreter der Bundesregierung sowie Jürgen Meyer und Jürgen Gnauck an. Jürgen Meyer vertrat den Bundestag, Jürgen Gnauck den Bundesrat. Zusätzlich zu den offiziellen Mitgliedern des Konvents war eine Reihe von Beobachtern und zu hörenden Gremien vorgesehen. Der Europäische Gerichtshof und der Europarat benannten je zwei Vertreter. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen sowie der Europäische Bürgerbeauftragte wurden angehört. Außerdem wurde dem Konvent ein „Gedankenaustausch“ mit den Beitrittskandidaten empfohlen und die Möglichkeit offen gelassen, weitere Gremien, gesellschaftliche Gruppen oder Sachverständige zu hören. Das Generalsekretariat des Rates wurde mit den Sekretariatsgeschäften betraut.

In Tampere wurde festgelegt, dass das Gremium selbst einen Vorsitzenden wählt. Je ein Mitglied des Europäischen Parlaments (EP) und eines nationalen Parlaments sowie der Beauftragte des Europäischen Rats sollten zu stellvertretenden Vorsitzenden gewählt werden. Dabei sollte das Mitglied des EP von den im Gremium vertretenen Mitgliedern des EP gewählt werden und das Mitglied eines nationalen Parlaments von der Gruppe der nationalen Parlamentarier.

Der Konvent wählte in seiner ersten Sitzung im Dezember 1999 den ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog als Vorsitzenden. Stellvertretende Vorsitzende wurden gemäß dem Rotationsprinzip der Ratspräsidentschaft Paavo Nikula (Finnland), Pedro Bacelar de Vasconcelos (Portugal), Guy Braibant (Frankreich), Inigo Mendes de Vigo als Vertreter des Europäischen Parlaments sowie Gunnar Jansson als Vertreter der nationalen Parlamente.⁸

Da der Europäische Rat dem Gremium keine exakten Vorgaben gemacht hatte, mussten sich die Mitglieder zunächst auf eine Geschäftsordnung und einen Diskussionsmodus verständigen. Dies nahm einige Zeit in Anspruch und verkürzte die ohnehin schon knapp bemessene Frist zusätzlich (vgl. Dix 2001: 40f.). Die Zusammensetzung des Konvents war ausgesprochen heterogen. Es wurde darauf geachtet, dass die nationalen Parla-

mente sowohl durch ein Mitglied der Regierungspartei als auch eines der Opposition vertreten waren. Folglich waren sowohl unterschiedliche Positionen innerhalb der Gruppe eines Mitgliedstaats als auch nationale Gegensätze zu erwarten. Dies zeigte sich gleich in der ersten Sitzung, als ein Vertreter des portugiesischen Parlaments (Barros Moura) sich nicht durch zusammenfassende Statements des Sprechers der nationalen Parlamente zufrieden geben wollte, sondern darauf bestand, jederzeit ein eigenes Rederecht zu haben, unabhängig von den Positionen der Gruppe der nationalen Parlamentarier.⁹ Trotz anfänglicher Koordinationsschwierigkeiten gelang es dem Konvent, innerhalb von neun Monaten eine Charta der Grundrechte zu präsentieren, über die innerhalb des Konvents Einvernehmen bestand. Einen großen Anteil am Erfolg des Konvents hatte die von seinem Präsidenten Roman Herzog vorgeschlagene Arbeitsform, so zu verhandeln, als handle es sich um eine Charta, die jederzeit rechtsverbindlich werden könnte.

Neu am Konventsverfahren war nicht nur die Zusammensetzung sondern auch die Öffentlichkeit der Diskussionen. Der Konvent tagte öffentlich in Brüssel. Neben Anhörungen von Beitrittskandidaten, Wirtschafts- und Sozialausschuss, des Ausschusses der Regionen sowie Nichtregierungsorganisationen bestand die Möglichkeit, Eingaben zur Grundrechte-Charta zu machen, was von zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen auch genutzt wurde: der Konvent erhielt mehr als 900 Eingaben (Leinen/Schönlau 2001: 27). Diese Eingaben wurden im Internet ebenso veröffentlicht wie die Protokolle des Konvents, seiner Arbeitsgruppen und seines Präsidiums.¹⁰ Dies kann als ein erster, wenn auch sehr zaghafter Schritt in Richtung europäischer Zivilgesellschaft angesehen werden (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2001: 64).

Der Reformkonvent

Nach dem Erfolg des Grundrechte-Konvents hatten verschiedene Akteure gefordert, zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz das Konventverfahren erneut anzuwenden, so zum Beispiel der Deutsche Bundestag und das Europäische Parlament. Mit ihrer Erklärung von Laeken sind die Staats- und Regierungschefs der Union diesen Forderungen nachgekommen. Der zweite Konvent ist in seiner Anlage dem ersten Konvent stark nachgebildet, allerdings umfasst er wesentlich mehr Mitglieder und es wurden einige engere Vorgaben gemacht, zum Beispiel ernannte der Europäische Rat den Vorsitz.

Der Konvent setzt sich zusammen aus:

- dem Präsidenten des Konvents, Valéry Giscard d’Estaing,
- zwei Vizepräsidenten, Giuliano Amato und Jean Luc Dehaene,
- 15 Vertretern der Staats- und Regierungschefs (je ein Vertreter pro Mitgliedstaat),
- 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente (zwei Mitglieder pro Mitgliedstaat),
- 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments,
- 2 Vertretern der Kommission.

Das Präsidium bilden der Präsident und die beiden Vize-Präsidenten sowie neun Mitglieder des Konvents (die Vertreter der Regierungen, die während der Beratungen die EU-Präsidentschaft inne haben und je zwei Vertreter der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Kommission). Zunächst war lediglich vorgesehen, nur einen Präsidenten zu ernennen. Nachdem der französische Präsident Chirac jedoch mit seinem Vorschlag Giscard d’Estaing zu ernennen vorgeprescht war, und damit Jacques Delors als Präsidenten des Konvents verhinderte, bot die belgische Ratspräsidentschaft die Einführung von zwei Stellvertretern als Kompromisslösung an (FAZ, 17.12.2001: 5).

Auch im Reformkonvent wird es Beobachter geben. Eingeladen sind je drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der europäischen Sozialpartner, sechs

Vertreter des Ausschusses der Regionen sowie der Europäische Bürgerbeauftragte. Die Präsidenten des EuGH und des Rechnungshofes sind ebenfalls als Beobachter eingeladen und haben auf Einladung des Präsidiums Rederecht im Konvent.

Alle dreizehn Beitrittskandidaten (auch die Türkei) werden in der gleichen Zusammensetzung an den Sitzungen beteiligt sein, wie die Nationalstaaten, also mit zwei Parlamentsvertretern und einem Regierungsvertreter. Dabei sind die Kandidaten jedoch keine vollwertigen Mitglieder des Konvents, da sie einen sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnenden Konsens nicht verhindern können (Erklärung von Laeken 2001: 7).

Über die Anzahl der offiziellen Mitglieder des Konvents herrschte eine Zeitlang Unklarheit. Der belgische Premierminister Guy Verhofstadt hatte in Laeken erklärt, dass die beiden Länder, die einen Vizepräsidenten stellen, auf die Entsendung eines Regierungsvertreters verzichten. Dies war unwidersprochen geblieben, fand jedoch nur Eingang in die niederländischen Fassung der Erklärung. Inzwischen hat der italienische Ministerpräsident Silvio Berlusconi die mündliche Vereinbarung wieder in Frage gestellt (Le Monde Interactif, 10.01.2002)¹¹ und gedroht, Amato zurückzuziehen, wenn Italien keinen Regierungsvertreter entsenden darf. Inzwischen ist der Postenschacher entschieden: Italien und Belgien entsenden einen zusätzlichen Vertreter. Für Italien wird dies der stellvertretende italienische Ministerpräsident und frühere Neofaschist Gianfranco Fini sein. Eine vollständige Liste der Konventsmitglieder steht noch aus, für die Bundesrepublik wurde Peter Glotz als Vertreter der Bundesregierung bestellt, Wolfgang Schäuble ist als Vertreter des Bundestags im Gespräch (Le Monde Interactif, 10.01.2002).¹²

In der Erklärung von Laeken wurde festgelegt, dass die Eröffnungssitzung des Konvents am 1. März 2002 stattfinden und die Beratungen nach einem Jahr abgeschlossen werden sollen. Die Arbeit des Konventspräsidenten hat bereits begonnen, seine Aufgabe ist es, die öffentliche Debatte auszuwerten. Gemeinsam mit dem Präsidium, welches in der ersten Sitzung benannt wird, erarbeitet er die Arbeitsgrundlagen. Anders als beim ersten Konvent ist für den zweiten Konvent die Teilnahme der stellvertretenden Mitglieder des Konvents bereits vom Europäischen Rat geregelt worden: ein Stellvertreter darf nur dann teilnehmen, wenn der offizielle Vertreter abwesend ist. Im ersten Konvent war dies erst im Laufe der Arbeiten geregelt worden. Dort hatten die Stellvertreter grundsätzlich ein Anwesenheitsrecht. Der Europäische Rat gab dem Reformkonvent einen festeren Arbeitsrahmen als dem Grundrechte-Konvent und ging somit auf die Kritik an den Arbeitsbedingungen des ersten Konvents ein. Die „Aussperrung“ der Stellvertreter könnte allerdings ein Arbeitshindernis darstellen. Die Lösung innerhalb des ersten Konvents hatte den Vorteil, dass die Stellvertreter immer auf dem gleichen Informations- und Diskussionsstand sein konnten wie die ordentlichen Mitglieder. Dies wird beim Reformkonvent durch die Vorgaben erschwert.

Ebenso wie beim ersten Konvent finden auch die Sitzungen des zweiten Konvents in Brüssel statt. Darüber, ob sie öffentlich sind, schweigt sich die Erklärung von Laeken aus, es wird lediglich festgelegt, dass die Debatten und offiziellen Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Unter dem Titel „Forum“ wird in der Erklärung von Laeken betont, dass eine breite Diskussion erwünscht sei. Es wird sich zeigen, ob es für den zweiten Konvent die gleiche Öffentlichkeit und Transparenz geben wird, wie es beim ersten Konvent der Fall war. Derzeit ist zwischen der Diskussionsplattform über die Zukunft der EU und dem Reformkonvent auf den Internetseiten der EU noch keine Vernetzung vorhanden (es gibt noch keine Seiten des Konvents).¹³

Fazit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Ausgestaltung des Reformkonvents sehr stark von den Erfahrungen des ersten Konvents geprägt ist. Die Kritikpunkte an den Arbeitsbedingungen wurden aufgenommen und das formale Mandat enger gefasst. Weniger konzentriert fällt jedoch das inhaltliche Mandat aus. Es wurden zwar Fragen zur Diskussion vorgegeben, aber im Gegensatz zum ersten Konvent soll der zweite Konvent keine einheitliche Lösung, sondern alternative Vorschläge erarbeiten. Die Entscheidung über die Vorschläge behält sich der Europäische Rat selbst vor.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Konvent die gleiche Gewichtung besitzt wie der erste Konvent, oder ob er als Instrument der Vorbereitung eingesetzt wird, dessen Mandat nicht von zentraler Bedeutung ist. Für diese Position spricht der Passus der alternativen Vorschläge. Die Debatte um den Vorsitz und die Vorgaben für die Geschäftsordnung des zweiten Konvents sprechen gegen dieses Argument. Wenn der Europäische Rat vor haben sollte, sich von den Lösungsvorschlägen des Konvents nur wenig beeindruckt zu lassen, besäße die Frage des Präsidenten eine deutlich geringere Bedeutung. Wahrscheinlicher ist, dass dem zweiten Konvent eine Katalysatorfunktion zukommen soll. Der Konvent führt die anstehenden Debatten stellvertretend für die Staats- und Regierungschefs, sorgt für eine entsprechende Öffentlichkeit und trägt dazu bei, dass Stimmungen besser erfasst werden können. Diese These erklärt die Bedeutung des Präsidenten. Der Präsident verfügt über einen relativ hohen Einfluss auf den Konvent und kann die Richtung, in die der Katalysator die Entwicklung lenken soll, stark prägen. Mit einem Konventspräsidenten Jacques Delors wäre die Richtung einigen Mitgliedstaaten zu eurozentristisch geworden, weswegen er vermutlich aus dem Rennen war, bevor dieses startete. Von Giscard d'Estaing wurde eine solche Position offensichtlich nicht erwartet. Seine Interpretation der Erklärung von Laeken dürfte einigen Regierungschefs schwer verdaulich erscheinen. Giscard d'Estaing hat sich vorgenommen, eine Verfassung zu erarbeiten und dem Europäischen Rat nur einen Vorschlag zur Abstimmung vorzulegen. Es bleibt abzuwarten, ob er sich damit durchsetzt.

Ob die Konventsmethode zu einer neuen EU-Methode wird, wird sehr stark vom Konvent selbst und von den Entscheidungen der nächsten Regierungskonferenz abhängen, davon wie der Konvent arbeitet und welche Vorschläge er machen wird. Im derzeitigen Regelwerk kann die Konventsmethode auch in Zukunft nicht mehr sein als das, was sie im Augenblick ist: eine Ergänzung und Vorbereitung der schwieriger werdenden Regierungskonferenzen, eine Möglichkeit also, nationale Eigeninteressen anders als durch hastig geschnürte Pakete zu integrieren. Der Konvent bietet damit die Möglichkeit, Blamagen wie die von Nizza zu verhindern.

Anmerkungen

- 1 Der Europäische Rat hatte dieses Verfahren im Juni 1999 beschlossen, ein formeller Auftrag des neuen Gremiums wurde jedoch erst im Oktober 1999 beim Treffen des Europäischen Rats in Tampere erteilt. Dort wurde auch die zahlenmäßige Zusammensetzung des Gremiums festgelegt.
- 2 Secretary of the European Council: Record of the second meeting of the Convention to draw up a draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=de>. Chartre 4134/00, 21.02.2000: S. 1.
- 3 Der Europäische Rat hat zum Beispiel im Juni 1998 in Cardiff den Verkehrs-, den Landwirtschafts- und den Energieministerrat beauftragt, Strategien für die Berücksichtigung von

- Umweltbelangen zu entwickeln und gleichzeitig die Kommission aufgefordert, für die organisatorischen Rahmenbedingungen zu sorgen. Außerdem setzte er diesen Punkt auf die Tagesordnung des nächsten Europäischen Rats.
- 4 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln (3.-4. Juni 1999): S. 76.
 - 5 Europäischer Rat Tampere (Oktober 1999). Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.pdf: S. 3).
 - 6 Europäischer Rat Laeken (Dezember 2001). Schlussfolgerungen des Vorsitzes. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=68829&GRP=4061&LANG=4>.
 - 7 Wie die Regierungskonferenz 2004 verlaufen könnte, lässt sich am Beispiel des Gipfels von Nizza oder am Geschacher um die Anzahl der nationalen Vertreter im Konvent (siehe unten) aufzeigen.
 - 8 Die Liste aller Mitglieder des ersten Konvents ist abrufbar unter: <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=de>: Einleitung, Stand 15.01.02.
 - 9 Der Hintergrund dieser Wortmeldung lag darin, dass das Präsidium des Konvents für den gesamten Tagungszeitraum des Konvents gewählt worden war und Ängste bestanden, dass dadurch nicht alle Stimmen das gleiche Gewicht haben würde (vgl. Secretary of the European Council: Record of the first meeting of the Convention. <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=de>. Chartre 4105/00, 21.02.2000: S. 4).
 - 10 Sämtliche Dokumente zur Grundrechte-Charta finden sich unter: <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=de>, Stand 16.01.02.
 - 11 Un premier galop d'essai pour la réforme des institutions européennes : http://www.lemonde.fr/imprimer_article/0,6063,257653,00.html, Stand 16.01.2002.
 - 12 Un premier galop d'essai pour la réforme des institutions européennes : http://www.lemonde.fr/imprimer_article/0,6063,257653,00.html, Stand 16.01.2002.
 - 13 Die Zukunftsdebatte (Forum) kann unter http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm nachvollzogen werden.

Literatur

- Bergius, Michael (2001). Lizenz zum Nachdenken. In Frankfurter Rundschau, Nr. 293, 17.12.2001, S. 2.
- Bolesch, Cornelia (2001). Europa soll demokratischer werden. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 290, 17.12.2001, S. 1.
- Die EU auf dem Weg zu einer Verfassung? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 293, 17.12.2001: S. 1f.
- Dix, Wolfgang (2001). Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU? In: Integration 24 (1/01): S. 34-41.
- Erklärung von Laeken. In: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken (14.-15. Dezember 2001): <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=68829&GRP=4061&LANG=4>, Stand 15.01.02.
- EU geht erneut auf Reformkurs. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 293, 17.12.2001, S. 1.
- Europäische Union mit Janus-Kopf. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 293, 17.12.2001, S. 1-2.
- Leinen, Jo / Schönlaue, Justus (2001). Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas. In: Integration 24 (1/01): S. 26-33.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2001). Die Vertiefung der europäischen Integration: Aktueller Stand, Reformvorhaben und Debatten. In: Weihnacht, Paul-Ludwig (Hrsg.). Wohin treibt die Europäische Union? Grundlagen und Dysfunktionen der Einigungspolitik. Baden-Baden: Nomos: S. 53-69.
- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff (15.-16. Juni 1998).. <http://europa.eu.int/council/off/conclu/jun98de.pdf>, Stand 15.01.02.
- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln (03.-04. Juni 1999). http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_de.pdf, Stand 15.01.02.

- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken (14.-15. Dezember 2001). <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=68829&GRP=4061&LANG=4>, Stand 15.01.02.
- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Nizza (07.-11. Dezember 2000). <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=64249&GRP=3018&LANG=4>, Stand 15.01.02.
- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (15.-16. Oktober 1999). http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.pdf, Stand 15.01.02.
- Stabenow, Michael (2001). Ist Giscard der Mann der Zukunft? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 293, 17.12.2001: S. 5.
- Ulrich, Stefan (2001). Große Worte für große Ziele. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 290, 17.12.2001, S. 2.
- Un premier galop d'essai pour la réforme des institutions européennes: http://www.lemonde.fr/imprimer_article/0,6063,257653,00.html, Stand 16.01.2002.

Das „Job-AQTIV-Gesetz“

Hans-Hermann Hartwich

1.

Am 1. Januar 2002 trat das sogenannte „Job-AQTIV-Gesetz“ in Kraft, das nach Aussage der Bundesregierung die „vorwiegend reaktive Ausrichtung des geltenden Arbeitsförderungsrechts durch deutlich präventivere Ansätze, insbesondere im Bereich der Vermittlung und Beratung, aber auch bei den anderen aktiven Arbeitsförderungsleistungen, ersetzt. Damit sollen Beschäftigungsmöglichkeiten konsequent genutzt und Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, abgebaut oder vermieden werden.“

Bei einer erneut auf 4 Millionen gestiegenen Massenarbeitslosigkeit in Deutschland scheint das mit diesem neuen Gesetz ausgesandte Signal die Problemlösungsfähigkeit der Regierung überzeugend zu belegen. Eine fiskalische (Voll-) Beschäftigungspolitik ist aufgrund defizitärer Haushalte und der Eingrenzungen durch EU-Verträge und „Pakte“ ausgeschlossen. Der Rückgriff auf die Beschäftigungsförderung via Bundesanstalt für Arbeit ist demnach geboten, wenn das Arbeitsministerium sich nicht den Vorwurf völliger Tatenlosigkeit einhandeln will.

So ist das neue „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ – formal formalbetrachtet – eine Novellierung des „Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung“, zuletzt erst geändert am 13.9.2001 (BGBl. I S.2376). Im Internet ist das neue Gesetz (22 S.) nebst Darstellung „Wesentlicher Inhalte“ (12 S.) zu finden unter www.bma.bund.de.

Das „Job-AQTIV-Gesetz“ zielt also im Kern nicht auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder z.B. die Dynamisierung des sogenannten Niedrig-Lohn-Sektors zwecks Ersatz der Sozialhilfe durch Arbeitseinkommen. Es geht um neue Regelungen bei der Vermittlung von Arbeitslosen. „AQTIV“ steht für „aktivieren, qualifizieren, trainieren, investieren und vermitteln“. Das „Qualifizieren“ durchzieht als roter Faden die zahlreichen Detailänderungen. Dennoch wirken die Begriffe euphemistisch, betrachtet man die relativ wenigen wirklichen Neuerungen in diesem so attraktiv wirkenden „Reform“gesetz.

2.

Vorrang der aktiven Arbeitsförderung

Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sollen nach den unten genannten Voraussetzungen eingesetzt werden, um die sonst fällig werdenden Leistungen zu vermeiden und vor allem auch dem Eintreten von Dauerarbeitslosigkeit vorzubeugen (neuer § 5). Angesprochen sind in erster Linie Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, Ausbildungsplatzsuchende und jugendliche Arbeitslose, Frauen und Familien. Qualifizierung ist das durchgängige Ziel der zahlreichen Detailänderungen in der Arbeitsförderung. Auch darüberhinaus geht die Suche nach präventiven Maßnahmen, z.B. mit einer sogenannten „Aktivierungshilfe“ („Gefördert werden niedrigschwellige Angebote im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung, die Jugendliche, die auf andere Weise nicht erreicht werden können, für eine berufliche Qualifizierung motivieren“, § 241 Abs.3 a).

Das Profiling

Die Leistungen sollen vor allem auf den Ergebnissen der Beratungs- und Vermittlungsgespräche aufbauen. Dem dient eine obligatorische Eignungsfeststellung.

„Zur Steigerung der Effizienz des Vermittlungsprozesses haben die Arbeitsämter zu Beginn der Vermittlungstätigkeiten zusammen mit dem Arbeitsuchenden dessen Bewerberprofil umfassend zu ermitteln (Profiling). Darin sind die Stärken und Schwächen des Arbeitsuchenden festzuhalten und eine individuelle Chancenprognose zu erstellen. Inhalt des Profiling ist die Feststellung von beruflichen und persönlichen Merkmalen wie Kenntnisse, Qualifikation, Berufserfahrung, Aktualität der Kenntnisse, Weiterbildungsfähigkeit und -bereitschaft. Ferner gehören die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes dazu, auf den sich die Vermittlungsbemühungen für den Arbeitsuchenden erstrecken. Ziel ist, so den konkreten individuellen Bedarf an notwendiger arbeitsmarktlicher Hilfestellung zu ermitteln. Falls erforderlich soll das Arbeitsamt zusätzlich eine Maßnahme der Eignungsfeststellung (z.B. in Form eines Assessment-Verfahrens) durchführen.“ (BMA, Wesentliche Inhalte, S. 3)

Die Eingliederungsvereinbarung

Aus dem Profiling wird eine individuelle Vermittlungsstrategie entwickelt. Sie ist in einer „Eingliederungsvereinbarung“ festzuhalten. Diese zentrale Bestimmung des neuen Gesetzes wird (neu §§ 35 Abs.3 und 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch) so formuliert:

„In einer Eingliederungsvereinbarung, die das Arbeitsamt zusammen mit dem Arbeitslosen oder Ausbildungsuchenden trifft, werden für einen zu bestimmenden Zeitraum die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes, die Eigenbemühungen des Arbeitslosen oder Ausbildungsuchenden sowie, soweit die Voraussetzungen vorliegen, künftige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung festgelegt.

Dem Arbeitslosen oder Ausbildungsuchenden ist eine Ausfertigung der Eingliederungsvereinbarung auszuhändigen. Die Eingliederungsvereinbarung ist sich ändernden Verhältnissen anzupassen; sie ist fortzuschreiben, wenn in dem Zeitraum, für den sie zunächst galt, die Arbeitslosigkeit oder Ausbildungsplatzsuche nicht beendet wurde. Sie ist spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit, bei arbeitslosen und ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen nach drei Monaten, zu überprüfen.“

Beauftragung Dritter mit der Vermittlung

Arbeitslose, deren Eingliederung erschwert ist oder die nicht innerhalb von sechs Monaten eine Beschäftigung gefunden haben, müssen vom Arbeitsamt „verstärkt vermittelnd“ unterstützt werden.

Dabei dürfen auch Dritte vom Arbeitsamt über das bisher schon mögliche Ausmaß hinaus mit der Vermittlung beauftragt werden. Einer solchen Beauftragung kann der Arbeitslose oder der Ausbildungsplatzsuchende allerdings „aus wichtigem Grund“ widersprechen. Andererseits erhält er nach einem halben Jahr erfolgloser Arbeitsplatzsuche einen Rechtsanspruch auf die Beauftragung eines Dritten (neuer § 37 a). Für die Vermittlungstätigkeit des Dritten gibt es ein Honorar. Vermittler können die Träger von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen sein.

Selbstsuche des Arbeitslosen

Nach dem neuen Gesetz werden „Trainingsmaßnahmen“ gefördert, die die Selbstsuche des Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden unterstützen „oder die Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit des Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden prüfen“ (neuer § 49 Abs.2). Trainingsmaßnahmen sollen notwendige Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln. Sie können auch in Grenzregionen angrenzender Staaten und in den mit der EU assoziierten Staaten durchgeführt werden.

Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung

Schärfer gefaßt werden die Bestimmungen über die Verhinderung einer Vermittlung. Für die Dauer von regelmäßig zwölf Wochen erhält kein Arbeitslosengeld oder keine Arbeitslosenhilfe, wer „trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine vom Arbeitsamt unter Benennung des Arbeitgebers und der Art der Tätigkeit angebotene Beschäftigung nicht angenommen oder nicht angetreten (hat) oder die Anbahnung eines solchen Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere das Zustandekommen eines Vorstellungsgesprächs, durch sein Verhalten verhindert.“ (Neufassung § 144 Abs.1 Nr.2).

Job-Rotation

Arbeitgeber und Betriebe, die einem beschäftigten Arbeitnehmer die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ermöglichen und für diese Zeit einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen, können einen Zuschuss bis zu 100 Prozent des Arbeitsentgelts des Vertreters bis zu zwölf Monate lang erhalten (§§ 229 f.).

Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung

Unter dieser Überschrift wird ein neuer siebter Abschnitt in das Gesetz eingefügt (§ 279a ff.).

Danach können öffentlich-rechtliche Träger bis Ende 2007 durch Zuschüsse zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur (zuvor nur „wirtschaftsnahe“ Infrastruktur) gefördert werden. Die Träger sollen Wirtschaftsunternehmen mit diesen Arbeiten beauftragen. Die Fördermittel der Arbeitsvermittlung sollen zusätzlich sein und 25% der voraussichtlichen Gesamtkosten nicht übersteigen. Die für diese Arbeiten zugewiesenen Arbeitslosen soll 35% der voraussichtlich beschäftigten Arbeitnehmer nicht übersteigen.

Wirkungsforschung

Die Wirkungsforschung soll sich mit den Auswirkungen der Maßnahmen auf individueller Ebene befassen, vergleichende Ermittlungen der Kosten von Maßnahmen in Relation zu ihrem Nutzen anstellen und die volkswirtschaftlichen Netto-Effekte beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente messen. Auch die Wirkungen auf regionaler Ebene sollen jetzt untersucht werden.

Frauenförderung

„Frauen sollen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden“ (§ 8 Abs.2). Besondere Berücksichtigung soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer bei der Leistungsgestaltung finden.(§ 8a).

3.

Einige Anmerkungen

Das Job-AQTIV-Gesetz ist – nach neuestem Sprachgebrauch – „ein Schritt in die richtige Richtung“. Sein Reformcharakter liegt in der Betonung der präventiven Arbeitsvermittlung durch den Staat. In behutsamer Form wird auf die Betroffenen Druck ausgeübt, mit öffentlicher Hilfe, aber persönlich und eigenverantwortlich, an der eigenen Weiterbildung und Qualifizierung zu arbeiten und den Willen nachzuweisen, ihr Leben baldmöglichst wieder auf eigene Grundlagen durch Erwerbseinkommen zu stellen. Damit werden keine Arbeitsplätze geschaffen. Es wird aber dazu beigetragen, dass der komplizierte Wandel in der Wirtschafts- und Arbeitswelt als ein auch persönliches Gebot zur Flexibilität verstanden wird. „Fördern und fordern“ soll es künftig heißen. Das berühmte „Netz“ des Sozialstaats bleibt erhalten. Ja, es ist erstaunlich, dass z.B. nicht die eigenständige Bewerbung stärker hervorgehoben wird. Es bleibt immer bei der Anstaltsvermittlung und dann bei Beratern und „Dritten“.

Die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Arbeitsämtern erhält durch das Gesetz mehr Arbeit. Bei der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag wurden 3000 zusätzliche Stellen genannt, allerdings: 1000 durch Umschichtung und 2000 durch die Übertragung der Vermittlung an Dritte. 11300 Berater werden es am 1.1.2002 sein. Wie individuell können sie beim Profiling und bei den Eingliederungsvereinbarungen vorgehen? Für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen der Bundesanstalt für Arbeit 44 Mrd. DM zur Verfügung, das sind 42% ihres Gesamtetats. 27,8 Mrd.DM davon sind für Eingliederungsmaßnahmen vorgesehen. Bei den Arbeitsämtern seien 500000 offene Stellen gemeldet. Die Arbeitgeber sagten: Wir brauchen Fachkräfte! (alles nach Rede Franz Thönes (SPD) im Bundestag, Das Parlament Nr.51 vom 14.12.2001, S.16).

Wie effektiv ist der Einsatz so gewaltiger Beträge? Jede Antwort ist unter wissenschaftlichen Instituten ebenso umstritten wie unter Politikern. Die „Wirkungsforschung“ dürfte mit ihren Ergebnissen stets zu spät kommen, um wirksame Reaktionen auf Konjunkturreinbrüche unter Kosten-Nutzen-Aspekt zu bewerten. So bleibt es hinsichtlich der Auswirkungen einer solchen aktiven Arbeitsmarktpolitik bei „Erwartungen“. Diese sind bei den Regierungsparten hoch, bei den Arbeitgebern gering (BDA-Präsident Hundt: „Das Job-AQTIV-Gesetz hat seinen Namen nicht verdient“). Die Ge-

werkschaften wirken gespalten. „Gute und schlechte Seiten“, sagt die IG Metall („direkt“ Nr. 23 v. 28.11.2001). „Schlechtes“ wird immer dort gesehen, wo befristete Arbeitsverhältnisse gefördert werden oder eine Flexibilisierung der unteren Lohngruppen die Folge sein könnte.

Wohl wegen der schwierigen Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern enthält das Gesetz auch einen Systembruch, wenn es die Zahler von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung öffentliche Infrastrukturmaßnahmen mitfinanzieren läßt (s. § 279 a). Und wegen des hohen Frauenanteils an der Arbeitslosigkeit wird eine überproportionale Frauenförderung („bis zur Herstellung der völligen Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt“) im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung angestrebt, was dem Hauptziel der individuellen Förderung von Arbeitslosen, durch eigene Anstrengungen beim Erwerb zusätzlicher Qualifikationsprofile und nach Eignung in neue Arbeitsverhältnisse vermittelt zu werden, widerspricht. So fehlen dem Gesetz innovative Konsequenz und Überzeugungskraft.

Das neue Strategische NATO-Konzept und das Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestags

Heiner Adamski

Im Frühjahr 1999 hatten die Mitgliedstaaten der North Atlantic Treaty Organization (NATO/Nordatlantik-Pakt) in Washington ein neues Strategisches NATO-Konzept vereinbart. Mit diesem Konzept wurde auf die veränderte weltpolitische Lage nach dem Zusammenbruch der UdSSR und der Selbstaflösung des Warschauer Pakts reagiert. Das Konzept wurde auf einer Sitzung des Natorats – dem obersten Entscheidungsorgan des Bündnisses – von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten beschlossen. Für die Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung ihre Zustimmung erklärt. Der Deutsche Bundestag war nicht beteiligt. Die Fraktion der PDS im Bundestag hat in dieser Verfahrensweise eine Verletzung verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten des Parlaments gesehen und zur Klärung der Rechtslage das Bundesverfassungsgericht angerufen. Im November 2001 hat das Bundesverfassungsgericht ein Mitwirkungsrecht des Parlaments *in diesem Falle* verneint. In den Leitsätzen des Urteils¹ heißt es:

1. Die Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers.
2. Die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG, die keine Vertragsänderung ist, bedarf keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags.
3. Die Zustimmung der Bundesregierung zur Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit darf nicht die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gem. Art. 24 Abs. 2 GG überschreiten.
4. Der Bundestag wird in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung des Systems jenseits der ihr erteilten Ermächtigung betreibt.
5. Die Fortentwicklung darf nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung verlassen.

6. Das neue Strategische Konzept der NATO von 1999 ist weder ein förmlich noch ein konkludent zu Stande gekommener Vertrag.

I. Die verfassungsrechtliche Problemlage

Das Grundgesetz gibt der Bundesrepublik Deutschland bei der Gestaltung ihrer politischen Beziehungen – zu der auch Regelungen über Sicherheits- und Militärbündnisse gehören – in Art. 24 Abs. 2 die Möglichkeit, sich „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ einzuordnen und „in die Beschränkungen (ihrer) Hoheitsrechte (einzuwilligen), die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern“. Für diese Einordnung in ein Sicherheitssystem – die ein völkerrechtlicher Akt ist – schreibt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vor, dass „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln (...), der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“ bedürfen. Derartige Verträge können also nicht ohne Mitwirkung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats geschlossen werden. Es muss – sofern es entsprechende Mehrheiten gibt – ein Zustimmungsgesetz beschlossen werden.

Die nach Art. 24 Abs. 2 GG mögliche Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und die Beschränkungen der Hoheitsrechte sind 1954 mit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur NATO (d.h. zu dem 1949 von den Nato Gründungsstaaten geschlossenen Natovertrag) sowie der Übertragung des Oberbefehls über die meisten deutschen Streitkräfte auf das Nato-Oberkommando realisiert worden. Der Beitritt wurde mit Beteiligung des Bundestags und einem Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vollzogen.

Wenn nun die NATO – wie 1999 im Natorat – ein neues Strategisches Konzept beschließt und die Bundesregierung ihre Zustimmung zu diesem Konzept erklärt, stellt sich die Frage, ob sie dazu aufgrund des Zustimmungsgesetzes von 1954 ohne Mitwirkung des Bundestags berechtigt ist. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob das neue Konzept lediglich eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit und eine unwesentliche völkerrechtliche Fortbildung des Natovertrags ist oder ob es sich um einen neuen Vertrag handelt. Im ersten Fall wäre die Zustimmung der Bundesregierung durch das Zustimmungsgesetz von 1954 gedeckt und keine Mitwirkung des Parlaments erforderlich. Im zweiten Fall hätte das Parlament nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ein Mitwirkungsrecht und müsste ein neues Zustimmungsgesetz beschließen.

Eine eindeutige Mehrheit im Deutschen Bundestag sah in dem neuen Konzept eine ohne förmliche Verfahren zulässige Vertragsfortbildung und Weiterentwicklung des Sicherheitssystems. Demzufolge hielt der Bundestag die Zustimmung der Bundesregierung ohne Beteiligung des Parlaments nicht für grundgesetzwidrig bzw. seine Mitwirkung und ein neues Zustimmungsgesetz nicht für verfassungsrechtlich geboten. Allein die Fraktion der PDS hat das neue Konzept als Ausweitung des bisherigen Bündniszwecks – praktisch als neuen Vertrag – beurteilt. Sie hat deshalb die Auffassung vertreten, die Bundesregierung sei gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zur Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften verpflichtet gewesen. Wegen eines Ver-

stoßes gegen diese Bestimmung hat sie beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Zustimmung der Bundesregierung zum neuen Strategischen Konzept der NATO gestellt. Aufgrund dieses Antrags ist es zu einem so genannten Organstreitverfahren – in dem die Verfassungsmäßigkeit des Verhaltens oberster Staatsorgane geprüft wird – gekommen. Ein solches Verfahren ist in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG vorgesehen; das Bundesverfassungsgericht entscheidet danach „über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind“. Bundesorgan im Sinne dieser Bestimmung sind auch Fraktionen des Bundestags.

Das Bundesverfassungsgericht musste das neue Strategische Konzept der NATO im Blick auf den Natovertrag und das Grundgesetz interpretieren. Nur über diesen Weg war die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Zustimmung der Bundesregierung und einem Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestags zu entscheiden.

II. Hintergründe und Kernpunkte des neuen Strategischen NATO-Konzepts

Die NATO ist nach dem Natovertrag von 1949 eine Verteidigungsgemeinschaft gegen bewaffnete Angriffe. Der Vertrag fixiert die Verpflichtung zur kollektiven Landesverteidigung als wichtigste Aufgabe. In Art. 5 heißt es dazu:

„Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.

Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.“

Dieser bis heute gültige Vertrag und seine strategischen Optionen waren in der Zeit des „Kalten Krieges“ vor allem im Verhältnis zu den Staaten des Warschauer Pakts erfolgreich. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR und der Selbstauflösung des Warschauer Pakts Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre und der dadurch veränderten weltpolitischen Lage mussten die strategischen Optionen der NATO aber überdacht werden. Auf die neue Lage wurde zunächst 1991 mit einem in Rom beschlossenen Konzept reagiert, das deutlich macht, dass die NATO längerfristig über die kollektive Landesverteidigung hinaus auch allgemeine Krisenbewältigungen als wichtige Aufgabe sieht. In Fortsetzung dieser Überlegungen ist dann 1999 in Washington das neue Strategische Konzept beschlossen worden. In dem Konzept wird einleitend unter anderem gesagt:

„Die Gefahren des Kalten Krieges sind vielversprechenderen, aber auch herausfordernden Perspektiven, neuen Chancen und Risiken gewichen. (...) Die Rolle des Bündnisses in diesen positiven Entwicklungen wird untermauert durch die umfassende Anpassung seines sicherheitspolitischen Ansatzes sowie seiner Verfahren und Strukturen. In den letzten zehn Jahren sind jedoch auch komplexe neue Risiken für euro-atlantischen Frieden und Stabilität aufgetreten, einschließlich Unterdrückung, ethnischer Konflikte, wirtschaftlicher Not, des Zusammenbruchs politischer Ordnungen sowie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. (...) (Das Bündnis) muss gemeinsame Sicherheitsinteressen in einem von weiteren, oft nicht vorhersagbaren Veränderungen geprägten Umfeld wahren. Es muss die kollektive Verteidigung aufrechterhalten und das transatlantische Band stärken sowie ein Gleichgewicht gewährleisten, das es den europäischen Verbündeten erlaubt, größere Verantwortung zu übernehmen. Es muss seine Beziehungen zu seinen Partnern vertiefen und sich auf den Beitritt neuer Mitglieder vorbereiten. Vor allem aber muss es den politischen Willen und die militärischen Mittel aufrechterhalten, die für das Gesamtspektrum seiner Aufgaben erforderlich sind. (...) das Bündnis (...) bringt Zweck und Wesen des Bündnisses, die unverändert bleiben, sowie dessen grundlegende Sicherheitsaufgaben zum Ausdruck, zeigt die zentralen Merkmale des neuen Sicherheitsumfelds auf, konkretisiert die Elemente des breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatzes des Bündnisses und gibt Richtlinien für die weitere Anpassung seiner Streitkräfte vor.“

Aus den Konkretisierungen – deren politische und militärische Details hier nicht dargestellt werden können – ergibt sich, dass die NATO bereit ist, „sich bei der Krisenbewältigung aktiv einzusetzen“ und dass neben der Verteidigung die „Konfliktverhütung und Krisenbewältigung“ weiter in das Aufgabenfeld des Militärbündnisses zu rücken. Als Krisen werden Terrorismus, Sabotage, organisiertes Verbrechen, die Gefährdung des freien Handels, unkontrollierte Flüchtlingsströme und Verletzungen des Völkerrechts genannt. Im Weiteren werden als Risiken bzw. Konflikte auch die durch ethnische und religiöse Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, die Verletzung von Menschenrechten und die Auflösung von Staaten verursachte Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses gesehen. Solche Krisen und Konflikte könnten auf benachbarte Länder übergreifen und so auch Natostaaten betreffen. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben will die NATO die Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen (UN) „anstreben“. Ein ausdrückliches Bekenntnis zu einem Verzicht auf ein Einschreiten in Krisengebieten ohne UN-Mandat enthält das Konzept nicht. Einsätze ohne UN-Mandat werden also nicht ausgeschlossen. Das Konzept verweist in diesem Zusammenhang auf Krisenreaktionseinsätze von Natotruppen ohne UN-Mandat auf dem Balkan. Ein „groß angelegter konventioneller Angriff gegen das Bündnis“ wird als „höchst unwahrscheinlich“ beurteilt, es wird aber auf die Möglichkeit verwiesen, dass sich eine solche Bedrohung zumindest längerfristig entwickeln könne. Als Natoeinsatzgebiet wird der „euro-atlantische Raum“ beschrieben. Dieser Raum wird aber nicht weiter präzisiert. Es wird gesagt, die Sicherheit des Bündnisses müsse auch den „globalen Kontext“ berücksichtigen.

Bei der Ausstattung der Streitkräfte mit atomaren Waffen wird an der bisherigen Strategie festgehalten. Kernwaffen sollen weiterhin „eine wesentliche Rolle spielen“, damit mögliche Angreifer nicht vorhersehen, „wie die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren würden“. Einzig Nuklearwaffen könnten „die

Risiken jeglicher Aggression unkalkulierbar“ machen und so eine „glaubwürdige Abschreckung“ gewährleisten.

In einer Zusammenfassung heißt es: „An der Schwelle zum sechsten Jahrzehnt seines Bestehens muss das Nordatlantische Bündnis bereit sein, die Herausforderungen und Chancen eines neuen Jahrhunderts anzunehmen. Das Strategische Konzept bekräftigt den fortdauernden Zweck des Bündnisses und legt seine grundlegenden Sicherheitsaufgaben dar. Es versetzt eine verwandelte NATO in die Lage, einen Beitrag zu dem sich entwickelnden Sicherheitsumfeld zu leisten und Sicherheit und Stabilität mit dem Gewicht ihres gemeinsamen Bekenntnisses zur Demokratie und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zu unterstützen. Das Strategische Konzept wird die Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Bündnisses, seine Einsatzkonzepte, seine konventionellen und nuklearen Streitkräftedispositive und seine kollektiven Verteidigungsvorkehrungen leiten und im Lichte des sich entwickelnden Sicherheitsumfelds ständig überprüft werden. In einer ungewissen Welt bleibt das Erfordernis wirksamer Verteidigung bestehen, aber indem das Bündnis dieses Bekenntnis bekräftigt, wird es auch weiterhin umfassenden Gebrauch von jeder Gelegenheit machen, zum Aufbau eines ungeteilten Kontinents beizutragen, indem es die Vision des einen und freien Europas befördert.“

III. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

In dem 82 Seiten langen Urteil werden zunächst Wandlungen der Nato-Strategien vom Militärbündnis zur Abwehr von Angriffen auf Mitglieder (Artikel 5 Natovertrag) über Friedensmissionen mit UN-Mandat und dem Kosovo-Einsatz ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates als „humanitäre Intervention“ bis zum neuen Strategischen Konzept mit vorgesehenen Kriseneinsätze in Drittstaaten außerhalb des Artikel 5 nachgezeichnet sowie detailliert völker- und verfassungsrechtliche Fragen erörtert. In einem eher allgemeinen Teil wird dann ausgeführt:

„Mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 hat die Bundesregierung nicht die durch das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gem. Art. 24 Abs. 2 GG überschritten.

1. Das (...) Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag legt das Integrationsprogramm eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit fest. Dieses Integrationsprogramm und die damit einhergehende politische Bindung der Bundesrepublik Deutschland wird von den Gesetzgebungskörperschaften maßgeblich mitverantwortet. Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf dem Vertrag beruhenden Bindungen der Bundesrepublik und tragen dafür die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger (...). Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sie erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug. (...) Der Bundestag wird deshalb in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung der NATO jenseits der ihr erteilten Ermächtigung – *ultra vires* – betreibt. (...) Es ist gerade im Falle von Sicherheitssystemen im Sinne der Art. 24 Abs. 2 wie auch von

Integrationsystemen nach Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 GG Aufgabe der institutionell legitimierten Regierung, die Rechte der Bundesrepublik, die sich aus der Mitgliedschaft auf der völkerrechtlichen Ebene ergeben, wahrzunehmen. Dazu gehört auch die konsensuale Fortentwicklung der vertraglichen Grundlagen selbst nach Maßgabe der jeweiligen vertraglichen Regelungen. (...) Das Bundesverfassungsgericht kann auf Antrag des Bundestags eine Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens nur dann feststellen, wenn die konsensuale Fortentwicklung des NATO-Vertrags gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerkes verstößt.

2. Eine solche Überschreitung des im Zustimmungsgesetz festgelegten Integrationsprogramms des NATO-Vertrags durch das neue Strategische Konzept 1999 lässt sich nicht feststellen. (...) Dies betrifft nicht nur den Einsatz von Nuklearwaffen, der im NATO-Vertrag nicht geregelt ist und deshalb einer Konkretisierung nach den sicherheitspolitischen Anforderungen bedarf, sondern auch die Frage, ob der militärische Einsatz der NATO auch außerhalb der durch Art. 5 NATO-Vertrag erfassten Fälle erlaubt ist. Der NATO-Vertrag ist in Übereinstimmung mit den Zielen der Vereinten Nationen von seinem Gesamtkonzept her ersichtlich auf umfassende regionale Friedenssicherung im europäischen und nordamerikanischen Raum gerichtet (...). Wenn sich das Erscheinungsbild möglicher Friedensbedrohungen ändert, lässt der Vertrag Spielraum für anpassende Entwicklungen auch im Bezug auf den konkreten Einsatzbereich und -zweck, soweit und solange der grundlegende Auftrag zur Friedenssicherung in der Region nicht verfehlt wird (...). Die (...) näher erläuterten Krisenreaktionseinsätze stellen insoweit keine grundlegend neue Einsatzart dar.

Aus dem Inhalt des neuen Strategischen Konzepts 1999 geht nicht hervor, dass das Nordatlantische Bündnis seine Bindung an die Ziele der Vereinten Nationen und die Beachtung ihrer Satzung (...) aufgeben will. (...) Die nunmehrige Aufgabenstellung wird unter Bestätigung der Bindung an NATO-Vertrag und UN-Charta eingeleitet (...). Die primäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens bleibt danach die Grundlage der NATO-Strategie (...). Es soll zu einem Zusammenwirken der NATO, der OSZE, der EU und der UN in einer europäischen Sicherheitsarchitektur kommen (...).

3. Schließlich verlässt die mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 eingeleitete und bekräftigte Fortentwicklung des NATO-Vertrags nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung. (...) Das Grundgesetz enthält sich einer näheren Definition dessen, was unter Friedenswahrung zu verstehen ist, macht jedoch gerade mit Art. 24 Abs. 2 GG sichtbar, dass die Herstellung kollektiver Sicherheit ein entscheidendes Mittel zur Wahrung des Friedens ist, nämlich für die Herbeiführung und Sicherung einer friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa und der Welt (...). Das entspricht auch der Intention des historischen Verfassungsgebers (...). Die in Art. 24 Abs. 2 GG vorgesehene Mitgliedschaft in einem kollektiven Sicherheitssystem und die danach ermöglichte Teilnahme an Einsätzen im Rahmen eines solchen Systems soll auch durch die Vorschriften des Art. 87a GG über Aufstellung und Einsatzzweck der Bundeswehr nicht eingeschränkt werden (...). Im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme erfüllt die Bundesrepublik das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot (...).

Schon die tatbestandliche Formulierung des Art. 24 Abs. 2 GG schließt aber auch aus, dass die Bundesrepublik Deutschland sich in ein gegenseitiges kollektives Sys-

tem militärischer Sicherheit einordnet, welches nicht der Wahrung des Friedens dient. Auch die Umwandlung eines ursprünglich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG entsprechenden Systems in eines, das nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder sogar Angriffskriege vorbereitet, ist verfassungsrechtlich untersagt und kann deshalb nicht vom Inhalt des auf der Grundlage des nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG ergangenen Zustimmungsgesetzes zum NATO-Vertrag gedeckt sein.

Für eine solche Verwandlung der NATO bietet das neue Strategische Konzept 1999 indes keine Anhaltspunkte. (...) Die Konkretisierung sowohl der Artikel 5-Einsätze zur Verteidigung des Bündnisgebietes als auch der nicht unter Artikel 5 fallenden Einsätze (Krisenreaktionseinsätze) lässt keine machtpolitisch oder gar aggressiv motivierte Friedensstörungsabsicht erkennen. Es geht im Gegenteil um die Erhaltung des Friedens angesichts der geänderten sicherheitspolitischen Lage nach Ende des Ost-West-Konflikts, aber auch im Hinblick auf neue Bedrohungslagen für den Frieden. Nach dem neuen Strategischen Konzept 1999 strebt das Bündnis auf der Grundlage der gemeinsamen Werte Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung in Europa an (...). In seinem Sicherheitsansatz stehen Konfliktverhütung, Zusammenarbeit und Erweiterung neben der Krisenbewältigung (...). Bei der Bewältigung einer konkreten Krise hat die politische Führung des Bündnisses die geeignete Reaktion aus einem Spektrum politischer und militärischer Maßnahmen auszuwählen und ihre Durchführung genau zu kontrollieren (...).

In der Gewichtung der verschiedenen Instrumente des Sicherheitsansatzes wie auch in seinem Beitrag zum Prozess der Völkerrechtsentwicklung ist das Konzept ein entwicklungs-offenes Dokument, das im Weiteren von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren ist.“

IV. Kommentar

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts betrifft *nicht* das derzeit viel diskutierte Problem der Zustimmung des Deutschen Bundestags zu konkreten Bundeswehrein-sätzen wie in Afghanistan oder evtl. später in anderen Staaten. Die Zustimmungspflichtigkeit derartiger Einsätze ist in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 festgeschrieben. In diesem Urteil anlässlich der Einsätze von Bundeswehrsoldaten bei Adria- und Awacs-Einsätzen wird die Auffassung vertreten, dass „die Übernahme von friedenssichernden und friedensschaffenden Maßnahmen in Drittländern“ nicht als Aufgabe im Vertragstext angelegt sei und dass deshalb das Parlament bei einer solchen „progressiven“ Fortbildung des Bündnisvertrags einbezogen werden müsse².

Im Vergleich dazu betrifft das jetzt verkündete neue Urteil ein weiter reichendes und grundsätzliches Problem: eben die neuen Aufgaben der NATO und hier besonders die Kriseneinsätze in Drittstaaten außerhalb Artikel 5 des Natovertrags. Nach Ansicht der Klägerin wurde hier eine zulässige Grenze der Vertragsänderung überschritten und mit der Zustimmung der Bundesregierung ein Verfassungsrecht des Bundestags verletzt. Die Klägerin konnte sich dabei auf vier 1994 in diesem Sinne urteilende Verfassungsrichter berufen. Zwei der damaligen kritischen Verfassungsrichter – zu ihnen gehörte die Präsidentin des Gerichts – waren auch an die-

sem neuen Verfahren beteiligt. Vermutlich hatte die Klägerin die Hoffnung, dass zumindest diese Richter ihre Rechtsauffassung teilen. Das neue Strategische Konzept geht ja sehr viel weiter als alle bisherigen Bündnisplanungen. Sie hat sich aber getäuscht. Das Abstimmungsergebnis wurde allerdings nicht mitgeteilt. Über evtl. Gegenstimmen kann nur spekuliert werden.

Das Urteil besagt, dass die neue NATO gar keine neue NATO ist. Es wirkt in einem „rechtslogischen Sinne“ nur teilweise überzeugend. Vielleicht ist in diesem Organstreitverfahren erst das Ergebnis fixiert und dann eine Begründung erarbeitet worden.

Ein anderes Urteil – das mit guten Argumenten auch begründet werden könnte – hätte aber nicht zu einer Ablehnung des neuen Strategischen Konzepts der NATO durch den Deutschen Bundestag geführt. Er teilt ja mehrheitlich die Position der Bundesregierung. Ein anderes Urteil hätte jedoch eine parlamentarische Diskussion und ein Gesetzgebungsverfahren ermöglicht. Eine solche Diskussion ist notwendig angesichts der Tatsache, dass die Krisen, die die NATO bewältigen will, ohne Blick auf ökonomische Interessen, die Globalisierung und das von der NATO geschützte politische und ökonomische System und seine „Grundwerte“ nicht wirklich verstanden werden können. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Diskussion – die systemkritisch und auch Plattform für eine öffentlichkeitswirksame Verbreitung von PDS-Vorstellungen wäre – als wünschenswert gesehen wird oder nicht und ob es „rechtslogische“ Argumente zu ihrer Vermeidung gibt.

Anmerkungen

- 1 Urteil des Zweiten Senats vom 22. 11. 2001 – Az.: 2 BvE 6/99.
- 2 BVerfGE 90, 286.

Die Anti-Terror-Gesetze: Abschied vom Rechtsstaat?

Heinrich Pehle

Das im Grundgesetz in Artikel 20 verankerte und durch die „Ewigkeitsklausel“ des Artikel 79 geschützte Prinzip des Rechtsstaats beinhaltet nach allgemeiner Auffassung unter anderem die Gewährleistung persönlicher Grundrechte, die das staatliche Handeln begrenzen und dem Bürger einen gesicherten Freiheitsraum garantieren, sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem zu Folge der Staat bei der Verwirklichung öffentlicher Interessen nur solche Maßnahmen gegen den Bürger einsetzen darf, die tatsächlich geeignet sind, den verfolgten Zweck auch wirklich zu erreichen. Damit verbunden ist der Grundsatz des „schonendsten Eingriffs“. Dieses besagt, dass, wenn mehrere Maßnahmen zur Wahl stehen, diejenige gewählt werden muss, welche die Interessen der Bürger am wenigsten beeinträchtigt. Schließlich beinhaltet das Rechtsstaatsprinzip ganz selbstverständlich auch die Rechtswegegarantie, also gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt.

In Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom September in den USA haben Bundestag und Bundesrat noch im Monat des Anschlags sowie im Dezember 2001 zwei sogenannte „Anti-Terror-Pakete“ beschlossen. Insbesondere die Verabschiedung des zweiten dieser Pakete, rechtstechnisch „Artikelgesetz“ genannt, mit dem „auf einen Streich“ eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geändert wurden, löste bereits im Vorfeld der regierungsinternen und parlamentarischen Beratungen eine intensive öffentliche Debatte über die Frage aus, ob und inwieweit die ins Auge gefaßten und schließlich beschlossenen Maßnahmen gegen das einleitend skizzierte Rechtsstaatsprinzip verstoßen. Kritik geübt wurde allerdings nicht nur an den Gesetzesinhalten, sondern auch am Entscheidungsverfahren. Nach einem kurzen Überblick über den Inhalt der Gesetzespakete sollen beide Aspekte der Debatte hier dokumentiert werden.

1. Der Inhalt der Anti-Terror-Pakete

Das erste Anti-Terror-Paket, dessen verschiedene Bestandteile auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundestag beschlossen und vom Bundesrat am 27. September bzw. am 30. November 2001 gebilligt wurden, enthält im Wesentlichen drei Elemente. Neben der Bereitstellung von zusätzlichen 3 Milliarden Mark zum Zweck der Terroris-

musbekämpfung für den Bundeshalt 2002 – finanziert durch eine Anhebung der Tabak- und Versicherungssteuer – handelt es sich um Änderungen im Vereins- und Strafrecht. Erstere bedeuteten die Abschaffung des sogenannten Religionsprivilegs, worüber in dieser Zeitschrift bereits informiert wurde.¹ Bei den Änderungen im Strafgesetzbuch handelt es sich zum einen um eine Erweiterung der Bestimmungen zur Geldwäsche, mit deren Hilfe es künftig leichter fallen soll, den Geldzufluss terroristischer Vereinigungen „auszutrocknen“, und zum anderen um einen neuen Paragrafen zum Terrorismus. Konnten nach der früheren Rechtslage nur Mitglieder und Unterstützer von im Inland agierenden Terrorgruppen verfolgt und belangt werden, stellt der neue 129 b StGB nunmehr auch die Unterstützung ausländischer Terrorgruppen unter Strafe.

Mit Ausnahme des Finanzierungsteils, dessen Kosten treibende und damit Konjunktur dämpfende Auswirkungen von Teilen der parlamentarischen Opposition und den betroffenen Wirtschaftskreisen kritisiert wurden, war das erste Anti-Terror-Paket im Wesentlichen unstrittig. Anders verhält es sich indes mit dem Zweiten. Erst nach intensiven koalitionsinternen Debatten, in deren Verlauf die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einige „Entschärfungen“ durchsetzten, konnte der Innenminister seine Gesetzesinitiative der parlamentarischen Beratung zugänglich machen. Der Bundestag stimmte den Neuregelungen am 14. Dezember 2001 zu, der Bundesrat bestätigte diese Entscheidung am 20. Dezember.

Die *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Dezember 2001 fasste in ihrem Jahresrückblick unter der Überschrift „Kampf gegen den Terrorismus“ die wichtigsten Neuregelungen, die nach ihrer Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat mit Wirkung zum 1. Januar 2002 in Kraft traten, stichpunktartig zusammen:

„Durch das zweite Anti-Terror-Paket werden Sicherheitsbestimmungen in etwa hundert Gesetzen geändert. Das Paket erweitert die Kompetenzen der Geheimdienste. Ausländerrechtliche Bestimmungen werden verschärft und Ausweisungen erleichtert.

Bundeskriminalamt (BKA)

Das BKA darf auch künftig nicht ohne konkreten Anfangsverdacht ermitteln, seine Kompetenzen werden aber ausgeweitet. Es ist jetzt auch für die Verfolgung von Anhängern ausländischer Terrororganisationen zuständig und kann bei schweren Formen von Datennetz-Kriminalität ermitteln. Seine Funktion als Zentralstelle wird gestärkt. Bei Datenerhebungen muss das BKA nicht mehr den Weg über die Länderpolizeien gehen.

Bundesgrenzschutz (BGS)

Der Schutz sicherheitsrelevanter Bereiche wird verbessert. In Flugzeugen dürfen nur Beamte von Polizei und BGS als Sicherheitskräfte (so genannte Sky Marshals) eingesetzt werden, nicht aber private Sicherheitsdienste.

Verfassungsschutz

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf bei Kreditinstituten, Luftverkehrsunternehmen, Post- und Kommunikationsdienstleistern Informationen abfragen. Diese Befugnisse, die einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen sind, werden auch den Landesämtern für Verfassungsschutz eingeräumt. Um Gefahr für das Leben und die Gesundheit abzuwenden, dürfen Wohnungen abgehört werden, in denen Verfassungsschützer tätig sind. Ferner darf der Verfassungsschutz Aktivitäten beobachten, die sich gegen die Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben richten.

Asylverfahren

Die Sprachaufzeichnung wird gesetzlich zugelassen. Mit Sprachanalysen soll in Zweifelsfällen die Herkunft des Asylantragstellers ermittelt werden. Fingerabdrücke und andere Identität sichernde Mittel werden künftig zehn Jahre aufbewahrt. An ausländische und zwischenstaatliche Stellen dürfen Daten nur weitergegeben werden, wenn keine schutzwürdigen Interessen der Betroffenen entgegenstehen und eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Weitergabe besteht.

Ausländergesetz

Ausländern darf nicht schon bei bloßem Verdacht einer Straftat der Aufenthalt verwehrt werden. Die Gesetzesänderung präzisiert die Bedingungen, unter denen ein Aufenthalt oder eine Einreise verweigert werden kann. Voraussetzung für eine Ausweisung oder Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis ist, dass der Ausländer die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit Deutschlands gefährdet, sich bei politischen Aktivitäten an Gewalttätigkeiten beteiligt oder „wenn Tatsachen belegen“, dass er den internationalen Terrorismus unterstützt.

Zentralregister

Dieses zentrale Register der Ausländer wird zu einer Visa-Entscheidungsdatei ausgebaut. Der Zugriff für Polizeibehörden wird verbessert. Die Sicherheitsdienste dürfen künftig den gesamten Datenbestand in einem automatisierten Verfahren abrufen. Außerdem soll die Religionszugehörigkeit von Ausländern gespeichert werden. Die Angabe ist jedoch freiwillig. Eine Speicherung der ethnischen Zugehörigkeit entfällt.

Pässe und Personalausweise

Ausweise dürfen „neben dem Lichtbild und der Unterschrift weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder Gesicht des Inhabers enthalten“. Biometrische Merkmale dürfen verschlüsselt und nur zur Überprüfung der Identität und der Echtheit des Dokuments verwendet werden. Eine bundesweite Zentraldatei über diese Merkmale wird nicht eingerichtet.

Vereinsgesetz

Mit der Neufassung und Ausweitung der Verbotsgründe soll verhindert werden, dass gewalttätige oder terroristische Organisationen von Ausländervereinigungen in Deutschland unterstützt werden.

Ortung über das Handy

Der Einsatz so genannter IMSI-Catcher wird rechtlich geregelt. Mit dieser Technik können Kennung und Standort eines Handys ermittelt werden. Dabei werden auch Mobiltelefone im Umkreis erfasst. Für Daten unbeteiligter Dritter besteht absolutes Verwendungsverbot. Diese Daten müssen gelöscht werden.

Befristete Gültigkeit

Die Regelungen zum Bundesverfassungsschutzgesetz, BND-Gesetz, MAD-Gesetz, BKA-Gesetz und zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz werden auf fünf Jahre befristet.“

2. Die Neubestimmung auf „law and order“

Die Diskussion über die Neubestimmung des Stellenwerts der Inneren Sicherheit begann unmittelbar nach dem 11. September. Vor allem Spitzenpolitiker der CDU/CSU bemühten sich darum, Akzente zu setzen. So ging die Vorsitzende der CDU, Angela Merkel, mit der Forderung nach dem Einsatz der Bundeswehr zur Terrorismusbekämpfung und der Schaffung eines „Bundessicherheitsamtes“ an die Öffentlichkeit. Die begriffliche Nähe des letzteren zum Reichssicherheitshauptamt, das die Nationalsozialisten u.a. mit der „Gesamtlösung der Judenfrage“ beauftragt hatten, brachte ihr jedoch derart massive Kritik ein, dass sie sich diesbezüglich wieder zurücknahm. Ihre Forderung, die Bundeswehr auch im Inneren für Sicherungsmaßnahmen einzusetzen und dafür das Grundgesetz zu ändern, erhielt sie jedoch aufrecht und wurde darin von weiten Teilen der Union unterstützt. Der bayerische Ministerpräsident und Vorsitzende der CSU, Edmund Stoiber, begründete dies in einer Regierungserklärung vor dem Landtag, die der *Bayernkurier* vom 11. Oktober 2001 dokumentierte, mit folgender Ursachenanalyse:

„Die Entwicklung von Teilen Deutschlands zu einem Ruheraum für religiöse Extremisten kommt nicht von ungefähr: Sie ist auch Folge übertriebenen Datenschutzes, der jahrelang den Schutz der

Täter über den der Bürger gestellt hat – wie der Bundesinnenminister jetzt endlich einräumt. Sie resultiert aus falsch verstandener Toleranz gegen ausländische Extremisten und fehlender Entschlossenheit, gegen diese einzuschreiten. Sie ist Konsequenz auch der Gleichgültigkeit gegenüber Fragen der Inneren Sicherheit und deren Abwertung als reaktionär. ‚Law and order‘ ist in Deutschland zu einem Schimpfwort gemacht worden, obwohl Gesetz und Ordnung das Rückgrat eines jeden Rechtsstaates sind.“

Der „Wettlauf um das beste Anti-Terror-Paket“ (*Berliner Morgenpost* vom 19. Oktober 2001) war einerseits geprägt von einem Zugehen des Bundesinnenministers Otto Schily auf die maßgeblich vom bayerischen Innenminister Günther Beckstein geprägten Vorstellungen der Unionsparteien, um die Zustimmung des Bundesrates zu sichern. Andererseits ging es darum, den Zusammenhalt der Regierungskoalition und damit die eigene Mehrheit im Bundestag nicht zu gefährden. Daher kam es zu einer partiellen Rücknahme einiger von Schily bereits signalisierter Zugeständnisse an die Opposition. Die Berichterstattung der Tagespresse im Herbst war also nicht von ungefähr geprägt von einem ständigen Wandel der vom Innenminister jeweils im Detail unterbreiteten Vorschläge. Wohl gerade deshalb war Schily darum bemüht, zumindest im Grundsätzlichen Kontinuität zu beweisen. Den „roten Faden“, der sämtliche Grundsatzreden des Ministers zum Thema durchzog und für den er starken Rückhalt aus seiner Partei bekam, brachte das *Handelsblatt* vom 21. November 2001 in seiner Berichterstattung über den Nürnberger Parteitag der SPD auf den Nenner:

„Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) widersprach in seiner Rede vor den Delegierten entschieden der These, es gebe eine Wahl zwischen Freiheit und Sicherheit. ‚Die Grundbedingung für Freiheit heißt Sicherheit‘ stellte Schily vor den 553 Delegierten klar. Man könne nicht frei leben, solange das Leben von Menschen durch Terrorismus bedroht sei. ‚Law and order‘, so Schily, ‚sind sozialdemokratische Werte‘.“

Mit ihrer Übereinstimmung hinsichtlich des Prinzips „Keine Freiheit ohne Sicherheit“ trafen die großen Volksparteien ganz offenbar auf Zustimmung großer Teile der Bevölkerung. *Spiegel online* vom 30. Oktober 2001 zum Beispiel zitierte eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa, der zu Folge drei Viertel der Deutschen dafür waren, „Fingerabdrücke und weitere biometrische Daten in den Pass aufzunehmen“ und sich 56 Prozent der Befragten dafür aussprachen, das Abhören von Telefongesprächen durch Polizei und Geheimdienste zu erleichtern.

3. Die Kritik: Der Rechtsstaat als Opfer des Terrors?

Eben die gerade genannten Maßnahmen waren es jedoch, die nachhaltige Kritik seitens verschiedener Politiker aus dem liberalen Lager, von Rechtswissenschaftlern und Journalisten provozierten. Gerhart Baum etwa, Mitglied der FDP und Bundesminister des Innern von 1978 bis 1982, dem die *Frankfurter Allgemeine* vom 4. Dezember 2001 in einem Kommentar noch nachgesagt hatte, von ihm sei zur Debatte über die Innere Sicherheit nur mehr wenig zu hören und wenn doch, so klinge das schon „wie die Stimme aus dem Jenseits“, meldete sich bereits zwei Tage darauf mit einem längeren Beitrag in der *Frankfurter Rundschau* zu Wort. Darin behielt er sich ausdrücklich vor, „gemeinsam mit politischen Freunden“ vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Einschränkungen des Datenschutzes durch das zweite Anti-Terror-Paket zu klagen.

Warum, so fragten viele Kommentatoren, meinte der Gesetzgeber überhaupt, auf die neue Dimension des Terrorismus, die durch die Anschläge des 11. September zweifelsohne deutlich geworden sei, mit massiven Eingriffen in den Datenschutz reagieren

zu müssen? Um eine Antwort bemühte sich Robert Leicht in einem Beitrag für *Die Zeit* vom 6. Dezember 2001:

„Was aber wirklich neu ist und unser klassisches Konzept von Innerer Sicherheit sprengt: Bei Selbstmordattentätern, die ihr eigenes Leben zur Tatwaffe machen, versagen alle üblichen Zwecke der Strafverfolgung. Bei ‚normalen‘ Verbrechern, auch bei ‚normalen‘ Terroristen hat man es mit Leuten zu tun, die ihre Taten auf irgendeine Weise in ihren künftigen Lebensplan integrieren [...]. Solche Menschen beziehen also die absehbare Reaktion des Staates in ihre Planung mit ein und reagieren, wenn auch ausweichend, auf die staatliche Drohung mit Polizei oder Justiz [...]. Gegenüber Selbstmordattentätern aber läuft dieses Abschreckungsrepertoire leer – und damit das gesamte System der hergebrachten nacheilenden Strafverfolgung durch Polizei und Justiz. Denn tote Straftäter kann man nicht mehr verhaften und bestrafen. Und was die irgendwo in der Welt umherwandelnden Planer des Terrorismus angeht: Bei ihnen versagt das System der innerstaatlichen Strafverfolgung schon deshalb, weil es keinen weltweit gültigen Begriff von Terrorismus und kein weltweit funktionierendes System der effektiven Rechtshilfe gibt.“

Dieser Diagnose wurde, soweit ersichtlich, nirgendwo widersprochen. In Frage gestellt wurde jedoch vielfach, ob sich das deutsche Rechtssystem nicht bereits in der Vergangenheit in einem Maße vom „klassischen Konzept“ Innerer Sicherheit verabschiedet hat, das es durchaus erlaubt hätte, auch dem „neuen“ Terrorismus angemessen entgegenzutreten. Diese Position vertrat beispielsweise Gerhart Baum in seinem bereits zitierten Beitrag in der *Frankfurter Rundschau* vom 6. Dezember 2001:

„Im Grunde sind wir für die neue, gefährliche Art des internationalen islamistischen Terrorismus gut gerüstet. Es gelten bereits: Vorbeugehaft, Kronzeugen, Anzeigepflicht der Banken, elektronisches Belauschen, Überwachung von Auslandsgesprächen, Verdachtsdateien, Schleierfahndung, beschleunigtes Verfahren und erleichterte U-Haft, Speicherung von Personen, die ‚nach ihrer Persönlichkeit‘ in Zukunft eine Straftat begehen könnten, Ausweisung von Ausländern auf Verdachtsbasis und vieles mehr. Wir haben die höchste Zahl von Telefonkontrollen aller demokratischen Staaten.“

Ganz ähnlich sah dies Wolfgang Hoffmann-Riem, der seit Dezember 1999 als Richter am Bundesverfassungsgericht tätig ist. In seinem Beitrag „Wider die Geistespolizei“, den *Die Zeit* am 6. Dezember 2001 veröffentlichte, mahnte er eine öffentliche Debatte über die von Regierung und großen Teilen der Opposition – jenseits aller Differenzen über die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen – gemeinsam postulierte Notwendigkeit verschärfter Gesetze an:

„Die terroristische Bedrohung führt den Staat in Versuchung, jetzt das zu tun, was er schon immer tun wollte, aber aus rechtsstaatlichen Gründen bisher nicht tun durfte. Konkret: Es gibt viele neue Ideen zu neuen Gesetzen über den Zugriff auf die Daten der Bürger. Vor kurzem hätte das in der Öffentlichkeit noch einem Sturm der Entrüstung ausgelöst – doch jetzt bleibt dieser aus. [...] Im Augenblick gibt es ein Wächertum über Political Correctness mit der Folge: Es ist ein Klima der sprachlichen Vorsicht entstanden. Das macht es fast unmöglich, über ein wirklich großes Risiko zu sprechen: dass wir dem Menschenleben verachtenden Terrorismus dadurch in die Falle gehen, dass wir, gelähmt durch die Angst vor der neuen Bedrohung, gar nicht mehr fragen, ob wir unsere freiheitliche Ordnung mit unbedachten Antworten und immer neuen Gesetzen vielleicht in einem größeren Maße bedrohen. [...] Wenn gesagt wird, die vorhandenen Gesetze reichen nicht, muss gefragt werden: Warum denn nicht? Denn schon der Erlass der vorhandenen Gesetze war mit dem Versprechen verbunden, so könnten die Gefahren endlich erfolgreich abgewehrt werden. Das Risiko terroristischer Anschläge ist ja nicht neu, auch wenn der 11. September eine neue Dimension aufgezeigt hat. Wo aber bleibt die nachvollziehbare Auswertung des Erfolgs oder Mißerfolgs bisheriger Datenerhebungen? Warum wird darüber nicht öffentlich diskutiert?“

Eine „kritische Fachdiskussion“ statt „politischer Kraftmeierei“ forderte auch der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK). *Der Spiegel* vom 5. November 2001 berichtete wie folgt:

„Mit den von Bundesinnenminister Otto Schily vorgeschlagenen Maßnahmen wären die Anschläge vom 11. September niemals verhindert worden“, stellt BDK-Sprecher Klaus Jansen fest. Insbesondere die Aufnahme biometrischer Daten in den Pass bezeichnete Jansen als „Quatsch, weil teuer und technisch nicht realisierbar“. Statt für neue Gesetze spricht sich der BDK für einen Umbau der Sicherheitsarchitektur mit den vorhandenen Ressourcen aus. Dazu sollten etwa die mit der Verbrechensbekämpfung betrauten Abteilungen des Bundesgrenzschutzes und des Bundeskriminalamts zusammengelegt werden.“

Die digital verschlüsselte Aufnahme von Fingerabdrücken und anderen biometrischen Daten in die Personalausweise ist für Robert Leicht ein rechtspolitischer Sündenfall, der aus „prinzipiellen wie aus praktischen Gründen insgesamt abzulehnen“ sei. In der *Zeit* vom 13. Dezember 2001 führte er weiter aus:

„Auf den ersten Blick scheint gegen das Ziel nichts einzuwenden zu sein: Die absolute Übereinstimmung zwischen einem Ausweis und seinem Träger – perfekt! Doch auf den zweiten Blick zeigt sich das Gegenteil. Die Erfahrung lehrt, dass eine beachtliche Zahl von bestimmten Ausländern entweder leicht zu fälschende, falsche oder wechselnde Personaldokumente vorlegt. Dieses Spiel kann man verhindern, wenn die Fingerabdrücke dem Einreisedokument beigefügt werden. Das klappt aber nur, wenn man diese auch zentral zugänglich speichert; sonst gibt es nämlich keinen Abgleich mit früheren oder späteren Dokumenten und Alias-Identitäten. Aber müssen deshalb alle deutschen Personaldokumente Fingerabdrücke enthalten? Vor allem: Müssen diese in einer Zentraldatei gespeichert werden? Geschieht dies, führt man klammheimlich das allumfassende Personenkennzeichen (PKZ) ein, das es technisch möglich macht, alle über einen Bürger vorliegenden Daten (aus der Polizei, aus dem Sozialsystem, dem Gesundheitswesen und so weiter) mit einem Schlüssel an einem Punkt zu konzentrieren. Natürlich will das gegenwärtig niemand. Aber wenn erst einmal die technischen Voraussetzungen geschaffen sind, wird der Hunger geweckt. [...] Hier gilt nun wirklich: Wehret den Anfängen – also der Einführung eines PKZ.“

Seine Absicht, eine bundesweite Zentraldatei auch für die biometrischen Daten deutscher Staatsbürger einzurichten, ließ der Innenminister auf Druck der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zwar fallen, und die Festlegung, welche Daten schließlich auf den Personaldokumenten gespeichert werden sollen, wurde dem Gesetzgeber überlassen. Die „Grundsatzentscheidung“ jedoch ist gefallen. Heribert Prantl befürchtet deshalb, dass am 14. Dezember 2001 – dem Tag, an dem der Bundestag über das zweite Anti-Terror-Paket entschied – der Abschied vom Rechtsstaat eingeläutet wurde. In der *Süddeutschen Zeitung* vom 15./16. Dezember 2001 schrieb er:

„Dieser Tag markiert, mit einer Kaskade von Sicherheitsgesetzen, die Gründung eines neuen Staatstypus: des Präventionsstaates, der seine Bürger, um Sicherheitsrisiken zu minimieren, massiven Misstrauens- und Überwachungsmaßnahmen aussetzt, die auf keinem konkreten Verdacht beruhen. Es handelt sich um eine Entrechtung des bisher gewohnten Rechts. Der Geist des Präventionsstaates sieht so aus: Jeder Bürger ist potenziell gefährlich; es muss also erst einmal festgestellt werden, dass er konkret nicht gefährlich ist – er muss sich also entsprechende Überprüfungen gefallen lassen. Bisher war dies umgekehrt. Man nannte das: Rechtsstaat.“

Mit dieser Kritik stand Prantl nicht allein. Insbesondere konnte er sich auf die Bedenken berufen, die verschiedene Sachverständige anlässlich einer Anhörung des Innenausschusses des Bundestages – sie fand am 30. November 2001, also nur 14 Tage vor der Entscheidung des Parlaments statt – äußerten. Der *Blickpunkt Bundestag* Nr. 11/2001 fasste die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen wie folgt zusammen:

„Der Deutsche Richterbund steht der Erweiterung der Befugnisse des Bundeskriminalamts und der Geheimdienste, Daten zu sammeln und sie zu vernetzen, kritisch gegenüber. Besonders bedenklich sei, dass die Verfassungsschutzbehörden zu Ermittlungsbehörden weiterentwickelt würden, die keiner Kontrolle durch die Justiz unterlägen. Dr. Manfred Baldus von der Universität der Bundeswehr in Hamburg argumentiert, die Regelung, die das Bundesamt für Verfassungsschutz ermächtigen soll, Informationen auch bei Bestrebungen zu beschaffen, die gegen die Völkerverständigung, vor allem gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind, bleibe hinter den Anforderungen des Gebotes der ‚Normenklarheit‘ bei informationellen Grundrechtseingriffen zurück. Der Gesetzestext lasse im Unklaren, welcher Art und Intensität die völkerverständigungswidrigen Bestrebungen sein müssen. [...] Der Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx erklärt in seiner Stellungnahme, der Entwurf definiere den Begriff ‚terroristische Vereinigung‘ nicht näher. Die Zugehörigkeit und Unterstützung einer derartigen Vereinigung werde zum Anknüpfungspunkt einschneidender individueller Freiheitseingriffe gemacht. Auch würden die Tatbestände, welche die Sicherheit des Staates gefährden, nicht hinreichend scharf umrissen. Staatliche Sicherheitsinteressen würden zu Lasten gewichtiger, auch grundrechtlich geschützter individueller Interessen verabsolutiert. Der Staats- und Verwaltungsrechtler Professor Martin Kutscha meint, vor allem jene Neuregelungen seien verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen, die eine nahezu lückenlose Überwachung aller Ausländer ermöglichen.“

Dass einer der ehernen Grundsätze des Rechtsstaats – die Normenklarheit – nicht nur hinsichtlich der neuen Befugnisse des Verfassungsschutzes verletzt worden sei, beklagte Heribert Prantl in Bezug auf eine weitere Regelung im zweiten Anti-Terror-Paket, die bei der Anhörung des Innenausschusses von verschiedenen Experten ebenfalls gerügt worden sei. In der *Süddeutschen Zeitung* vom 17. Dezember 2001 kritisiert Prantl das neu gefasste „Sicherheitsüberprüfungsgesetz“:

„Künftig muss einer nicht unbedingt bei öffentlichen Stellen arbeiten, um nach diesem Gesetz (vom Geheimdienst) überprüft und dann gegebenenfalls von einem bestimmten Arbeitsplatz ferngehalten zu werden. Nach den neuen Definitionen können alle Mitarbeiter von (auch privaten) Betrieben überprüft werden, ‚die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind‘. Dazu können Rundfunksender, Telekommunikationsfirmen, Banken und Krankenhäuser gehören. Wer genau: das bestimmt der Bundesinnenminister per Verordnung. Die Überprüfung erfolgt erst, so steht es in der Gesetzesbegründung, wenn der Betroffene ‚an einer besonders sensiblen Stelle arbeiten wird‘. In vielen Fällen wird er von dieser Überprüfung nichts erfahren – und sich nur wundern, wenn er die Stelle nicht kriegt.“

Dass künftig der Geheimdienst im Zweifelsfall das letzte Wort haben könnte, wenn es etwa um die Einstellung eines freien Mitarbeiters beim Rundfunk geht, hatte zuvor schon die Vertretung der Freiberufler und Selbständigen in der Gewerkschaft ver.di heftig kritisiert (http://www.verdi.de/print_newsphp?news_idx=220C:\gk\102\end\seite.doc vom 29.10.2001). Doch verhallte diese Kritik genauso wie die Einwände der Sachverständigen ohne nennenswerte Resonanz seitens des Gesetzgebers. Dieser Befund führt zum letzten der hier zu dokumentierenden Aspekte, nämlich zu der vielerseits – zum Beispiel von Wolfgang Hoffmann-Riem in der *Zeit* vom 6. Dezember – kritisierten „Gesetzeshektik“ im Gefolge des 11. September.

4. Zur Rolle des Parlaments: Entmündigung der Volksvertreter?

Der Deutsche Bundestag verabschiedete das zweite Anti-Terror-Paket mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion von CDU und CSU. Letztere stimmte zu, obwohl sie nach einer noch schärferen Gangart verlangt hatte, weil es nach den Worten ihres innenpolitischen Sprechers, Erwin Marschewski, „selbstverständlich

sei, dass man im Kampf gegen den Terrorismus gemeinsam vorgehe“. Die FDP versagte dagegen ihre Zustimmung, wobei sie zur Begründung vor allem auf das hohe Tempo des Gesetzgebungsprozesses verwies. Der innenpolitische Sprecher der Fraktion, Max Stadler, wurde mit der Aussage zitiert, dass das Sicherheitspaket II „Eingriffe in die Grundrechte wie nie zuvor“ erlaube. Dies hätte einer besonders gründlichen Überprüfung bedurft, doch genau das Gegenteil habe die Regierung getan (*Süddeutsche Zeitung* vom 16./17. Dezember 2001). Stadler wurde sekundiert vom Vorsitzenden der FDP, Guido Westerwelle, der in einem Interview, das das *Hamburger Abendblatt* am 14. Dezember abdruckte, die Auffassung vertrat, dass das „Durchpeitschen des Gesetzes“ die Abgeordneten zu „tumben Abnickern“ degradierte.

Der Spiegel vom 29. Dezember 2001 bestätigte diese Kritik mit seiner Darstellung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses:

„Besonders bei Schilys Anti-Terror-Gesetz wusste kaum ein Parlamentarier, worüber er eigentlich abstimmte. [...] Bei der komplizierten Vorlage aus dem Innenressort blickten sogar die meisten SPD-Fachpolitiker nicht durch. ‚Höchstens 4‘ von 17 sozialdemokratischen Ausschussmitgliedern hätten die Schlussverhandlungen mit den Ministerialbeamten bestritten, so ein Teilnehmer. Erst wenige Stunden vor der abschließenden Ausschusssitzung sah sich der Innenpolitiker Dieter Wiefelspütz (SPD) in der Lage, den Kontrahenten von der Opposition das zusammengehudelte, 30 Seiten starke Bündel von Änderungsanträgen auszuhändigen. Entsprechend ahnungslos gingen die meisten der 666 Volksvertreter zur Abstimmung. Erst hinterher klärte Wiefelspütz die willfähigen Genossen darüber auf, wofür sie brav die Hand gehoben hatten: Er schickte ihnen die wichtigsten Änderungen per E-Mail ins Büro.“

Das zweite Anti-Terror-Paket, so Verena Gaserow in der *Frankfurter Rundschau* vom 13. Dezember 2001, war ein Gesetzgebungsprozess „auf Biegen und Brechen“, provoziert durch „künstlichen Zeitdruck“ und „vorbei an der Kritik von geladenen Sachverständigen“. Heribert Prantl sah darin eine massive Degradierung des Parlaments. In seinem Beitrag für die *Süddeutsche Zeitung* vom 12. Dezember wies er darauf hin, „dass noch kein Innenminister der Bundesrepublik Gesetzesänderungen von dieser Dimension in so kurzer Zeit durchgesetzt hat.“ Der Preis dafür sei, dass der Gesetzgeber zum „Paketträger“ verkomme:

„Er (Otto Schily, H.P.) peitscht das Anti-Terrorismus-Gesetz in einer Hast durchs Parlament, dass den Parlamentariern zum Nachdenken und Beraten keine Zeit bleibt. [...] Das Parlament wird also über ein Gesetzespaket abstimmen, das kaum keiner genau kennt, dem aber gleichwohl eine große Mehrheit zustimmen wird. [...] Auf diese Weise wird aber aus dem Gesetzgeber ein Bundes-Parcel-Service, der Gesetzespakete fertig geschnürt annimmt und zur Bundesdruckerei befördert.“

Die FDP will nach Aussage ihres Vorsitzenden prüfen, ob das Gesetz verfassungsrechtlich korrekt zustande gekommen ist und gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht anrufen (*Hamburger Abendblatt* vom 14. Dezember 2001). Es könnte also sein, dass das Anti-Terror-Paket gleich zweifach auf den verfassungsgerichtlichen Prüfstand gerät, denn hinterfragt wird nicht nur seine inhaltliche Vereinbarkeit mit grundlegenden Prinzipien des Rechtsstaats, sondern auch, ob sein Zustandekommen möglicherweise einen Bruch mit den Spielregeln der parlamentarischen Demokratie darstellt.

Anmerkung

- 1 Vgl. Heiner Adamski: Abschaffung des Religionsprivilegs, in: *Gegenwartskunde* 4/2001, S. 483-487. Basierend auf der neuen gesetzlichen Grundlage verbot Bundesinnenminister Schily am 12. Dezember 2001 die islamistische Vereinigung „Kalifatstaat“, die dazugehörige Stiftung „Diener des Islam“ und 19 weitere Teilorganisationen (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Dezember 2001).

Jugendkriminalität – eine Fallstudie

Kerstin Sperling

Einleitung

Das Thema „Jugendkriminalität“ ist heute ein Medienthema in unserer Gesellschaft. Fast täglich erscheinen Pressemeldungen zu den verschiedensten Jugendstraftaten: Diebstahl, Raub, Körperverletzung, etc. – und sogar Mord. Genügend Beispiele zeigen die Notwendigkeit einer Konfrontation der Schüler mit diesem Thema sowie einer Auseinandersetzung mit Straftaten und ihren Folgen. Immerhin wird hier von Jugendlichen gesprochen, also auch von Personen, die zum Beispiel die neunte Klasse besuchen. Die folgende Unterrichtsreihe soll zeigen, wie im Lernfeld Recht schon in der neunten Klasse eine Behandlung des Themas „Jugendkriminalität“ möglich ist.

Die verhältnismäßig hohen Zahlen jugendlicher Straftäter sind in verschiedenen Quellen nachzulesen. So weist zum Beispiel der Datenreport 1999 des Statistischen Bundesamtes nach, dass Jugendliche und Heranwachsende mehr als doppelt so häufig straffällig wurden wie Erwachsene (Statistisches Bundesamt 2000, S. 227). Genauere und aktuellere Zahlen bietet die Polizeiliche Kriminalitätsstudie (PKS) von 2000. Hier ist das oben genannte Verhältnis zwar nicht bestätigt, dennoch wird deutlich, dass 30,1% aller Tatverdächtigen Kinder, Jugendliche oder Heranwachsende waren (PKS 2000). Die Zahlen der aufgeklärten Fälle fallen zwar geringer aus (vgl. ebd. Kap. 2.2), aber allein schon die Tatsache, dass fast ein Drittel der Straftaten den so genannten Jungstraftätern zugeschrieben werden, ist alarmierend. Die Studie von Siegfried Lamnek (Lamnek 2000), in der neben einer Auswertung der Polizeilichen Kriminalitätsstudien von 1998 und 1999 auch Erklärungsversuche und Präventionsmaßnahmen zum Thema Jugendgewalt vorgestellt werden, sowie die aktuellen Zahlen zeigen also, wie wichtig das Thema „Jugendkriminalität“ im Sozialkundeunterricht sein kann. Die persönliche Betroffenheit der Schüler bei diesem Thema ist durchaus hoch. Schüler der neunten Klasse, also im Alter von 14-15 Jahren, können sich mit einem jugendlichen Straftäter sehr gut identifizieren.

Die Schüler sollen während dieser Unterrichtsreihe erkennen, dass es sich zwar um einen beliebigen Jugendlichen handelt, dass diese Situation aber auch sie selbst betreffen könnte. Die Fallstudie ist eine geeignete Methode, um dieses zentrale Unterrichtsziel zu erreichen. „Die Fallmethode stellt eine Lernstrategie dar, die als besonders geeignet angesehen wird, die komplexen wirtschaftlichen oder auch sozialen Sach- und Wertzusammenhänge eines konkreten Falles oder einer konkreten Situation geistig zu durchdringen.“

Das geschieht zumeist in Form einer Gruppendiskussion durch aktive, eigentätige Auseinandersetzung mit dem Problem, die schließlich zu einer Entscheidung führt. Der einzelne Schüler lernt dabei, wie man Informationen sammelt, Fragen stellt, Informationen auswertet und bewertet und Entscheidungen trifft.“ (Kaiser 1983, S. 17) Die Fallstudie ermöglicht die Analyse komplexer gesellschaftlicher Realität am Fall und stützt somit die Zielsetzung eines handlungs- und entscheidungsorientierten Unterrichts mit Orientierung an der Lebensumwelt der Schüler. „Die Auswahl der Inhalte und Themen eines Lernbereiches bzw. Fachgebietes orientiert sich danach nicht vorrangig an den Fachwissenschaften, sondern an lebensbedeutsamen Problem-, Handlungs- und Entscheidungssituationen, mit denen der Jugendliche [...] unmittelbar konfrontiert wird.“ (ebd., S. 18) Ziel der Fallstudiendidaktik ist folglich nicht die unreflektierte Anhäufung von Fachwissen, sondern das Erlernen der Fähigkeit, immer neue Probleme einer sich stets ändernden Umgebung zu meistern, das bedeutet, neue Situationen erfordern selbstständiges Denken mit einer eigenen schöpferischen Leistung. Darüber hinaus muss die Fallstudie den Schülern die Möglichkeit bieten, eigene Erfahrungen, Einstellungen und Deutungsmuster auf Fälle anzuwenden und deren Bedeutsamkeit für das eigene Leben zu prüfen. Die Entwicklung eines Entscheidungstrainings, das die Schüler systematisch in Entscheidungsprozesse einführt und Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Entscheidungsfindung vermittelt, ist von großer Bedeutung für das Gelingen dieser Methode.

Die Fallstudie besteht im Allgemeinen aus drei wesentlichen Teilen, die sich in 6 Unterrichtsphasen widerspiegeln. Zu Beginn werden die Schüler mit einer Entscheidungssituation konfrontiert. Diese Situation hat zumeist einen mehr oder minder direkten Bezug zum Alltagsleben der zu Unterrichtenden. Außerdem werden die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen des Falls geklärt (= Phasen der Konfrontation und Information). Im zweiten Teil studieren die Schüler in Kleingruppen das Fallmaterial und erarbeiten Lösungsvorschläge, bevor schließlich Entscheidungen gefällt, diskutiert und von den einzelnen Gruppen verteidigt werden (= Phasen der Exploration, Resolution und Disputation). Der Vergleich der von den Schülern getroffenen Entscheidung mit der Entscheidung der Realität bildet den Abschluss der Fallstudie (= Phase der Kollation) und „bietet dem Lehrer die Möglichkeit aufzuzeigen, wie in der Wirklichkeit Entscheidungen getroffen werden und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.“ (ebd., S. 28)

In der folgenden Unterrichtsreihe werden die Schüler mit dem Fall Klaus konfrontiert. Hierbei handelt es sich um einen straffällig gewordenen Heranwachsenden von 18 Jahren. Wie die Schüler im Verlauf der Unterrichtsreihe herausfinden werden, handelt es sich bei den von Klaus begangenen Straftaten um Diebstähle. Laut Angaben der PKS vom Jahr 2000 ist Diebstahl das am meisten begangene Delikt (47,7% aller Straftaten, vgl. PKS 2000, Kap. 2.1.1). Außerdem sind bei Diebstählen (neben Raub und Sachbeschädigung) mehr als die Hälfte der Tatverdächtigen unter 21 Jahre alt (PKS 2000, Kap. 2.3.1). Allein schon anhand dieser Angaben ist zu erkennen, dass der Fall einen hohen Motivationsgrad für die Schüler hat, da die persönliche Betroffenheit hoch sein kann. Weiterhin motivierend dürfte die Tatsache wirken, dass es sich bei dem Fall um eine wahre Begebenheit handelt. Die Unterlagen wurden vom Jugendamt in Halle/Saale für diese Unterrichtsreihe zur Verfügung gestellt.

Nach einer Konfrontation mit dem Fall äußern sich die Schüler spontan dazu und entwickeln mögliche Fragen, die für die weitere Bearbeitung wichtig sind. Mit Hilfe von Materialien (Gesetzestexte) versuchen die Schüler anschließend die anfangs gestellten Fragen zum Fall in Gruppenarbeit zu beantworten. Hierbei finden schon Entwicklungen von Lösungsmöglichkeiten statt, die dann im weiteren Verlauf in Form eines Rollenspiels zum Gerichtsverfahren vorgestellt werden. Das Rollenspiel in der Fallstudie soll den

Schülern ein Probehandeln bezüglich ihrer Entscheidungen ermöglichen. In der letzten Unterrichtsphase soll schließlich in Form eines offenen Unterrichtsgespräches das im Unterricht gefällte Strafmaß mit dem in der Realität gefällten verglichen werden. Dabei sollen auch Fragen geklärt werden, die über den speziellen Fall hinausgehen.

Die Fallstudie fördert die Erkenntnis des Allgemeinen im Besonderen; die Schüler können erfahren, dass persönlich-emotionales Gerechtigkeitsempfinden als spontaner Vorgang in das Begreifen der formalen rechtsstaatlichen Verfahren zu überführen ist. Diese Unterrichtsreihe dient außerdem als Lebenshilfe für die Schüler, indem sie zeitig eine Einsicht in für sie bedeutsame Gesetzesregelungen erhalten bzw. mit den möglichen Straffolgen konfrontiert werden. Ziel ist hierbei das Vorbeugen und Belehren bezüglich einer eigenen kriminellen Karriere.

Die Unterrichtsreihe: Jugendkriminalität – Der Fall Klaus

Durchgeführt worden ist diese Unterrichtsreihe in einer 9. Klasse eines Gymnasiums. Die hier angeführte Stundenzahl und -gestaltung sind als Beispiele zu verstehen und können je nach Klassenstufe und Leistungsstand der Klasse vom Lehrer angepasst werden. Die Materialien für die Realisierung der Unterrichtsreihe (Arbeitsblätter) sowie weitere hilfreiche Übersichten für den Lehrer (Folien, das Urteil) können im Internet unter der Adresse www.leske-budrich.de eingesehen und ausgedruckt werden.

1. Stunde: Konfrontation mit dem Fall – Bewertung – Arbeitsmaterial

- Lernziele:**
- Durch die Konfrontation mit dem Fall setzen sich die Schüler mit der Situation des Straftäters auseinander.
 - Sie äußern sich spontan zum Fall und arbeiten Fragen heraus, die zur Bearbeitung des Falles wichtig sind.

Unterrichtsphase	didaktische und methodische Organisation	Materialien und Ergebnisse
Konfrontation	Der Fall Klaus (18) (siehe Anhang) Wird von den Schülern gelesen bzw. vom Lehrer vorgelesen.	Arbeitsblatt 1 (siehe Anhang)
Spontanphase	<i>Unterrichtsgespräch</i> Die Schüler äußern sich reihum zum Fall. Eventuell Anstoß durch den Lehrer: „Was sagt ihr dazu? Wie findet ihr das?“ „Wie könnte man nun vorgehen? Welche Probleme könnten auftauchen? Was könnte jetzt passieren? Welche Fragen stellen sich?“	OHP; leere Folien; Die Schüler werden ihren ersten Eindruck von Klaus darstellen. Sie werden vielleicht sein Handeln bewerten. Lehrer notiert stichpunktartig die Äußerungen der Schüler auf der Folie. – Schüler werden Ideen vortragen (wobei schon strafrechtliche Probleme sichtbar werden könnten); – Klaus muss bestraft werden. Ist er noch zu jung für eine rechtliche Strafe? – Muss er jetzt ins Gefängnis oder kann er anders bestraft werden? usw. Schüler werden nach rechtlichen Mitteln fragen.

Sammlung wichtiger Fragen	<i>Unterrichtsgespräch</i> Lehrer notiert die entstehenden Fragen der Schüler zum Fall auf einer Folie	Folie Fragen und Probleme, z.B.: Welche Straftat hat Klaus begangen? 1. Ist er selbst Täter gewesen oder hat er bloß geholfen? 2. Was bedeutet das für seine Anklage? 3. Nach welchem Strafrecht wird Klaus voraussichtlich verurteilt? Nach dem allgemeinen Strafrecht oder dem Jugendstrafrecht? 4. Welche Strafen könnten Klaus drohen?
Organisation und Durchführung der Gruppenarbeit	Lehrer verweist auf das StGB und JGG und teilt Materialien hierzu aus Erläutert weiteren Verlauf der Unterrichtsreihe. „Mit Hilfe dieser Gesetze kann ein Fall wie der von Klaus vor Gericht entschieden werden. Wir wollen das jetzt auch versuchen. Seht euch nun den Fall, die Gesetze und eure Fragen an und versucht diese zu beantworten.“ Klasse arbeitet in Gruppen >jede Gruppe beantwortet mit Hilfe der Gesetzestexte die vorliegenden Fragen	Arbeitsblatt 2a (siehe Internet) Arbeitsblatt 2b (siehe Internet) Folie mit Fragen

2. Stunde: Arbeit an Gesetzestexten (=Informationsphase)

- Lernziele:**
- Die Schüler üben den Umgang mit Gesetzestexten.
 - Die Schüler wenden die vorliegenden Vorschriften auf den Fall an.
 - Dabei wird die Kooperationsfähigkeit in Form von Gruppenarbeit gefördert

Unterrichtsphase	didaktische und methodische Organisation	Materialien und Ergebnisse
Weiterführung der Gruppenarbeit Erarbeitung des Falls nach Fragestellungen	<i>Gruppenarbeit</i> Jede Gruppe befasst sich mit den vorliegenden Fragen, indem sie aus den Gesetzestexten Antworten zusammentragen und in der Gruppe diskutieren. Beantwortungsschema (gibt Lehrer an der Tafel vor): <i>Frage Paragrafen Antwort</i>	leere Folien oder Wandzeitungen Gruppen schreiben Antworten auf
Darstellung der Gruppenergebnisse	<i>Schülervorträge</i> Die einzelnen Gruppen tragen mit Hilfe der Folien/Wandzeitungen ihre Ergebnisse den Mitschülern vor: > Vorlesen der Frage > Vorlesen der Paragrafen > Vorlesen der Antwort Nachdem alle Gruppen ihre Ergebnisse vorgetragen haben, kann	OHP; Folien/Wandzeitungen Ergebnisse der Gruppenarbeiten vgl. Material L1 (mögliche Ergebnisse der Gruppenarbeit) (siehe Internet)

Ausblick	über Unterschiede oder Gemeinsamkeiten diskutiert werden durch Lehrer: „Die rechtlichen Grundlagen zum Fall haben wir nun gemeinsam geklärt. Wir wollen in den nächsten Stunden ein Rollenspiel zu einer möglichen Verhandlung vor dem Jugendschöffengericht vorbereiten und durchführen.“
----------	---

3. Stunde: Vorbereitung des Rollenspiels der Simulation der Gerichtsverhandlung (=Explorationsphase/Entscheidungsvorbereitung)

- Lernziele:**
- Die Schüler besprechen in den Gruppen die jeweilige Rolle und bereiten das Handeln vor.
 - Durch die Gruppenarbeit werden die Kommunikationsfähigkeit und das soziale Verhalten der Schüler gefördert.
 - Die Schüler tauschen sich über Eigenschaften und Verhaltensweisen der jeweiligen zu spielenden Person aus und gestalten deren Rolle.

Unterrichtsphase	didaktische und methodische Organisation	Materialien und Ergebnisse
Organisation des weiteren Verlaufs	<i>Unterrichtsgespräch</i> Lehrer erklärt Ziel dieser Stunde und teilt die Klasse in Gruppen ein Verteilung der Rollenkarten und Arbeitsblatt 3	Gruppeneinteilung: 1. Jugendrichter und 2 Jugendschöffen 2. Jugendstaatsanwalt 3. Angeklagter und Eltern 4. Verteidiger 5. Jugendgerichtshilfe 6. Ehepaar Winkler als Zeugen der Anklage 7. 2 Kriminalbeamte als Zeugen der Anklage (Die Gruppen 6+7 können auch zu einer Gruppe zusammengefasst werden.) Rollenkarten, Arbeitsblatt 3 (siehe Internet)
Vorbereitung des Rollenspiels	<i>Gruppenarbeit</i> – Vorbereitung der Rollen (ausgestalten und planen) – Bestimmen eines Spielers je Gruppe – Arbeitsblatt 3 lesen – Festlegen eines Strafmaßes	Rollenkarten, Arbeitsblatt 3
Hinweis: Der Lehrer sollte bei der Organisation des weiteren Verlaufs wichtige Grundlagen des Jugendstrafverfahrens erwähnen, um einen ordentlichen Spielverlauf zu garantieren. (vgl. Erläuterungen zur 3. Unterrichtsphase)		

4. Stunde: Rollenspiel „Das Jugendstrafverfahren zum Fall Klaus“
(=Resolutions- und Disputationsphase)

- Lernziele:**
- Die Schüler versuchen im Rollenspiel, ein tieferes Verständnis für die Rolle anderer sowie für das Gesamtsystem des Jugendstrafprozesses zu entwickeln. (Rollenspiel als Probehandeln)
 - Im Rollenspiel nutzen und entwickeln die Schüler ihre sozialen, kreativen und intellektuellen Kompetenzen weiter.
 - Sie können die Scheu ablegen, sich vor anderen darzustellen.

Unterrichtsphase	didaktische und methodische Organisation	Materialien und Ergebnisse
Durchführung des Rollenspiels	<i>Rollenspiel</i> Die ausgewählten Schüler spielen das Strafverfahren gegen Klaus vor dem Jugendschöffengericht.	Raum muss eingerichtet werden. Mitschüler beobachten das Spiel.
Auswertung des Rollenspiels	„Wie habt ihr euch (in eurer Rolle) gefühlt? Was ist euch besonders gut gelungen?“ „Wie fandet ihr das Rollenspiel eurer Mitschüler? Was war euch wichtig? Was hat euch beeindruckt?“	Schüler schildern ihre Gefühle und Schwierigkeiten beim Spielen Mitschüler äußern sich zum Spiel

5. Stunde: Vergleich des realen Strafmaßes mit dem der Schüler + Auswertung der Unterrichtsreihe (=Kollationsphase)

- Lernziele:**
- In dieser Stunde wird das gefällte Strafmaß des Rollenspiels unter den Mitschülern besprochen und eventuell verändert.
 - Die Schüler vergleichen anschließend ihr eigenes Strafmaß kritisch mit dem realen Strafmaß und beurteilen es somit auch.
 - Überwiegend werden in dieser Stunde die Kommunikations- und Urteilsfähigkeit der Schüler gefördert.

Unterrichtsphase	didaktische und methodische Organisation	Materialien und Ergebnisse
Bearbeitung (ev. Veränderung) des Urteils	Das Strafmaß des Rollenspiels wird wiederholt und an der Tafel festgehalten. <i>Unterrichtsgespräch</i> Die Schüler beurteilen das Strafmaß aus dem Rollenspiel und machen gegebenenfalls Verbesserungs- oder Gegenvorschläge. (+Begründung!) Der Lehrer hält die Vorschläge ebenfalls an der Tafel fest.	Tafel
Präsentation des realen Strafmaßes	Auf einer Folie präsentiert der Lehrer das reale Urteil des Amtsgerichts.	OHP, Folie F3 (siehe Internet)
Vergleich der Urteile und Reflexionen zum Urteil des	Unterrichtsgespräch Das reale Strafmaß wird mit dem der Schüler verglichen.	Fragen: (Beispiele!) – Ist das Urteil des Amtsgerichtes gerecht? – Sind die Gesetze und Regelungen v.a. im Jugendstrafrecht gerecht?

<p>Amtsgerichtes sowie zum Jugendstrafrecht</p>	<p>Anhand von Fragen regt der Lehrer die Schüler an, noch einmal über den gesamten Fall und seine Folgen in der Realität aber auch über die Rechtsprechung im Allgemeinen nachzudenken und zu diskutieren.</p>	<p>– Sollte ein 18-jähriger überhaupt noch nach dem Jugendstrafrecht bestraft werden? Oder ist er dazu schon zu alt?</p>
<p>Rückblick auf die Unterrichtsreihe</p>	<p><i>Unterrichtsgespräch</i> An dieser Stelle können die Schüler sich über die Unterrichtsreihe äußern. Über Probleme, Eindrücke, Möglichkeiten zur Verbesserung etc.</p>	

Erläuterung der einzelnen Unterrichtsphasen

1. Konfrontation mit dem Fall

In der Konfrontation der Schüler mit dem Fall wird das Interesse an einer bestimmten Problemsituation bewirkt. Die Schüler werden in einem Unterrichtsgespräch die Situation des Straftäters Klaus analysieren und die wichtigsten zentralen Probleme sowie erste Lösungsvorschläge benennen. „Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß dem Schüler bewußt wird, inwieweit der entsprechende Fall unmittelbar mit seinem gegenwärtigen bzw. zukünftigen Leben zusammenhängt und für ihn deshalb subjektive Bedeutung hat.“ (Kaiser 1983, S. 26)

Im Fall Klaus handelt es sich um einen sozial vorbelasteten 18-jährigen jungen Mann, der in mehreren Fällen straffällig geworden ist, indem er mehrmals mit seinen Freunden Gegenstände aus Kellerräumen oder einem Kaufhaus entwendete und dabei jeweils erwischt wurde.

In einem ersten Schritt werden spontane Reaktionen oder Stellungnahmen von den Schülern nach dem Lesen des Falles geäußert, die der Lehrer eventuell stichpunktartig festhalten könnte. In einer zweiten Phase beginnt die kritische Arbeit am Fall, indem Vorgehensweisen oder Probleme verbalisiert werden. Der Lehrer kann bei Bedarf Fragen an die Schüler stellen (Wie könnte man nun vorgehen? Welche Probleme könnten auftauchen?). Hierbei werden den Schülern strafrechtliche Probleme auffallen (Wie bestraft man einen 18-jährigen? Geht das überhaupt? etc.). Anhand der zahlreichen Fragen wird letztlich ein Fragenkatalog entwickelt, der der weiteren intensiven Analyse des Falles dienen soll. Wichtige Fragen sind hierbei: Welche Straftat hat Klaus begangen? Ist er selbst Täter gewesen oder hat er bloß geholfen? Was bedeutet das für die Anklage? Nach welchem Strafrecht wird Klaus voraussichtlich verurteilt: Nach dem allgemeinen Strafrecht oder dem Jugendstrafrecht? Welche Strafen könnten Klaus drohen?

Abhängig vom Wissensstand der Schüler bzw. ihren Fragen können vom Lehrer an dieser Stelle auch Informationen zu den Sachverhalten Strafgesetzbuch (vgl. Folie F1 >siehe Internet) und Besonderheiten des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) gegeben werden.

Für die Gruppenarbeit der folgenden Stunde werden dann den Schülern die Arbeitsblätter 2a und 2b ausgehändigt. Sie enthalten Auszüge aus dem StGB und dem JGG. Die Paragraphen betreffen die Art der Straftat, die Anwendungsbereiche für StGB oder JGG, die Täterschaft und die Folgen von Straftaten.

Ziel der folgenden Stunde ist nun die Beantwortung der gestellten Fragen anhand der Gesetzestexte in Form von Gruppenarbeit. Hierbei erweist es sich als motivationsfördernd, die Schüler darauf hinzuweisen, dass diese Arbeit in der Realität auch von Rechtsanwälten vollzogen wird, um einen Fall wie diesen zu klären und vor Gericht zu vertreten. Den Schülern wird somit der Eindruck vermittelt, etwas Lebensnahes zu praktizieren.

2. Information – Arbeit an Gesetzestexten

In dieser Phase werden die Gesetzestexte auf den Fall angewendet. Die Informationen sollen analysiert, bewertet und ausgewertet werden (vgl. Kaiser 1983, S. 27). In der vorliegenden Unterrichtsreihe wird das Informationsmaterial vom Lehrer in schon gekürzter Form zur Verfügung gestellt.

Das Arbeitsblatt 2a gibt wichtige Paragraphen für den Fall Klaus aus dem StGB wieder. Hierzu zählt vor allem der Paragraph 25 Abs. 2 StGB, der festschreibt, dass jeder Beteiligte bestraft wird, wenn eine Straftat gemeinschaftlich begangen wird. Für die Analyse der Straftat und der daraus abzuleitenden Straffolgen werden folgende StGB-Auszüge angeboten: § 242 (Diebstahl) und § 243 (Besonders schwerer Fall des Diebstahls). Auch die Paragraphen zu Raub und Räuberischem Diebstahl (§§ 249 und 252) können mit herangezogen werden. Die Schüler werden dadurch selbst zum Nachdenken über die Art der Straftat angeregt. Die Straftat ‚Raub‘ hat nämlich starke Ähnlichkeit mit der Straftat ‚Diebstahl‘; allerdings muss dabei beachtet werden, dass Raub nur dann vorliegt, wenn die Entwendung eines Gegenstandes unter Anwendung von Gewalt gegen den Besitzer erfolgt oder wenn ihm mit Leibes- oder Lebensgefahr gedroht wird (was bei diesem Fall nicht gegeben ist).

Da es sich bei Klaus um einen 18-jährigen Straftäter handelt, gelten für ihn nach § 10 StGB die Sonderregelungen des JGG, die auf dem Arbeitsblatt 2b zu finden sind. Der Anwendungsbereich dieses Gesetzes wird in den Paragraphen 1, 2, 3 und 105 JGG dargestellt. Bei diesen Regelungen ist zu erkennen, dass das Jugendstrafrecht sich nicht nur auf die Tat, Schuld oder Strafe des Täters konzentriert, sondern auch auf die Person des Täters. Hauptaufgabe des Jugendstrafrechtes ist es also, herauszufinden, „durch welche Einflüsse oder Lebenssituationen der Jugendliche [oder Heranwachsende] dazu kam, straffällig zu werden.“ (Becker/Heß/Wertheimer 1999, S. 196) Durch die Konzentration auf den Straftäter selbst wird das Jugendstrafrecht oft auch als ‚Erziehungsstrafrecht‘ bezeichnet. „Denn das als *Erziehungsstrafrecht* gestaltete JGG verzichtet weitgehend auf den Vergeltungs- und Abschreckungszweck; die als Rechtsfolgen vorgesehenen Maßnahmen verfolgen fast uneingeschränkt die auf die zukünftige Straffreiheit gerichtete *Resozialisierungsabsicht*.“ (ebd., S. 196)

Wenn auch die Straftaten des Jugendstrafrechtes denen des allgemeinen Strafrechts entsprechen, unterscheiden sich die Rechtsfolgen der Jugendstrafaten deshalb in ihrer Art von denen des allgemeinen Strafrechts. Sie werden auf dem Arbeitsblatt 2b durch folgende Paragraphen des JGG angeführt: § 5 (Die Folgen der Jugendstrafat), § 9 (Arten der Erziehungsmaßregeln), § 10 (Weisungen), § 12 (Hilfe zur Erziehung), § 13 (Arten und Anwendung von Zuchtmitteln), § 15 (Auflagen), § 16 (Jugendarrest), § 17 (Form und Voraussetzungen der Jugendstrafe), § 18 (Dauer der Jugendstrafe) (vgl. auch Folie F2 >siehe Internet.)

Die Schüler versuchen nun also in Gruppen das Informationsmaterial auf den Fall Klaus anzuwenden, indem sie die Fragen der ersten Stunde beantworten. Jede Schülergruppe fertigt hierbei eine Wandzeitung oder Folie an, auf der jeweils die Frage, die

angewendeten Paragrafen und schließlich die selbst formulierte Antwort notiert werden. Dieses Vorgehen erleichtert anschließend die Darstellung der einzelnen Gruppenergebnisse vor der gesamten Klasse sowie die daraus resultierende Diskussion über Gemeinsamkeiten und Unterschiede (vgl. Material L1).

Die rechtlichen Grundlagen für den Fall Klaus sind nun geklärt, sodass in den folgenden Stunden die Phasen der Entscheidungsfindung durchlaufen werden können. Dies soll hier anhand des Rollenspiels „Das Jugendstrafverfahren zum Fall Klaus“ geschehen.

3. Exploration – Vorbereitung des Rollenspiels

Ziel dieser Phase und Stunde ist die Entwicklung von verschiedenen Lösungsansätzen. Hier geht es aber nicht darum, „die Lösung für ein bestimmtes Problem oder eine Entscheidungssituation zu finden, sondern vielmehr darum, möglichst viele Lösungsvarianten zu erarbeiten.“ (Kaiser 1983, S. 27) Methodisch wird dies anhand eines Rollenspiels und dessen Vorbereitung realisiert. In Gruppen erarbeiten die Schüler Lösungsvarianten entsprechend der jeweiligen zu spielenden Person/Funktion.

Die Klasse wird für das Rollenspiel in 7 Gruppen eingeteilt: Jugendrichter mit zwei Jugendschöffen, Jugendstaatsanwalt, Angeklagter mit Eltern, Verteidiger, Jugendgerichtshilfe, Ehepaar Winkler als Zeugen der Anklage und 2 Kriminalbeamte als Zeugen der Anklage. Anhand von Rollenkarten (siehe Internet) bereiten sich die Schüler auf die jeweilige Aufgabe im Spiel vor. Hierbei können die Ideen der Schüler einer Arbeitsgruppe ausgetauscht oder als Varianten zur Verfügung gestellt werden.

Außerdem wird den einzelnen Gruppen das Arbeitsblatt 3 zur Verfügung gestellt (siehe Internet), das den Ablauf einer Hauptverhandlung vor dem Jugendschöffengericht darstellt. Je nach Wissensstand der Klasse können auch kurze Informationen des Jugendstrafverfahrens gegeben werden, um einen ordentlichen Spielverlauf zu garantieren. Über Folgendes sollten die Schüler Bescheid wissen: Verlauf des Jugendstrafverfahrens im Allgemeinen, die Leitung der Verhandlung, Unterschiede zum amerikanischen Geschworenengericht, Rolle und Aufgabe der Jugendgerichtshilfe (§ 38 JGG), Nichtöffentlichkeit des Jugendstrafverfahrens (§ 48 JGG), zeitweilige Ausschließung von Beteiligten bei eventuell entstehenden Nachteilen für den Betroffenen (§ 51 JGG) und die zeitliche Beschränkung für Jugendstrafen (§ 18 JGG).

Um den Schülern einen Eindruck über den Verlauf einer Gerichtsverhandlung zu vermitteln, eignet sich der Besuch eines örtlichen Gerichtes. Hierdurch kann den Schülern vor allem der Unterschied zu amerikanischen Gerichtsverhandlungen vorgestellt werden. Nicht selten kennen die Schüler den Ablauf einer amerikanischen Gerichtsverhandlung aus dem Fernsehen besser, als den einer deutschen. Die Schüler können sich bei einem solchen Besuch intensiv mit den Aufgaben und Funktionen der einzelnen Beteiligten einer Verhandlung auseinandersetzen und vertraut machen und schaffen sich somit schon wichtige Voraussetzungen für die bevorstehende eigene Gerichtsverhandlung.

4. Resolution und Disputation – Durchführung des Rollenspiels

In der Vorbereitung zum Rollenspiel haben die Schüler versucht, Argumentations- und Handlungsmöglichkeiten für die jeweiligen Gruppen herauszuarbeiten, die im Spiel angewendet werden. Das Rollenspiel wird somit als Probehandeln verstanden. Hier haben die Schüler die Möglichkeit, ihre Entscheidung zu präsentieren und zu vertreten. Wichtig ist hierbei, „daß die einzelnen Arbeitsgruppen in gewisser Weise Gegenspieler sind, deren

Aufgabe es ist, die Argumente der anderen kritisch zu prüfen und darauf aufmerksam zu machen, wenn vorgebrachte Argumente nicht zutreffend, unzureichend sind oder die vorgeschlagene Lösung aufgrund vorhandener Wissens- und Informationslücken auf falschen Voraussetzungen beruht.“ (Kaiser 1983, S. 28) Ergebnis hierbei kann sein, dass die Entscheidung einer Gruppe aufgrund von Argumenten anderer Gruppen auch variiert werden könnte. Neben der Darstellung der eigenen Entscheidung im Rollenspiel werden also auch die Ziele verfolgt, miteinander umzugehen und aufeinander einzugehen. Empfehlenswert für diese Phase wäre ein wiederholtes Durchspielen der Verhandlung (z. B. mit anderen Spielern), um die Darstellung mehrerer Ergebnisse zu ermöglichen. Um die Selbstständigkeit der Schüler zu fördern, sollte das Spiel jeweils auch von den Schülern selbst geleitet werden. Diese Aufgabe könnte der Jugendrichter übernehmen, der ja für die Leitung der Verhandlung zuständig ist und damit auch den Fortgang des Spiels leitet.

Nach den einzelnen Spielen sollten Spielauswertungen stattfinden. Hierbei sollten vor allem die Gefühle der Schüler beim Spiel sowie eventuell aufgetauchte Schwierigkeiten eine wichtige Rolle spielen. Ziel dieses Schrittes ist die Reflexion über das erfolgte Rollenverhalten in bezug auf die Fähigkeit zur Rollenübernahme der Schüler. Hierbei ist es wichtig, dass sich nicht nur die Spieler zu Wort kommen. Auch die Mitschüler sollten sich hierzu äußern: Wie fandet ihr das Spiel eurer Mitschüler? Was war euch wichtig? Was hat euch beeindruckt?

Im Rollenspiel zum Jugendstrafverfahren im Fall Klaus wird schließlich eine Entscheidung bezüglich des Strafmaßes gefällt. Dieses bildet die Voraussetzung für die letzte Unterrichtsphase.

5. Kollation – Vergleich des realen Strafmaßes mit dem der Schüler

Die Analyse komplexer gesellschaftlicher Realität an einem Fall ist das Ziel der Fallstudie. In dieser Phase geht es nun darum, das in der Schule gefällte Strafmaß im Fall Klaus mit dem realen Strafmaß zu vergleichen, um auf unterschiedliche Entscheidungsstrategien und daraus folgenden Konsequenzen in der Realität aufmerksam zu machen. So wird bei den Schülern das Bewusstsein geschärft, „daß Entscheidungen von Menschen getroffen werden, die allesamt fehlbar sein können und eine Entscheidung, die gegenwärtig zufriedenstellend ist, sich eines Tages als überholt und falsch erweisen kann.“ (Kaiser 1983, S. 28) Diese Einsicht kann die Schüler motivieren, auch über die Rechtsprechung im Allgemeinen zu diskutieren. Ratsam ist hierbei aber auch der Bezug zum behandelten Fall.

Anfangs beurteilt die Klasse das Strafmaß aus dem Rollenspiel und macht gegebenenfalls Verbesserungs- oder Gegenvorschläge. Ziel hierbei ist die Einigung der Schüler auf ein einheitliches Strafmaß oder auf verschiedene Lösungsvorschläge. Ist dies geschehen, präsentiert der Lehrer das reale Strafmaß des Amtsgerichtes (vgl. Folie F3). Im Unterrichtsgespräch werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum Schülerstrafmaß diskutiert und erörtert.

Anhand von Fragen, die durch den Lehrer gestellt werden können oder vielleicht von den Schülern selbst kommen, wird noch einmal über den gesamten Fall und seine Folgen in der Realität aber auch über die Rechtsprechung im Allgemeinen nachgedacht und diskutiert. Hierbei können vor allem die Gerechtigkeit des realen Urteils und der Gesetzestexte Gesprächsgegenstand sein, aber auch die Frage, nach welchen Gesetzen ein 18-jähriger Heranwachsender verurteilt werden sollte.

Zum Abschluss der Unterrichtsreihe sollte den Schülern auch die Möglichkeit gegeben werden, sich zu Erfahrungen, Problemen und Eindrücken der letzten Stunden zu äußern sowie Vorschläge zur Verbesserung der Unterrichtsreihe zu machen.

Erfahrungen mit der Unterrichtsreihe in einer 9. Klasse

Die Erprobung dieser Unterrichtsreihe verlief in einer 9. Klasse eines Gymnasiums zufriedenstellend. Die methodische Vorgehensweise war für die Schüler fremd und bereitete leichte Schwierigkeiten. Selbstständiges Arbeiten, Fallstudie und Rollenspiel waren für die Schüler ein großer Unterschied zum gewohnten lehrerzentrierten Frontalunterricht, der oft der bloßen Wissensvermittlung galt.

Motivierend wirkte sich die Tatsache aus, dass es sich um einen wahren Fall handelte. Die Schüler erhielten das Gefühl, etwas Wichtiges zu tun, was außerhalb der Schule von Anwälten oder Richtern auch getan wurde. Ehrgeizig strebten die Schüler an, zu einem realitätsnahen Urteil zu gelangen.

Das selbstständige Arbeiten, z.B. bei der Arbeit an den Gesetzestexten oder bei der Vorbereitung des Rollenspiels, gestaltete sich oft sehr schwierig. Die ungewöhnliche Unterrichtssituation sowie die fehlende Ausdauer brachten die Arbeit oft ins Stocken und sorgten für Unruhe. Doch allein durch das wiederholte Bewusstmachen einer realitätsnahen Situation gelang es oft, die Schüler aufs Neue zu motivieren. Fanden die Schüler zum Beispiel die Analyse der Gesetzestexte langweilig oder sogar sinnlos, genügte allein schon der Hinweis, dass auch der Verteidiger von Klaus diese mühsame Arbeit erledigen musste, um die bestmögliche Entscheidung für seinen Klienten fällen zu können. Die Tätigkeit wurde somit von den Schülern als zwingend notwendig anerkannt und weitergeführt.

Ein Gespräch zur Auswertung der Unterrichtsreihe zeigte, dass die Schüler im Nachhinein Spaß an der vorerst fremden Arbeitsweise hatten. Auch das Unterrichtsthema wurde schließlich positiv bewertet und als interessant beurteilt. Das Gefühl der persönlichen Betroffenheit war bei den Schülern hoch und wurde intensiv diskutiert, wobei der Einblick in die Gesetzestexte und in die Arbeit eines Jugendstrafgerichtes besonders bedeutend hierfür waren. Im Vergleich zu der ersten Stunde der Unterrichtsreihe waren bei den Schülern in der Auswertung auch veränderte Denk- und Urteilsweisen zu erkennen: Während anfangs die Arbeit mit Gesetzestexten für die Klasse noch keinen Sinn ergeben wollte, war im Nachhinein das Gefühl mit wichtigen Rechtstexten umgegangen zu sein für sie sehr aufregend und vermittelte selbstbewusstes und kompetentes Auftreten.

Das Ende der Unterrichtsreihe führte schließlich die Schüler dazu ein gesteigertes Interesse gegenüber solcher Themen und Methoden auszudrücken und zu befürworten.

Literatur

- Becker, Horst/Heß, Jürgen/Wertheimer, Frank: Grundwissen Recht. Ein praktisches Kompendium der wichtigsten Rechtsgebiete. Stuttgart; Düsseldorf; Leipzig: Klett-Verlag 1999.
- Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalitätsstudie – Berichtsjahr 2000. In: www.bka.de.
- Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Statistischen Bundesamt. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2000.
- Kaiser, Franz-Josef: Die Fallstudie. Theorie und Praxis der Fallstudiendidaktik. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt 1983.
- Lamnek, Siegfried: Jugendgewalt in unserer Gesellschaft. In: *Gegenwartskunde* 2/2000, S. 237-264.

Material:

Arbeitsblatt 1: Der Fall Klaus 18

Am 25.10.1998 begab sich Klaus mit seinen Freunden Peter und Michael zum Haus der Familie Winkler in der Wittestraße in Halle. Dort brach Peter mit einem Brecheisen die Tür auf, während Klaus und Michael ‚Schmiere standen‘. Als Peter aus dem Keller des Hauses eine Waschmaschine brachte, halfen sie mit, diese auf einen Handwagen zu heben. Die Waschmaschine wollten die drei Freunde anschließend verkaufen.

Klaus sah etwas später, dass ein Kellerfenster eines anderen Hauses geöffnet war und wies seine Freunde darauf hin. Peter stieg durch das Fenster in den Keller und reichte ein Fernsehgerät heraus, welches Klaus und Michael ebenfalls auf den Handwagen stellten. Als Klaus, Peter und Michael ihre Beute abtransportieren wollten, wurden sie nach wenigen Metern von zwei Polizeibeamten überrascht, die von Familie Winkler alarmiert worden waren. Sie sorgten dann schnell dafür, dass die Gegenstände den jeweiligen Besitzern zurückgegeben werden konnten.

Bereits einen Monat später brachen Klaus und Peter in einen abgeschlossenen Kellerraum ein, aus welchem sie einen Werkzeugkoffer mit Schlüsselsatz, einen Fahrradwerkzeugsatz, Flickzeug, Ventile, Pumpenadapter, Speichenschlüssel, Schraubenschlüssel und Schraubenzieher im Gesamtwert von ca. 200,00 DM mitnahmen.

Nur wenige Tage später wurde Klaus beim Klauen einer CD im Wert von ca. 40,00 DM in einem Kaufhaus erwischt.

weitere Angaben zu Klaus:

- geboren: Februar 1980
- 1995 erhielt er von der Schule ein Schulabgangszeugnis wegen Disziplinlosigkeit und ging somit schon nach der 8. Klasse von der Schule ab. Wegen Erziehungsproblemen gaben seine Eltern ihn kurz danach für ein halbes Jahr in ein Heim (bis März 1996).
- Sein berufsvorbereitendes Jahr brach er schließlich im Dezember 1996 auch ab und begann später (Ende 1997) eine Umschulung.
- Mit 18 Jahren (Februar 1998) bezog er eine eigene Wohnung in seinem Heimatort Marienberg. Im März 1998 wurde er von einer Drückerkolonne angeworben und zog im Juni 1998 deshalb nach Halle. Anfangs wohnte er zeitweilig bei einigen Freunden, bis er mit seiner Freundin im August 1999 zusammenzog.
- Klaus ist strafrechtlich bisher wie folgt in Erscheinung getreten:
 - November 1996; wegen gemeinschaftlich schwerer Körperverletzung und vorsätzlichem Fahren ohne Führerschein verurteilt
 - > Auflage: gemeinnützige Arbeitsstunden (wurde erfüllt)
 - Juli 1997; wegen vorsätzlichem Fahren ohne Führerschein und fahrlässigem Verstoß gegen das Pflichtversicherungsgesetz verurteilt
 - > Auflage: gemeinnützige Arbeitsstunden (wurde erfüllt)

Lehrkunst im Lernfeld Gesellschaft/Politik: Gespräch mit Wolfgang Hilligen, Marburger Lehrkunst-Werkstattbriefe, Sonderheft Winter 2001, Hg. v. Hans Christoph Berg u. Tilman Grammes u.a.

Wer sich je für die wechselvolle Geschichte der schulischen politischen Bildung in Deutschland in ihrer Einbettung in die Geschichte von Demokratie und Gesellschaft interessiert hat, wird den Namen Wolfgang Hilligen kennen. Von ihm gingen die frühen grundlegenden Impulse aus, dass gerade der Politikunterricht stets existentieller Bezüge bedarf. Seine Didaktik begann 1961 mit der umwerfend einfachen und einleuchtenden Überschrift „Worauf es ankommt“ (Gesellschaft-Staat-Erziehung, H 8/1961). Eine derartig prüfende Befragung ist zeitlos. Wie oft schon musste man sich in den folgenden Jahrzehnten wünschen, dass sie immer wieder und hier und heute neu angestellt wird, um artifizielle Kunststücke und unverortetes Spezialistentum in Themen und Didaktik zu entlarven, die der Sache eher schaden als nutzen.

In einem längeren Fachdisput hat Wolfgang Hilligen mit den Herausgebern ein intensives Gespräch über „Grundfiguren des Politischen“ und (persönlich gemeinte) „Schlüsselerlebnisse und Schlüsselwerke“ seines Didaktikverständnisses geführt.

Ersteres ist die Frage nach dem Gelingen von Ordnung und Zusammenleben, das vor allem des rationalen Blicks auf das jeweilige Morgen bedarf. „Was charakterisiert einen guten Politiklehrer?“ Ist er Lehrkünstler? Bei „Kunst“ komme man in Formulierungsschwierigkeiten. Deswegen sei es, so Hilligen, besser, zunächst vom „Handwerk“ zu sprechen, das aber kunstvoll zu agieren habe, in der historischen Situation einer immer wieder neuen Welt. Existentielle Bezüge seien stets aufs neue durch Zeitdiagnose zu gewinnen. Ein „feeling“ sei zu entwickeln für das, was an Herausforderungen an die Menschen herankomme.

Aus diesem Bewusstsein heraus hat der Lehrer, Rektor, Schulrat und Professor Hilligen eine ungeheuer anregende und vitale Politikdidaktik entwickelt, die von dem Schlüsselartikel „Worauf es ankommt“ zum bekanntesten Werk „Sehen-Beurteilen-Handeln“ und vielen weiteren gesellschaftspolitisch vertieften Lehrplänen und Lehrangeboten reicht. Die Einbettung in die persönliche Vita des Autor

unter „Politische Lehrkunst biographisch“ ist spannend und sehr politisch-existentiell orientiert. Hilligens Didaktik wird in der Tat in diesem Band auf eine ausgesprochen anregende und auch zeitlose Weise vorgeführt.

Hans-Hermann Hartwich

Rolf, Th. Tønnessen: Faithful Communist Teachers as Apostles of Freedom. Democratization of DDR Schools after "die Wende". Education as Nationbuilding: Skrift no. 2. Kristiansand/Volda: Volda University College 2000. 124 Seiten (ISBN 82-7661-117-6)

Der Titel der Studie von Rolf Th. Tønnessen „Überzeugte kommunistische Lehrer als Apostel der Freiheit“ ist provokant. Zugleich nimmt er ein zentrales Ergebnis der Untersuchung über die „Demokratisierung der DDR Schule nach der Wende“ vorweg: Die politischen Überzeugungen und Einstellungen der Lehrer sind eine, wenn nicht die wesentliche Bedingung der Entwicklung demokratischer Strukturen und einer demokratischen politischen Bildung in der Schule.

Der norwegische Autor analysiert die schulische politische Bildung als ein Feld der Implementierung von Demokratisierungsprozessen in den „jungen Demokratien“ ehemals autoritärer Staaten am Beispiel der ostdeutschen Schullandschaft. Vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte der schulischen politischen Bildung in den verschiedenen deutschen Staaten nach den beiden Weltkriegen sowie den gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Bedingungen nach 1989 wagt er einen ebenso interessanten wie aufschlussreichen Blick von außen auf die Veränderungen der Schullandschaft und die Prozesse der Einrichtung politischer Bildung an Schulen in Brandenburg und Thüringen in den 90er Jahren. Die Untersuchung basiert auf Interviews mit 5 Lehrerinnen aus thüringischen Schulen, mit verantwortlichen Politikerinnen und Verwaltungsbeamten aus beiden Bundesländern sowie mit einem Experten der politischen Bildung in der DDR. Die methodischen Aspekte seines Vorgehens beleuchtet der Autor leider nur oberflächlich.

In einer einführenden kurzen Betrachtung der Transformationsprozesse im Osten Deutschlands nach 1989 im ersten Kapitel des Buches

macht er deutlich, warum der besondere Fokus der Studie auf den Lehrerinnen und Lehrern in den neuen Bundesländern liegt. Der Autor stellt seiner Studie in einem zweiten Kapitel einige Hypothesen voran, die er im Weiteren mit Hilfe des empirischen Materials prüft. Er geht davon aus, dass Lehrer ein durch Überzeugung und Loyalität gekennzeichnetes Verhältnis zu dem politischen System haben, in dem sie leben und arbeiten, und dass ihr Engagement zur Veränderung dieses Systems deshalb eher gering ist. Darüber hinaus nimmt er an, für Lehrer hätte der Wandel oder Umsturz des politischen Systems, wie er 1989 in der DDR vonstatten ging, massive Probleme mit der Akzeptanz und insbesondere mit der schulischen Vermittlung eines neuen politischen Systems zur Folge. Schließlich unterstellt er, Lehrer würden unter den Bedingungen eines ungenügend verarbeiteten Systemwechsels „gewohnte Arbeitspraktiken beibehalten, neu gestellte Anforderungen in bekannte umdefinieren oder beides“ (S.17).

Wesentlicher Bestandteil der Arbeit ist die Nacherzählung der Interviews und der Rückbezug der Informationen auf die vorgestellten Hypothesen. Das dritte Kapitel beginnt mit den Berufsgeschichten der befragten Sozialkundelehrerinnen, von denen drei aktiv in der Bürgerrechtsbewegung der DDR Ende der 80er Jahre involviert waren. Gerade deren Geschichten liefern einen sehr persönlichen und authentischen, wenn auch wahrscheinlich keinen repräsentativen Blick auf die Ereignisse vor, während und nach der Wende in der Schule der DDR. Es kommt aber auch eine Lehrerin zu Wort, die der DDR trotz persönlicher Kritik besonders loyal gegenüberstand. Ihre Erzählung macht eindringlich die Probleme deutlich, denen Lehrerinnen und Lehrer in der ehemaligen DDR während und nach den gesellschaftlichen Umbrüchen gegenüberstanden. Für den Nachvollzug der Entwicklung neuer Schul- und Schulverwaltungsstrukturen sowie die Implementierung des Faches Sozialkunde an Schulen in den neuen Bundesländern sind die Informationen aus den Interviews mit den beiden ehemaligen Kultusministerinnen in Thüringen und Brandenburg sowie die Darstellungen der Wissenschaftler und Verwaltungsbeamten aus dem Bereich der politischen Bildung, die im Fortgang des Kapitels nachgezeichnet werden, von besonderer Bedeutung. Dieser Teil der Untersuchung liefert den Le-

sern des Buches einen seltenen Blick hinter die Kulissen des „Wendetheaters“ von Schule und Schulverwaltung in der DDR nach 1989, der – anders als die meisten Beschreibungen dieser Prozesse – keine übertriebene Rücksicht auf persönliche Befindlichkeiten der Beteiligten in Ost und West nimmt. Die Hypothesen des Autors werden durch die Darstellungen der Befragten größtenteils bestätigt.

Dennoch oder gerade deswegen bleibt Tønnessen nicht bei dieser Darstellung von Insider-Perspektiven stehen, sondern evaluiert im vierten Kapitel, wiederum aus Sicht der Befragten, Maßnahmen und Prozesse der Lehrerfort- und Weiterbildung für Sozialkundelehrer in den beiden neuen Bundesländern nach der Wende und stellt dabei sowohl deren besondere Bedeutung als auch ihre Grenzen heraus.

Das fünfte Kapitel des Buches knüpft an die Erfahrungen der Befragten an, die Parallelen zwischen den Prozessen der Demokratisierung in den neuen Bundesländern nach 1989 und denen in der Bundesrepublik nach dem zweiten Weltkrieg bzw. nach 1968 konstatiert haben. Tønnessen geht in diesem historisch-vergleichenden Abschnitt bis in die deutsche Schule der Zeit nach dem ersten Weltkrieg zurück und zeichnet systematisch die Wege der Implementierung einer demokratischen Prinzipien folgenden politischen Bildung in Deutschland nach. Dabei stellt er einerseits große Kompetenzen im deutschen Bildungssystem heraus, andererseits legt die vergleichende Perspektive jedoch auch Schwächen in den jüngsten Demokratisierungsprozessen offen.

Abschließend formuliert der Autor in einem Ausblick fundamentale Prinzipien der Demokratisierung von Schule, die über die Grenzen des deutschen Bildungssystems hinaus Gültigkeit beanspruchen und auch für die noch laufende Entwicklung einer demokratischen Schule in den neuen Bundesländern einige nützliche Hinweise bieten.

Ich möchte das Buch all jenen zum Lesen empfehlen, die einen distanziertere und kritischen Blick auf die Ereignisse in ostdeutschen Schulen seit 1989 und auf die Situation von Lehrerinnen und Lehrern im Bereich der schulischen politischen Bildung in den neuen Bundesländern zur Kenntnis nehmen wollen.

Nicolle Pfaff

Ist das Gesundheitswesen noch bezahlbar?

Problemstrukturen und Problemlösungen

Nils C. Bandelow

1. Einleitung

2. Problemstrukturen: Wirtschaftliche Entwicklungstendenzen im Gesundheitswesen

- 2.1 Kosten- und Leistungsentwicklung im stationären Sektor
- 2.2 Kosten- und Leistungsentwicklung bei der ambulanten Versorgung
- 2.3 Kosten- und Leistungsentwicklung im Arzneimittelbereich
- 2.4 Entwicklungstrends
- 2.5 Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenkassen

3. Problemlösungen: Politische Rahmenbedingungen und Reformkonzepte in der Gesundheitspolitik

- 3.1 Interessen und Ideen in der politischen Auseinandersetzung
- 3.2 Bisherige Reformen und Reformergebnisse
- 3.3 Aktuelle Reformdiskussion

4. Fazit

Literatur

Weitere Datenquellen

1. Einleitung¹

Seit 25 Jahren steht die Eindämmung der Ausgaben und Beitragssatzsteigerungen der gesetzlichen Krankenkassen im Mittelpunkt der bundesdeutschen Gesundheitspolitik. Seit 1977 versuchte der Gesetzgeber mit insgesamt 17 Reformpaketen tragfähige Grundlagen des Krankenversicherungsrechts zu entwickeln. Das Ergebnis dieser politischen Bemühungen ist auf den ersten Blick ernüchternd: Keines der Reformkonzepte von Arbeits- und Gesundheitsministern unterschiedlicher Parteien konnte den Anstieg der Kassen-Beitragssätze langfristig verhindern. Im Gegenteil: Das deutsche Gesundheitswesen gilt heute als eines der teuersten der Welt. Gleichzeitig verliert es immer mehr seinen Status als eines der weltweit besten Gesundheitssysteme. Zwar ist in Deutschland die Zufriedenheit der Bürger mit dem Gesundheitswesen noch weitaus größer als in vielen anderen Ländern (Deppe 2000: 82-86). Internationale Vergleiche von Leistungskennzahlen des Gesundheitswesens weisen Deutschland jedoch in vielfacher Hinsicht bestenfalls einen Mittelfeldplatz zu (vgl. Heintze 2000: 1304; OECD 2001).

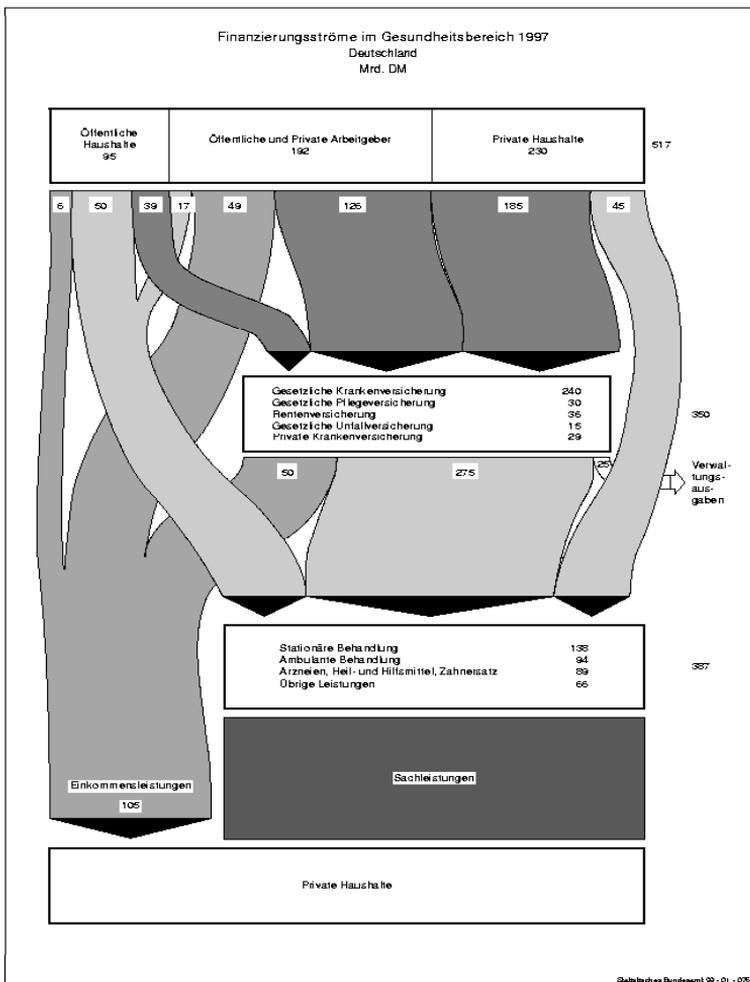
Vor diesem Hintergrund steht das Gesundheitswesen vor einer ungewissen Zukunft: Auf der einen Seite finden sich Modellrechnungen, die bei unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen durchschnittliche Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung von über 30 Prozent im Jahr 2040 prognostizieren (vgl. Cassel 2001: 89). Auf der anderen Seite stehen politische Absichtserklärungen, die Beitragssätze oder zumindest ihren Arbeitgeberanteil wesentlich zu reduzieren. Daraus ergibt sich die Frage, ob es in Zukunft überhaupt noch möglich sein wird, ein funktionierendes solidarisch finanziertes Gesundheitswesen in Deutschland aufrechtzuerhalten. Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden zunächst die Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen des deutschen Gesundheitswesens dargestellt. Dabei ist zu klären, inwiefern es Entwicklungen gibt, welche die Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens gefährden und worauf sie im Einzelnen beruhen (Kapitel 2). Anschließend werden die politischen Ziele und Möglichkeiten zur Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen der gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert. Dabei werden die Problemsichten der wichtigsten Akteure, die politischen Handlungsoptionen und möglichen Alternativen im Hinblick auf künftige Organisationsformen und Finanzierungsstrukturen des deutschen Gesundheitswesens vorgestellt (Kapitel 3).

2. Problemstrukturen: Wirtschaftliche Entwicklungstendenzen im Gesundheitswesen

Gesundheitsausgaben im weiteren Sinn umfassen Einkommensleistungen und Sachleistungen (vgl. Übersicht 1). In einem engeren Verständnis, wie es etwa den Erhebungen der OECD zugrunde liegt, werden nur gesundheitliche Güter und Dienstleistungen (Sachleistungen) als Gesundheitsausgaben gefasst. Die größten Bereiche dieser Gesundheitsausgaben im engeren Sinn sind Ausgaben für Krankenhausbehandlungen, Ausgaben für die ambulante ärztliche und zahnärztliche Versorgung sowie Arzneimittelausgaben. Im Folgenden werden zunächst die bishe-

rigen Ausgaben- und Leistungsentwicklungen in diesen drei Sektoren vorgestellt. Anschließend werden Entwicklungstrends diskutiert, die für die zukünftige Ausgabenentwicklung bedeutsam sind. Der letzte Teil des Abschnitts behandelt die Finanzentwicklungen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) als wichtigstem Träger des deutschen Gesundheitswesens.

Übersicht 1: Finanzierungsströme im deutschen Gesundheitswesen



2.1 Kosten- und Leistungsentwicklung im stationären Sektor

Die Krankenhauskosten bilden den größten Anteil der Gesundheitsausgaben im engeren Sinn (vgl. Übersicht 1). Die absoluten Ausgaben für die stationäre gesundheitliche Versorgung haben sich kontinuierlich erhöht und jeweils zwischen 1980 und 1990 und zwischen 1990 und 2000 verdoppelt. Betrachtet man allerdings nicht die absoluten Krankenhauskosten, sondern deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP), dann verschwindet der Eindruck einer Kostenexplosion in diesem Bereich weitgehend. Der Anteil der stationären Ausgaben am BIP blieb zwischen 1980 und 1990 mit jeweils etwa 3,0% konstant und ist erst Ende der 1990er Jahre auf zwischenzeitlich 3,5% gestiegen (vgl. OECD 2001).

Dieser Entwicklung der Krankenhausausgaben steht – rein quantitativ gesehen – eine deutliche Reduktion des Leistungsangebots entgegen. Die Bettendichte als wichtigste Maßzahl der Behandlungsressourcen im Krankenhaussektor nimmt kontinuierlich ab. Da gleichzeitig die Zahl der Krankenhauseinweisungen pro 1000 Einwohner deutlich gestiegen ist, mussten die Krankenhäuser ihre Effizienz stark erhöhen. Dies drückt sich vor allem in der deutlichen Reduktion der durchschnittlichen Verweildauer von Patienten im Krankenhaus aus, die heute noch etwa 12 Tage beträgt (zu konkreten Zahlen siehe OECD 2001). Im stationären Sektor finden sich somit bisher moderate Ausgabenzuwächse bei (quantitativ) stetig reduziertem Leistungsangebot.

2.2 Kosten- und Leistungsentwicklung bei der ambulanten Versorgung

Nach der Krankenhausversorgung ist die ambulante medizinische und zahnmedizinische Versorgung der zweitgrößte Kostenfaktor im Bereich der gesundheitlichen Sachleistungen (vgl. oben Übersicht 1). Ebenso wie die Krankenhausausgaben sind auch die absoluten Ausgaben für ärztliche und zahnärztliche Leistungen kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsraten liegen jedoch in den letzten 20 Jahren noch unter denen des stationären Bereichs. Vor allem die Ausgaben für ärztliche Leistungen sind langfristig deutlich langsamer gewachsen als in anderen Bereichen des Gesundheitssektors (vgl. OECD 2001).

Die in den letzten Jahrzehnten abnehmenden Ausgabenanteile für die vertragsärztliche Versorgung müssen unter einer kontinuierlich steigenden Zahl von Ärzten verteilt werden. Die Anzahl der arbeitenden Ärzte und die Arztdichte in der Bevölkerung haben sich in den letzten 30 Jahren nahezu verdoppelt. Dabei hat sich seit 1990 auch wieder der Anteil von Ärzten in der ambulanten Versorgung erhöht (vgl. KBV 2000: A 3).

Diese Entwicklungen haben zu verschärften Verteilungskämpfen zwischen den Arztgruppen geführt. Niedergelassene Ärzte verdienen heute durchschnittlich „nur“ noch gut 100.000 € jährlich (nach Abzug der Praxiskosten) durch Behandlungen von Kassenpatienten (vgl. Reiners 1999: 49). Zwischen den einzelnen Facharztgruppen bestehen dabei große Unterschiede. Gleichzeitig findet sich nach wie vor ein starkes Ost-West-Gefälle der Ärzteteinkommen. In Ostdeutschland bleiben vor allem bei Arztgruppen mit hohen Betriebskosten (geräteintensive Bereiche) die Überschüsse noch weit hinter den Werten der westdeutschen Praxen zurück. Das

zentrale Problem des ambulanten Bereichs ist somit nicht eine allgemeine Kostensteigerung, sondern der zunehmende Verteilungskonflikt zwischen westdeutschen und ostdeutschen, etablierten und jüngeren sowie unterschiedlichen Fachgebieten angehörigen Ärztegruppen.

2.3 Kosten- und Leistungsentwicklung im Arzneimittelbereich

Die Arzneimittelausgaben machen etwa 13 Prozent der deutschen Gesundheitsausgaben aus (OECD 2001, Statistisches Bundesamt 2001). Diese Zahl umfasst allerdings nur die Herstellerabgabepreise der an Apotheken gelieferten Medikamente. Der Herstelleranteil beträgt gut die Hälfte des durchschnittlichen Arzneimittelpreises, hinzu kommen Anteile für Apotheken, Großhandel und Steuern (vgl. BPI 2001). Die absoluten Pro-Kopf-Ausgaben für Arzneimittel in Deutschland sind im internationalen Vergleich ausgesprochen groß: Im Jahr 2000 erhielt jeder Bundesbürger in Apotheken durchschnittlich Arzneimittel im Wert von 355€. Lediglich in Frankreich und in der Schweiz wird pro Kopf mehr Geld für Arzneimittel ausgegeben als in Deutschland (ABDA 2001; OECD 2001).

Das Gesamtvolumen des Medikamentenmarktes ist seit 1994 um über ein Drittel gestiegen (vgl. BPI 2001: 7). Diese Steigerung liegt noch über der sonstigen Steigerungsrate der Gesundheitsausgaben. Rein quantitativ steht dieser Entwicklung ein konstanter Arzneimittelverbrauch gegenüber: Seit Jahren liegt der Pro-Kopf-Verbrauch relativ unverändert bei etwa 20 Packungen jährlich (BPI 2001: 72). Allerdings sind Zahlenvergleiche im Medikamentenbereich weniger aussagekräftig als etwa ein Vergleich der Bettenzahlen in Krankenhäusern, da sich Medikamente in ihrem Anwendungsbereich und in ihrer Wirksamkeit deutlich unterscheiden. Kritiker beklagen allerdings trotz eines Rückgangs der letzten Jahre weiterhin über 150.000 Kassenverordnungen mit umstrittenen Medikamenten auf dem deutschen Markt (Schwabe/Paffrath 2001: 758; 813-819).

Die Heterogenität des Arzneimittelmarktes erschwert auch zuverlässige internationale Vergleiche der Arzneimittelpreise. Je nach Erhebungsweise, werden Deutschland eher hohe (Bäcker u.a. 2000: 84) oder – so eine von Pharmaindustrie und Apothekenverband finanzierte Studie – niedrige Preise (BASYS 1999) attestiert. Vieles spricht dafür, dass die deutschen Arzneimittelpreise, die Anfang der 1990er Jahre weit überdurchschnittlich hoch waren, mittlerweile im internationalen Durchschnitt liegen (vgl. Schwabe/Paffrath 2001).

2.4 Entwicklungstrends

Während die bisherigen Entwicklungen noch nicht auf eine unvermeidbare Finanzierungskatastrophe im deutschen Gesundheitswesen hinweisen, geben bei einem Ausblick in die Zukunft die absehbaren gesellschaftlichen, technischen und ökonomischen Entwicklungen dringenden Anlass zu grundlegenden politischen Maßnahmen (vgl. etwa Sachverständigenrat 1995; 1996). Besondere Bedeutung kommt der demographischen Entwicklung zu (vgl. dazu detailliert Hradil 2001). So wird zwischen 2010 und 2030 ein deutlicher Anstieg des Anteils älterer Menschen erwartet, der aber aufgrund umstrittener Annahmen zur Sterblichkeitsentwicklung

und ungewisser Migrationsverläufe heute nicht eindeutig zu quantifizieren ist (vgl. Tabelle 1). Eine solche Entwicklung hätte auf den ersten Blick wesentliche Auswirkungen auf die Gesundheitsausgaben: So betragen die pro-Kopf-Gesundheitsausgaben der über 65-Jährigen in Deutschland fast das dreifache der pro-Kopf-Gesundheitsausgaben der unter 65-Jährigen. In anderen Ländern – etwa den USA oder Großbritannien – ist die Differenz zwischen den pro-Kopf-Gesundheitsausgaben älterer und jüngerer Menschen noch größer (OECD 2001).

Tabelle 1: Prognosen zur Entwicklung der Anteile von über 60-jährigen an der deutschen Gesamtbevölkerung (ohne Berücksichtigung von Migrationstrends)

Jahr	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Anteile nach Prognose 1	21,0	23,5	25,5	29,0	34,1	34,0	34,3
Anteile nach Prognose 2	21,0	23,5	25,9	29,9	35,5	36,0	37,0

Quelle: Hof 2001: 116.

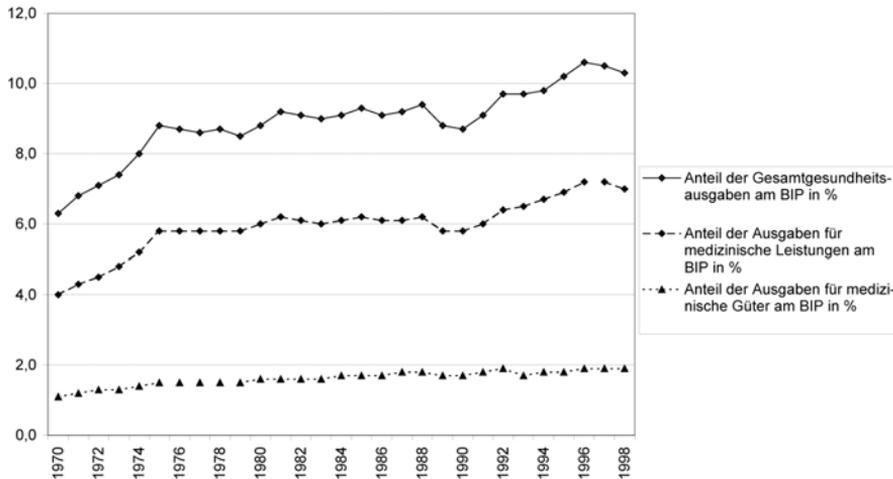
Dieser Befund wird von Anhängern der „*Medikalisierungsthese*“ aufgegriffen, die annehmen, dass die Morbidität im höheren Alter stark zunimmt und der zukünftige demographische Wandel daher einen deutlichen Anstieg der Gesundheitsausgaben verursachen wird. Die Medikalisierungsthese ist allerdings nicht unumstritten: Vertreter der „*Kompressionsthese*“ zweifeln unter anderem daran, dass eine höher Lebenserwartung der Menschen zu höheren Gesundheitsausgaben führen muss. Folgt man dieser These, dann steigen die Kosten nicht in Abhängigkeit vom Alter der Menschen, sondern in Abhängigkeit von ihrer Nähe zum Tod. Die gewonnenen Lebensjahre werden demnach nicht in Krankheit, sondern gesund verbracht. Bisher vorliegende empirische Befunde stützen in Bezug auf die Ausgaben für ambulante ärztliche Leistungen und Arzneimittel eher die optimistische Kompressionsthese, lassen aber in Bezug auf die Krankenhauskosten eher weitere Ausgabensteigerungen durch die gestiegene Lebenserwartung befürchten (vgl. Hof 2001: 42-92).

Ähnlich umstritten wie Thesen über die Wirkung des demographischen Wandels auf das Gesundheitswesen sind auch Aussagen über die Auswirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts. Die Entwicklung neuer medizinischer Techniken und Verfahren macht Behandlungen möglich, die vorher nicht möglich waren. Diese neuen Behandlungen – so die verbreitete These – führen zu weiteren Ausgabensteigerungen. Insbesondere die Einführung neuer medizinischer Großgeräte wird sich – folgt man den bisherigen Erfahrungen – als kostspielig erweisen. Allerdings können neue Techniken auch kostensenkend wirken, wenn etwa größere Eingriffe durch die Hilfe von Lasertechnologien oder Kathetern so durchgeführt werden können, dass nur kurze Krankenhausaufenthalte notwendig sind (vgl. Braun/Kühn/Reiners 1998: 42-43).

Weitere Ausgabensteigerungen sind durch Kostensteigerungen bei gesundheitlichen Dienstleistungen zu erwarten (vgl. Übersicht 2). Wie auch andere personenbezogene Dienstleistungen unterliegen sie dem Uno-Actu-Prinzip (räumliche und zeitliche Verbindung von Produktion und Konsum): Im Gegensatz etwa zur Güterproduktion sind in diesem Bereich kaum Effizienzsteigerungen durch technologische Neuerungen möglich: Eine Krankenschwester wird auch in zehn Jahren nicht unbedingt mehr Patienten pflegen können als heute. Entsprechend

werden die relativen Kosten gesundheitlicher Dienstleistungen – ebenso wie die anderer personellen Dienstleistungen – auch in Zukunft steigen.

Übersicht 2: Entwicklung der Anteile der Gesundheitsausgaben am BIP in Deutschland



Quelle: OECD 2001, eigene Darstellung.

Nicht zuletzt aufgrund dieses „Preisstruktureffekts“ (stärkerer Preisanstieg bei Gesundheitsleistungen als bei anderen Leistungen) ist in allen größeren Industrieländern der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP seit 1975 gestiegen. Allerdings unterscheiden sich die Anteile und auch die Steigerungsraten wesentlich (vgl. Tabelle 2). Zur Erklärung der unterschiedlichen Höhe von Gesundheitsausgaben können die parteipolitische Ausrichtung der jeweiligen Regierungen, das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, die kulturell geprägten Einstellungen gegenüber staatlichen und marktorientierten Problemlösungen und das durch die jeweiligen Geschlechterbeziehungen bestimmte Ausmaß einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor beitragen (vgl. Schmidt 1999).

Tabelle 2: Anteile der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich

	1970	1980	1990	2000
BR Deutschland	6,3	8,8	8,7	10,3 **
Frankreich	5,7	7,4	8,6	9,4 *
Großbritannien	4,5	5,6	6,0	6,9 *
Italien	5,1	7,0	8,1	8,2 *
Japan	4,6	6,5	6,1	7,4 **
Kanada	7,0	7,1	9,0	9,2
USA	6,9	8,7	11,9	12,9 *

* 1999; ** 1998

Quelle: OECD 2001.

2.5 Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenkassen

Trotz Kostensteigerungen in einzelnen Bereichen des Gesundheitswesens zeigen die Entwicklungen in den verschiedenen Sektoren bisher noch keine grundsätzliche Kostenexplosion im deutschen Gesundheitswesen. Dennoch steht die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) in Deutschland seit mehreren Jahrzehnten vor anhaltenden Finanzierungsproblemen. Die bereits 1883 eingeführte GKV, die etwa 90 Prozent der Bevölkerung als Pflichtmitglieder, mitversicherte Familienangehörige, Rentner oder freiwillige Mitglieder betreut, ist das wichtigste Element des deutschen Gesundheitswesens. Sie leitet einen großen Teil der Gesundheitsausgaben von privaten Haushalten und Arbeitgebern an die jeweiligen Leistungserbringer weiter. Der Staat trägt dagegen in Deutschland nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Gesundheitsausgaben (vgl. oben Übersicht 1).

Die insgesamt knapp 400 gesetzlichen Krankenkassen sind für die Finanzierung eines rechtlich weitgehend festgelegten Katalogs von Gesundheitsleistungen zuständig. Gleichzeitig sind sie ein wesentliches Element des deutschen Sozialstaats, da die Kassen ihre Beiträge in Abhängigkeit vom Einkommen und nicht von den jeweiligen Gegenleistungen erheben und so eine gewollte Umverteilung zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen vornehmen (Solidarprinzip).

Der durchschnittliche Beitragssatz aller Kassen hängt zum einen von den Krankenkassenausgaben und zum anderen von der Höhe der durchschnittlichen Grundlöhne (den beitragspflichtigen Einkommen) ab. Die Krankenkassenausgaben haben sich zwischen 1985 und 1999 in absoluten Zahlen ungefähr verdoppelt. Diese Steigerung ist jedoch weitgehend auf die Entwicklung des Preisniveaus und des Lebensstandards zurückzuführen. Im Verhältnis zum BIP sind die Ausgaben der GKV dagegen nahezu konstant (vgl. Tabelle 3). Selbst die Ausgabensteigerungen des gesamten Gesundheitswesens (vgl. Abbildung 2 und Tabelle 2) haben nicht zu entsprechenden Ausgabenentwicklungen der GKV geführt. Offenbar ist der Anteil der GKV-Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben gesunken. Dies ist einerseits eine Folge politischer Maßnahmen der Kostenverlagerung (siehe Übersicht 3 und unten Tabelle 5). Zum anderen ist das Ansteigen der gesamten Gesundheitsausgabenanteile bei konstanten GKV-Ausgabenanteilen auf die Einführung der Pflegeversicherung zurückzuführen.

Tabelle 3: Ausgabenentwicklung der GKV in Mrd. DM und Anteil der GKV-Ausgaben am BIP in Deutschland pro Jahr

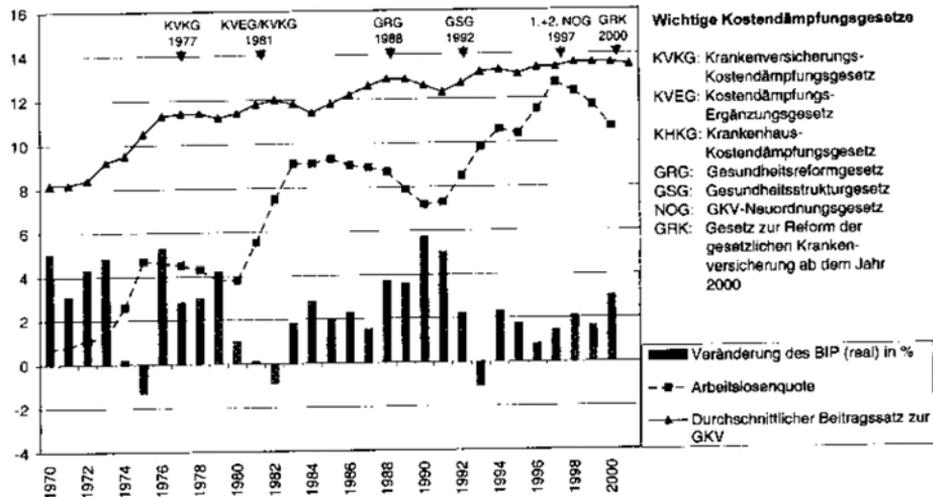
Jahr	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mrd. DM	90	142	191	210	212	233	243	251	240	255	256	261
% BIP	6,1	5,9	6,5	6,7	6,6	6,9	6,9	7,0	6,6	6,7	6,6	6,5

Quelle: IDW verschiedene Jahrgänge; OECD 2001; eigene Berechnungen.

Trotz der relativen Konstanz der Ausgaben hat sich der durchschnittliche Beitragssatz der Krankenkassen in den letzten Jahrzehnten erhöht (vgl. Übersicht 2). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf die Entwicklung der Grundlöhne zurückzuführen. Die Einnahmegrundlage der Krankenkassen hat sich zunächst durch die Massenarbeitslosigkeit verschlechtert. Unter anderem infolgedessen hat sich die Lohnquote, die eine wichtige Grundlage für die Krankenkasseneinnahmen ist, deutlich

verschlechtert: Vor allem zwischen 1982 und 1990 ist sie um mehr als sechs Prozentpunkte gefallen. Seit 1991 sind sowohl die bereinigte als auch die unbereinigte Lohnquote jedoch weitgehend konstant (vgl. BMA 2001). Bei einer Lohnquote in Höhe der frühen 1980er Jahre wären die Kassenbeitragsätze heute rechnerisch um etwa zwei Prozent niedriger (Reiners 1999: 50).

Übersicht 3: Beitragssatzentwicklung der GKV und wichtige Bestimmungsfaktoren



Quellen: BMG 2000, BMA 2001, eigene Darstellung.

Übersicht 3 verdeutlicht zunächst die Komplexität von Bestimmungsfaktoren der GKV-Beitragssatzentwicklung. Die Einnahmen der Kassen sind unter anderem von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Niedrige oder negative Wachstumsraten und der Anstieg der Arbeitslosigkeit erzeugen daher Finanzierungsprobleme der Kassen. Sie führen zu Beitragssatzsteigerungen oder Reduktionen des Leistungsangebots durch Kostendämpfungsgesetze. Obwohl die politischen Eingriffe dazu führen, dass die enge Bindung der Finanzsituation an die Kassen sich nicht durchgängig an der Beitragssatzentwicklung ablesen lässt, entspricht zumindest die langfristige Tendenz zu höheren Beitragssätzen der gestiegenen Massenarbeitslosigkeit und der in Übersicht 3 nicht direkt dargestellten gefallen Lohnquote. Die Übersicht verdeutlicht auch, dass die Kostendämpfungsgesetze es trotz der relativen Ausgabenstabilität der GKV nicht geschafft haben, den Beitragssatzanstieg langfristig zu stoppen (vgl. dazu detailliert Bandelow 1998: 155-233).

3. Problemlösungen: Politische Rahmenbedingungen und Reformkonzepte in der Gesundheitspolitik

Die bisher vorgestellten Vergleichszahlen der einzelnen Bereiche deuten auf eine allgemeine Tendenz zur relativen Kostensteigerung des Gesundheitswesens in westlichen Demokratien hin. Diese allgemeine Tendenz ist zwar bisher – zumindest gemessen am Bruttoinlandsprodukt – eher schwach. Dies gilt in Deutschland zumindest seit Mitte der 1970er Jahre (vgl. Übersicht 2). Dennoch sind angesichts der medizinisch-technischen, wirtschaftlichen und vor allem demographischen Prognosen weitere Beitragssatzsteigerungen der GKV in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten, sofern keine grundlegenden Systemveränderungen erfolgen. In der politischen Auseinandersetzung werden unterschiedliche Konzepte für ein zukünftiges Gesundheitswesen diskutiert, die jeweils auf wesentliche Widerstände stoßen und deren Durchsetzung daher ungewiss ist. Dies liegt unter anderem daran, dass die politischen Akteure von verschiedenen Zielen und Problemwahrnehmungen ausgehen, die im folgenden vorgestellt werden sollen. Anschließend wird ein Überblick über die bisher erfolgten gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Kostendämpfung gegeben. Der letzte Unterabschnitt fasst die aktuelle Reformdiskussion zusammen und stellt einige alternative Vorschläge zur Weiterentwicklung des deutschen Gesundheitswesens vor.

3.1 Interessen und Ideen in der politischen Auseinandersetzung

Gesundheitspolitik beinhaltet in Deutschland vor allem Regelungen der Leistungsangebote und Strukturen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Zuzahlungen der Kassenpatienten. Obwohl in der politischen Auseinandersetzung dazu widersprüchliche Konzepte vertreten werden, vermitteln die politischen Akteure den Eindruck, sich übereinstimmend am Ziel eines für alle Bürger gleichermaßen zugänglichen, finanzierbaren Gesundheitswesens auf möglichst hohem Niveau zu orientieren. Diese gemeinwohlorientierte Rhetorik verdeckt die divergierenden Interessen, politischen Ideen und Bündnisse in der politischen Auseinandersetzung, deren Kenntnis für ein Verständnis der gesundheitspolitischen Entwicklung in Deutschland unerlässlich ist.

Gesundheitspolitische Maßnahmen betreffen die konkreten Interessen einer Vielzahl von Berufsgruppen: So sind die Vertragsärzte nicht nur an gesicherten Arbeitsplätzen und hohem Einkommen, sondern auch an einem Erhalt ihres Status als Freiberufler interessiert. Auch bei anderen Akteuren – etwa Apothekern, Pflegekräften und Pharmaindustrie – hängen die Einnahmen und Gewinne unmittelbar von gesundheitspolitischen Entscheidungen ab. Die politischen Strategien zur Sicherung von Einkünften und Gewinnen unterscheiden sich jedoch: Während etwa die Pharmaindustrie darauf drängt, dass die gesetzlichen Krankenkassen möglichst hohe Ausgaben für Arzneimittel bereitstellen, versuchen Vertragsärzte und Vertragszahnärzte höhere Gewinne auch dadurch zu erreichen, dass sie Leistungen von den Patienten direkt vergütet bekommen. Die verschiedenen Berufsgruppen im Gesundheitswesen sind dabei einerseits Partner im Kampf gegen allgemeine Ausgabenbeschränkungen im Gesundheitswesen. Andererseits sind sie Konkurrenten bei der Verteilung der Gesundheitsausgaben (vgl. Bandelow 1998: 77-93).

Die Leistungsanbieter im Gesundheitswesen greifen in der politischen Auseinandersetzung vor allem auf zwei zentrale Argumente zurück: Erstens wird unterstellt, dass hohe Ausgaben ein umfassendes und wirksames Leistungsangebot sichern. Zweitens sollen Ausgabenkürzungen Arbeitsplätze von Beschäftigten im Gesundheitswesen gefährden. Die empirische Tragweite der beiden Argumente ist unterschiedlich: Ein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen Ausgabenhöhe und Leistungsqualität ist nur schwer nachzuweisen. Dies liegt vor allem an der umstrittenen Auswahl von Leistungsindikatoren. Mögliche Indikatoren können etwa die Säuglingssterblichkeit oder die Lebenserwartung sein. Beide Indikatoren hängen allerdings auch von anderen Faktoren ab. Auch die subjektive Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Gesundheitswesen gibt keine verlässliche Auskunft über das medizinische und pflegerische Versorgungsniveau. Bisherige internationale Vergleiche mit den genannten Indikatoren weisen aber darauf hin, dass kein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen Ausgabenhöhe und Leistungsqualität besteht (vgl. etwa Alber 1988; Hajen/Paetow/Schumacher 2000: 241-249).

Der postulierte Zusammenhang zwischen der Höhe der Gesundheitsausgaben und der Beschäftigtenzahl im Gesundheitswesen wird dagegen durch verfügbare Zahlen gestützt. Im deutschen Gesundheitswesen und in der Gesundheitsindustrie waren 1995 mehr als vier Millionen Menschen (11,2% aller Erwerbstätigen) beschäftigt (Statistisches Bundesamt 1998: 368). Es spricht viel dafür, dass steigende Ausgaben für das Gesundheitswesen mehr Arbeitsplätze in diesen Bereichen schaffen als in der übrigen Wirtschaft vernichtet würden – wobei auch diese Arbeitsplatzverluste nur in der genannten Weise eintreten, wenn diese höheren Gesundheitsausgaben als GKV-Beiträge in bisheriger Weise zu 50% über Lohnnebenkosten finanziert würden (vgl. Tabelle 4). Das letztlich positive Saldo hängt damit zusammen, dass das Gesundheitswesen als Dienstleistungssektor besonders personalintensiv ist. Die Zahlen sind allerdings lediglich Schätzungen, tatsächliche Beschäftigungseffekte hängen unter anderem auch davon ab, für welche Bereiche des Gesundheitswesens zusätzliche Kassenausgaben verwendet werden.

Tabelle 4: Beschäftigungseffekte bei Variation der Gesundheitsausgaben

Gesundheitsausgaben	Beschäftigungseffekt im Gesundheitssektor	Beschäftigungseffekt in der gewerblichen Wirtschaft (ohne Bergbau)	Saldo
+ 1 Mrd. DM	+ 9.212	- 3.676 (verarb. Gewerbe)	+ 5.536
Ein Beitragssatzpunkt der GKV (+17,3 Mrd. DM)	+ 159.368	- 63.576 (verarb. Gewerbe)	+ 95.773

Quelle: SVRKAiG 1996: 242.

Gesundheitspolitische Maßnahmen betreffen neben den Beschäftigtengruppen auch die Träger der Gesundheitsausgaben. Die GKV wird durch Beiträge von Arbeitgebern und Versicherten finanziert. Diese Gruppen werden in der politischen Auseinandersetzung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften repräsentiert. Während Arbeitgeberverbände vor allem auf niedrige Kassenbeiträge (als Bestandteil der Lohnnebenkosten) drängen, sind die Gewerkschaften als Versichertenvertreter auch an einem umfassenden und gleichmäßigen Versicherungsschutz interessiert. Gewerkschaften und Arbeitgeber sind auch in den Selbstverwaltungsorganen der

Krankenkassen vertreten. Die Vertreter der einzelner Kassen oder von Kassenverbänden sind daher nicht grundsätzlich einer bestimmten Interessengruppe zuzuordnen (vgl. Bandelow 1998: 93-102).

Zu den zentralen Problemen der deutschen Gesundheitspolitik gehört die asymmetrische Vertretung der verschiedenen Interessengruppen. Während etwa die Kassenärzte gut organisiert sind, verfügen Versicherte, Patienten und Pflegepersonal über keine einflussreichen Interessenverbände (vgl. Bandelow 1998: 101-102). Verstärkt wird diese Ungleichheit durch politische Bündnisse, die nicht nur auf Interessen, sondern auch auf übereinstimmenden Ideen basieren. Dabei kommt den konkurrierenden politischen Leitbildern „Eigenverantwortung“ und „Solidarität“ eine besondere Bedeutung zu (vgl. Bandelow 1998: 118-124).

Die Gesundheitspolitik der Bundesregierungen folgt seit Mitte der 1970er Jahre – mit der kurzen Unterbrechung des Ende 1998 erlassenen Solidargesetzes – dem Leitbild der Eigenverantwortung. Wesentliches Ziel der Gesundheitspolitik ist die Senkung der GKV-Ausgaben bei gleichzeitiger Sicherung der gesundheitlichen Grundversorgung der Bevölkerung. Dies soll erreicht werden, indem die Effizienz des Gesundheitswesens erhöht wird. Dabei wird das Gesundheitswesen als Markt interpretiert, bei dem alle Beteiligten (etwa Ärzte oder Patienten) als Anbieter oder Nachfrager von Gesundheitsleistungen daran interessiert sind, ihren „Nutzen“ zu maximieren. Bestimmte Finanzierungsstrukturen können dann Anreize für die einzelnen Akteure produzieren, die dazu führen, dass die eingesetzten Finanzmittel nicht optimal eingesetzt werden.

Um dies an zwei Beispielen zu verdeutlichen: Es wird etwa angenommen, dass Ärzte als Nutzen nur ihr Einkommen (und nicht etwa die Gesundheit ihrer Patienten) wahrnehmen. Eine Bezahlung von Ärzten auf Grundlage der von ihnen erbrachten einzelnen Tätigkeiten (Einzelleistungsvergütung) führt dann dazu, dass Ärzte danach streben, möglichst viele Patienten zu behandeln und an diesen Patienten möglichst viele einzelne Leistungen zu erbringen – unabhängig davon, ob diese Leistungen unbedingt medizinisch notwendig sind. Bei einem Festgehalt würden Ärzte dagegen daran interessiert sein, möglichst wenige Patienten zu behandeln und wenige einzelne Leistungen zu erbringen. Die Einzelleistungsvergütung führt demnach im Vergleich zu Festgehältern zu unnötigen Leistungen und erzeugt überflüssige Ausgaben.

Ein zweites Beispiel ist die Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen durch Versicherte: Es wird angenommen, dass Versicherte versuchen, für den bezahlten Versicherungsbeitrag ein möglichst hohes Maß an Leistungen zu erhalten – unabhängig davon, ob der eigentlich vorgesehene Versicherungsfall in der notwendigen Weise eingetreten ist. Die Übernahme von Behandlungskosten durch Versicherungen führt demnach zu einer unnötigen Inanspruchnahme von ärztlichen Leistungen, Medikamenten etc.

Nach diesem Muster wurden Anfang der 1980er Jahre im deutschen Gesundheitswesen auf fast allen Ebenen „Rationalitätenfallen“ angenommen. Diese Fallen bestehen dann, wenn ein Individuum, das sich an seinem eigenen Nutzen orientiert, damit das Gesamtinteresse der Gemeinschaft verletzt (vgl. Herder-Dorneich 1983). Ziel der Gesundheitspolitik müsste es demnach sein, das Gesundheitswesen den Gesetzmäßigkeiten des Marktes anzupassen, um individuelle und gemeinschaftliche Interessen in Übereinstimmung zueinander zu bringen. Dieser Ansatz begründet unter anderem politische Bemühungen mit dem Ziel, den Umfang der gemein-

schaftlich abgesicherten Leistungen im Gesundheitswesen zu reduzieren – und so die „Eigenverantwortung“ der Versicherten zu erhöhen. Die Konzeption entspricht damit unter anderem den Interessen der Arbeitgeber.

Dem hier nur stark vereinfacht skizzierten Konzept der Eigenverantwortung steht eine Position entgegen, die in dem Gesundheitswesen nicht allein eine Notfallversicherung sieht, sondern es als Bestandteil des Wohlfahrtsstaates interpretiert. Ziel des Gesundheitswesens ist es danach, einen Beitrag zur Chancengleichheit der Bevölkerung zu leisten: Allen Einwohnern soll unabhängig von ihrem Einkommen eine gesundheitliche Versorgung auf gleichem und möglichst hohem Niveau garantiert werden. Die Ausweitung von Marktelementen im Gesundheitswesen wird kritisiert, da Gesundheitsgüter eine Reihe von Besonderheiten aufweisen, die eine unverzerrte Nachfrage in der Höhe der tatsächlichen Bedürfnisse verhindern. Zu diesen Besonderheiten gehören etwa die Spezifität von Gesundheitsleistungen und die asymmetrische Informationsverteilung zwischen Arzt und Patient. Dadurch bestimmt letztlich nicht der Patient über die von ihm gewünschten Maßnahmen, sondern der Arzt als Anbieter eines Teils der Leistungen entscheidet gleichzeitig auch über Art und Umfang der Behandlung (angebotsinduzierte Nachfrage). Anreize für den Patienten (etwa über Selbstbeteiligungen) mit dem Ziel, eine unnötige Inanspruchnahme zu vermeiden, sind daher weitgehend wirkungslos. Diese Annahme wird auch durch empirische Erfahrungen – etwa mit den Auswirkungen von Zuzahlungsregelungen in den Niederlanden zwischen 1997 und 1998 – bestätigt (vgl. Müller 1999). Die Vertreter einer Stärkung des Solidarprinzips in der Krankenversicherung zweifeln daher die Wirksamkeit von ökonomischen Anreizen zur Reduktion der Gesundheitsausgaben an. Sie sehen in diesen Maßnahmen eine Umverteilung der Trägerschaft der Gesundheitsausgaben und der Verteilung der Gesundheitsleistungen zu Lasten sozial Schwächerer. Diese Umverteilung soll gestoppt und durch eine Stärkung solidarischer Ausgleichs ersetzt werden. Vertreter des Prinzips der Eigenverantwortung kritisieren diese Sicht unter anderem mit dem Argument, dass Marktelemente nicht zwangsläufig zu einer Umverteilung zu Lasten sozial Schwacher führen müssen, da dieser Effekt mit ergänzenden Maßnahmen (etwa Überforderungsklauseln bei Selbstbeteiligungen) verhindert werden kann.

Die unterschiedliche Bewertung von Wettbewerbselementen im Gesundheitswesen durch Politiker, Wissenschaftler, Journalisten und andere Akteure im Gesundheitswesen prägt nicht nur den Inhalt der jeweils geforderten Reformmaßnahmen. Sie führt auch zu unterschiedlichen Einschätzungen des Reformbedarfs im deutschen Gesundheitswesen. So gilt die Krankenhausversorgung als besonders stark durch staatliche Steuerung geprägt und wird daher von Anhängern marktwirtschaftlicher Prinzipien meist als besonders reformbedürftig charakterisiert. Kritiker von Wettbewerbselementen sehen dagegen den stärksten Reformbedarf im Arzneimittelbereich mit seinen privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen.

Angesichts dieser widersprüchlichen Interessen und ideologischen Orientierungen im Gesundheitswesen ist die Durchsetzung umfassender Reformvorhaben schwierig. Bis Anfang der 1990er Jahre galt das Gesundheitswesen als „Haifischbecken“, in dem die Interessengruppen jede grundlegende Strukturreform verhindern würden. Die politische Macht vor allem der gut organisierten Kassenärzte galt als unüberwindbar. Spätestens bei der Umsetzung grundlegender Reformen haben die Interessengruppen weitreichende Blockademöglichkeiten, da die Politik auf die Zu-

sammenarbeit mit den jeweiligen Betroffenen in den Selbstverwaltungsorganen des deutschen Gesundheitswesens angewiesen ist. Als weitere Reformblockaden wirken die Besonderheiten des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland: Der kooperative Föderalismus und das Verhältniswahlrecht (mit der Folge, dass in der Regel nur durch parteipolitische Koalitionen Regierungsmehrheiten gefunden werden können) machen für die Durchsetzung grundlegender Reformen parteiübergreifende Bündnisse notwendig. Obwohl bei den politischen Parteien Einigkeit darüber besteht, dass grundlegende Strukturreformen im Gesundheitswesen notwendig sind, kam es nur einmal (1992) zu einem tragfähigen Parteienbündnis in der Gesundheitspolitik (vgl. Bandelow 1998: 177-231; Hartmann 2000: 144-165). Die gegensätzlichen Vorstellungen über ein Gesundheitswesen der Zukunft – das entweder durch gestärkte Eigenverantwortung oder durch eine veränderte Gestaltung des Solidarprinzips geprägt sein muss – standen bei allen anderen Reformversuchen einer parteipolitischen Einigung entgegen.

3.2 Bisherige Reformen und Reformergebnisse

Nach einer Phase des Leistungsausbaus der gesetzlichen Krankenversicherung gelangte mit der wirtschaftlichen Krise der 1970er Jahre das Thema einer Begrenzung der Kassenausgaben und der GKV-Beitragsätze auf die Tagesordnung der Politik. Unter wechselnden Regierungen werden seitdem in immer kürzeren Abständen Kostendämpfungsgesetze verabschiedet. Diese politischen Maßnahmen gehen einhellig von der Annahme eines Anstiegs Gesundheitsausgaben aufgrund falscher Anreizstrukturen und ökonomischer Entwicklungen aus.

Vor diesem Hintergrund konzipieren die jeweils zuständigen Bundesministerien regelmäßig Reformpakete, mit denen die ordnungspolitischen Grundlagen der GKV verändert werden sollen. Ein großer Teil der geplanten Maßnahmen wurde jedoch bisher entweder nicht verabschiedet oder ist in der Umsetzungsphase gescheitert. Kurzfristige Stabilisierungen der Ausgaben und Beitragsätze wurden vor allem durch Leistungskürzungen und erhöhte Selbstbeteiligungen erreicht (siehe Tabelle 5). Die vor allem bei Arzneimitteln erhobenen Zuzahlungen wurden Mitte 1997 auf ihren bisherigen Höchststand von bis zu 13 DM pro Packung angehoben. Allerdings werden sozial Schwache durch Härtefallregelungen ausgenommen (Sozialklausel) und eine Überforderungsklausel schützt alle Versicherten davor, dass sie mehr als 2% ihres Bruttoeinkommens für Zuzahlungen (bei chronisch Kranken 1%) ausgeben müssen. Der Anteil der Zuzahlungen, Selbstbeteiligungen und privat finanzierten Leistungen an den gesamten Gesundheitsausgaben ist zwischen 1991 und 1998 von 10,8% auf 12,8% gestiegen (OECD 2001). Hinzu kommen noch die fast ebenso hohen Aufwendungen für private Krankenversicherungen. Zuzahlungserhöhungen bewirken nicht nur eine Verlagerung von Kosten von den Gesunden auf die (meist älteren) Kranken, sondern auch eine Entlastung der Arbeitgeber zu Lasten der Patienten. Anfang 1999 wurden die Zuzahlungen von der SPD-geführten Bundesregierung erstmals wesentlich gesenkt.

Ein weiteres zentrales Ziel der Gesundheitspolitik ist die Steigerung der Effizienz von Krankenhäusern. Bis Mitte der 1990er Jahre wirkte sich trotz flexibler Budgetierung das Selbstkostendeckungsprinzip wesentlich auf die Krankenhausfinanzierung aus. Krankenhäuser konnten ihre Einnahmen erhöhen, indem sie unabhängig

von der medizinischen oder pflegerischen Notwendigkeit Patienten länger stationär behandeln. Das Selbstkostendeckungsprinzip wurde als wesentliche Ursache für eine uneffiziente Leistungserbringung ausgemacht. Seit 1996 ersetzen daher Sondertarife und abteilungsbezogene Fallpauschalen schrittweise das Selbstkostendeckungsprinzip. Bei einer Vergütung über Fallpauschalen besteht für die Krankenhäuser ein Anreiz, Patienten möglichst kurz und kostengünstig zu behandeln. Bisher werden bereits 25% der Krankenhausleistungen über Fallpauschalen abgerechnet.

Mit der Gesundheitsreform 2000 wurde beschlossen, dass ab dem Jahr 2004 sämtliche Krankenhausleistungen über ein spezielles System der Fallpauschalen, die Diagnosis Related Groups (DRG), abgerechnet werden. DRGs sind ein international entwickeltes System zur Klassifikation von Krankenhausfällen in medizinisch vergleichbaren Gruppen. Neben der Einführung von Fallpauschalen führen auch die seit Jahren in unterschiedlicher Form angewendeten sektoralen Budgets zu Sparzwängen in den Krankenhäusern. Die Budgets werden üblicherweise zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen auf Landesebene verbindlich vereinbart. Zwischen 1993 und 1995 sowie für 1999 wurde zudem gesetzlich eine Anbindung der gesamten Ausgabensteigerung an den Zuwachs der Arbeitnehmerinkommen vorgegeben. Während diese Sparzwänge von Befürwortern als erster Schritt zu einer Wirtschaftlichkeitsorientierung der Krankenhäuser begrüßt werden, kritisieren die Krankenhausträger die Maßnahmen, da sie Entlassungen, niedrigere Tarifeinstufungen von Beschäftigten und letztlich eine schlechtere Versorgung der Patienten bewirken würden.

Auch im ambulanten Sektor wurden in den letzten Jahrzehnten vielfach Bemühungen zur Ausgabenbegrenzung unternommen. Die ärztlichen Vergütungen werden auf regionaler Ebene von den 23 Kassenärztlichen Vereinigungen und den Kassenverbänden ausgehandelt. Der Gesetzgeber gibt lediglich einen Rahmen für die Selbstverwaltung vor. Von besonderer Bedeutung war hier die Änderung der ärztlichen Gebührenordnung mit dem Ziel, Allgemeinmediziner und den Bereich der sprechenden Medizin aufzuwerten. Zudem bestehen seit 1999 Zulassungsbeschränkungen für neue Kassenärzte. Diese Maßnahme wurde bereits 1992 beschlossen, um zu verhindern, dass die Arztdichte weiter ansteigt. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine hohe Arztdichte einzelne Mediziner dazu verführt, unnötige Leistungen an den ihnen verbleibenden Patienten zu erbringen und so zu Ausgabensteigerungen beiträgt.

Die Vertragsärzte sind nicht nur von Maßnahmen betroffen, die unmittelbar auf die ambulante Versorgung zielen. Da Ärzte durch Überweisungen und Verschreibungen weitere Kosten auslösen, kommt ihnen eine Schlüsselstellung im Gesundheitswesen zu. Diese Schlüsselstellung hat dazu geführt, dass im Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 die Vertragsärzte für die Entwicklung der Arzneimittelausgaben der Kassen verantwortlich gemacht werden. Seit 1993 bestehen in wechselnder Form und mit Unterbrechungen Verschreibungs-Höchstgrenzen für einzelne Ärzte oder für Arztgruppen. Die verschiedenen gesetzlichen Regelungen sehen vor, dass die Ärzte mit ihrem eigenen Einkommen für Überschreitungen individuell oder kollektiv haften sollen. Bisher wurden die vorgegebenen Budgets allerdings wiederholt überschritten, ohne dass die vorgesehenen Sanktionen genutzt wurden. Anfang des Jahres 2001 wurden die Arzneimittel-Budgets rückwirkend zum September 2000 vorläufig ausgesetzt.

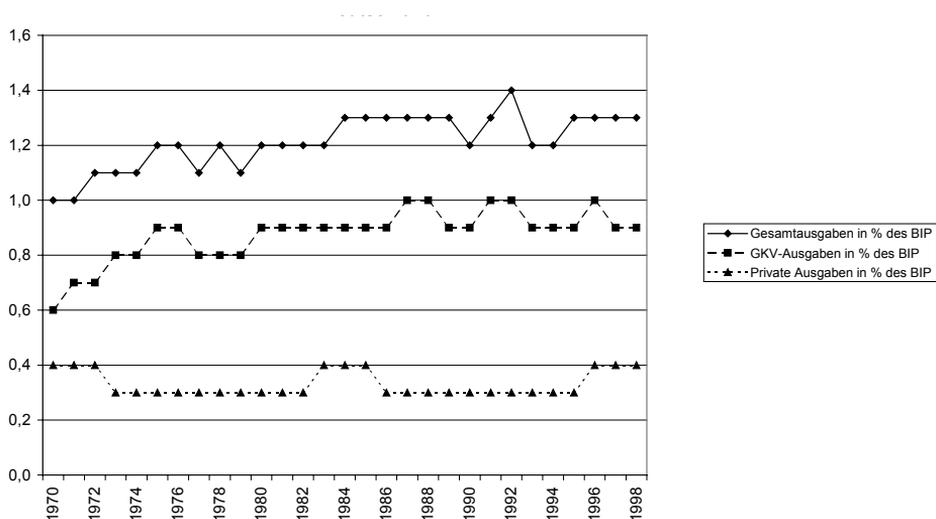
Table 5: Wichtige gesundheitspolitische Maßnahmen seit 1977 in Deutschland (ohne spezifische Maßnahmen in den neuen Ländern)

Krankenhaussektor	Ambulante Versorgung	Arzneimittelversorgung	Krankenkassenorganisation	Selbstbeteiligungen
1985: Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von KH-Investitionen 1993, 2000: Stärkere Verzahnung mit der ambulanten Versorgung 1993-1995: Verschärfte Budgetierung 1996: Schrittweise Einführung von Fallpauschalen und Sonderentgelten 1999: Verschärfte Budgetierung 2003 (beschlossen): Berichte über Qualitätsmanagement 2004 (beschlossen): Vollständige Finanzierung der Behandlungskosten über abteilungsübergreifende DRG-Fallpauschalen	1993-1995: Verschärfte Budgetierung 1995, 2000: Aufwertung der allgemeinärztlichen Tätigkeit und sprechender Medizin in der Vergütung 1999: Einschränkung der Zulassungsfreiheit für Kassenärzte 1989, 1993, 2001: Verschiedene Modellversuche mit neuen Versorgungs- und Finanzierungsformen 2001: Ermöglichung von integrierter Versorgung als zusätzlicher Form von Leistungserbringung und Finanzierung	1978: Generelle Qualitäts-, Wirksamkeits- und Unbedenklichkeitsprüfung für neue Arzneimittel 1983: Indikationsbezogene Negativliste 1989: Festbeträge für gleiche oder vergleichbare Arzneimittelgruppen 1993: Preismonitorium für Arzneimittel bis 1994 1993: Praxis-bezogene Budgetierung (1998 ausgesetzt, 1999 wieder eingeführt, 2001 wieder ausgesetzt. Die Budgets wurden oft ohne Sanktionen überschritten.) 2003 (beschlossen): Positivliste	1977: Ausgleich der tatsächlichen Ausgaben für ältere Versicherte zwischen den Kassen (KVdR-Ausgleich) 1994: Ersetzung des KVdR-Ausgleichs durch den alle Versicherten umfassenden einnahmeseitigen Risikostrukturausgleich (RSA) 1996: Ausweitung der Kas-senwahlrechte auf fast alle Versicherten 1996: Neuordnung der Kassenselbstverwaltung u.a. durch Einführung eines hauptamtlichen Vorstands 2000: Stufenweiser Ost-West-RSA bis 2007	1977: Erhöhung der Selbstbeteiligungen 1982: Erhöhung der Selbstbeteiligungen 1983: Erhöhung der Selbstbeteiligungen 1989: Erhöhung der Selbstbeteiligungen 1993: Erhöhung der Selbstbeteiligungen 1997: Erhöhung der Selbstbeteiligungen 1999: Senkung der Selbstbeteiligungen

Jahreszahlen bezeichnen jeweils das Inkrafttreten der Regelungen. Quelle: Eigene Darstellung.

Dennoch wurden auch im Arzneimittelsektor umfassende Kostendämpfungsmaßnahmen durchgesetzt. Die größte Bedeutung für die Kostenentwicklung hatten neben den Budgets die 1989 eingeführte Festbetragsregelung und das Preismoratorium von 1993 bis 1994. Die Festbetragsregelung sieht vor, dass Arzneimittel mit denselben oder vergleichbaren Wirkstoffen oder vergleichbarer Wirkung zu Gruppen zusammengefasst werden. Für diese Gruppen werden Festbeträge gebildet, die sich an den unteren bis mittleren Preisen der jeweiligen Gruppe orientieren. Der Festbetragsmarkt der GKV umfasst mittlerweile 65% der Verordnungen und 47% des Umsatzes im GKV-Arzneimittelmarkt. Das Preisniveau dieses Marktsegmentes lag im Jahr 2000 um fast 30% unter dem Preisniveau von 1989. Gleichzeitig sind die Preise für Medikamente ohne Festbetragsregelung um 20% gestiegen (Schwabe/Paffrath 2001: 795). Trotz der Einsparungen durch die Festbetragsregelung weisen die Arzneimittelausgaben der GKV im Jahr 2001 nach der Aufhebung der Budgets die größten Zuwachsraten im Gesundheitswesen auf. Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass es nach Widerständen der Pharmaindustrie bisher nicht gelungen ist, die bereits 1992 gesetzlich beschlossene Positivliste für erstattungsfähige Arzneimittel zu verabschieden. Ein Überblick über die Entwicklungen der Anteile der Arzneimittelausgaben, der Kassenausgaben für Arzneimittel und der privaten Ausgaben für Arzneimittel am BIP verdeutlicht, dass keine der genannten Maßnahmen langfristig kostendämpfende Wirkungen hatte. Lediglich ein weiterer Anstieg der relativen Arzneimittelkosten konnte seit Mitte der 1980er Jahre verhindert werden (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Entwicklung der Anteile der Arzneimittelausgaben am BIP in Deutschland



Quelle: OECD 2001

Ein wesentlicher Mangel aller Reformbemühungen liegt darin, dass sie sich auf die *Ausgaben* der gesetzlichen Krankenkassen beschränken. Das Problem der sinkenden Einnahmen wurde dagegen bisher nicht gelöst. Auch Reformen, welche die Finanzierungsseite des Gesundheitswesens betreffen, zielen bisher nicht auf eine Lösung des Problems des Einnahmerückgangs durch sinkende Lohnquoten und steigende Arbeitslosigkeit. Auf der Finanzierungsseite wurde mit der Einführung des kassenartenübergreifenden Risikostrukturausgleichs zwischen den Kassen und der Ausweitung der Kassenwahlrechte bisher eine Reform eingeleitet, die sich an zwei zum Teil widersprüchlichen Zielen orientiert. Die GKV-Organisationsreform geht auf Bemühungen von SPD, Gewerkschaften und Ortskrankenkassen zurück, den Solidarausgleich der GKV zu erweitern. Dazu sollte die Benachteiligung von Arbeitern aufgehoben werden, die bis 1994 (mit wenigen Ausnahmen) über keine Kassenwahlrechte verfügten. Der Risikostrukturausgleich sollte zur Stärkung der benachteiligten Ortskrankenkassen beitragen. Auf der anderen Seite verfolgt die Organisationsreform das Ziel, die Grundlage für einen Wettbewerb zwischen den Kassen zu schaffen. Da die 1992 begonnene Reform bisher nicht konsequent weitergeführt wurde, erfüllt die gegenwärtige Struktur weder das Ziel einer Überwindung der historisch begründeten Schranken des Solidarausgleichs noch das Ziel eines wirkungsvollen Wettbewerbs zwischen den Kassen.

3.3 Aktuelle Reformdiskussion

Die aktuelle Reformdiskussion führt sowohl in ihren Inhalten als auch in den politischen Strategien weitgehend die bisherigen Reformen fort. Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte steht gegenwärtig der Arzneimittelsektor, da infolge der Aufhebung der Arzneimittel-Budgets die Kassenausgaben für Medikamente im Jahr 2001 sprunghaft gestiegen sind. Da vor allem innovative Arzneimittel mit Patentschutz, die nicht unter die Festbetragsregelung fallen, deutliche Preissteigerungen aufweisen, wird vom Bundesgesundheitsministerium erwogen, die Hersteller-Abgabepreise für diese Medikamente zwangsweise um 4% zu senken. Außerdem soll möglicherweise eine allgemeine Aut-Idem-Regelung (wörtlich: „oder dasselbe“) eingeführt werden. Danach verschreiben Ärzte faktisch nur noch den Wirkstoff. Die Apotheken wählen bei der Rezepteinlösung eines der fünf preiswertesten Medikamente mit dem gleichen Wirkstoff aus. Für die Pharmahersteller würde eine solche Regelung starke Anreize erzeugen, immer unter den fünf billigsten Anbietern zu sein. Allerdings sieht der aktuelle Gesetzentwurf vor, dass Ärzte ausnahmesweise auch ein bestimmtes Medikament verordnen können. Schon seit 1993 besteht für Ärzte die Möglichkeit, auf dem Rezept einen Aut-Idem-Vermerk vorzunehmen, welcher der Apotheke gestattet, ein höchstens ebenso teures Arzneimittel mit demselben Wirkstoff abzugeben.

Die tatsächliche Verabschiedung beider Vorschläge ist angesichts des entschiedenen Widerstands der Pharmaverbände gegenwärtig fraglich. Bei der Preissenkung für innovative Arzneimittel hat das Ministerium bereits signalisiert, dass es bereit ist, ein Alternativangebot der Industrie anzunehmen. Danach zahlen die Hersteller einmalig 400 Millionen DM für den Verzicht auf das Gesetz. Ein ähnliches Angebot der Industrie für den Verzicht auf die Aut-Idem-Regelung (900 Mill. DM oder ein Preisrabatt von 3%) wurde dagegen bisher vom Ministerium abgelehnt. Unabhängig von möglichen verfassungsrechtlichen und moralischen Bedenken gegen derartige Geschäfte

zwischen Politik und Industrie, führt die Vielfalt der Interessen erfahrungsgemäß dazu, dass entsprechende Vorschläge oft noch kurzfristig geändert, angenommen oder verworfen werden. Gegenwärtig lässt sich daher nur prognostizieren, dass in näherer Zukunft Kompensationsmaßnahmen für die Aufhebung der Deckelung der Arzneimittelkosten erfolgen werden.

Neben diesen speziellen Diskussionen finden sich in allen Bereichen Vorschläge der jeweiligen Betroffenengruppen, die auf eine Sicherung und Ausweitung ihrer Einkünfte zielen. Diesen Forderungen stehen wiederum Konzepte der Politik gegenüber, die davon ausgehen, dass sich durch weitere Wettbewerbselemente und Anreizsysteme die Effizienz des Gesundheitswesens erhöhen ließe.

Tabelle 6 fasst Elemente unterschiedlicher Reformkonzepte zusammen, die zum Teil im Gegensatz zueinander stehen. Die als „Alternativen“ aufgeführten Vorschläge sind radikaler Natur und zielen auf die tieferen Problemstrukturen, stehen aber nicht auf der aktuellen gesundheitspolitischen Agenda. Überraschend an der Mehrzahl der Vorschläge ist die ungebrochene Orientierung an der Idee, dass die Umsetzung anreizorientierter Modelle der Gesundheitsökonomie zu Ausgabensenkungen beitragen könnte. Sowohl theoretische Überlegungen, als auch internationale Vergleiche und die bisherigen Erfahrungen in Deutschland zeigen jedoch, dass diese Annahme falsch ist: Wettbewerbselemente können zu einer effektiveren Leistungserbringung, vor allem im Bereich der Spitzenmedizin, führen. Sie führen jedoch fast immer zu geringerer Effizienz und damit zu höheren Kosten. Dies zeigt besonders anschaulich das Gesundheitswesen der USA. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die Wettbewerbselemente mit aufwendigen Bemühungen zur Begrenzung ungewollter Verteilungseffekte verbunden werden (vgl. Alber 1988; Bandelow 1998: 162-166; Hajen/ Paetow/Schumacher 2000: 249).

Auffällig ist außerdem die weiterhin dominierende Konzentration auf die Ausgabenseite des Gesundheitswesens. Angesichts der Konzentration auf Effizienzprobleme des deutschen Gesundheitswesens werden Überlegungen für eine Lösung der Einnahmeprobleme der Krankenkassen bisher in der Politik nicht ernsthaft erwogen. Auch grundlegende Reformen, die letztlich auf die problematischen Machtstrukturen im Gesundheitswesen zielen, sind von der politischen und wissenschaftlichen Agenda verschwunden. Noch in den 1970er Jahren wurden etwa „Strategien zur Verstaatlichung und Vergesellschaftung“ (Naschold 1976: 137) von Gesundheitsschutz und Anbietern von Gesundheitsleistungen gefordert. Derartige Vorschläge sind heute weit von der politischen Realität entfernt. Aber auch grundlegende Eingriffe in die Finanzierungsmechanismen von ambulantem Sektor und Arzneimittelversorgung sind – im Gegensatz zur Reform der Krankenhausfinanzierung – politisch gegenwärtig nicht durchzusetzen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Durchsetzungsstrategien der Politik sich nicht am Vorbild der bisher einzigen erfolgreichen Strukturreform von 1992, sondern vielmehr an den Strategien der gescheiterten Reform von 1988 orientieren. Deren wesentliches Merkmal ist die frühzeitige und umfassende Beteiligung der Interessengruppen an der Formulierung und Umsetzung der Gesundheitspolitik – zuletzt durch den im Mai 2001 von der zuständigen Ministerin Ulla Schmidt einberufenen Runden Tisch. Die Innovationskraft dieses Gremiums aus Verbandsvertretern ist gering, da die konkurrierende Einzelinteressen jede konstruktive Problemlösung verhindern. So ist es in fünf der sechs Arbeitskreise des Gremiums bisher nicht gelungen, sich auf gemeinsame Empfehlungen zu einigen.

Tabelle 6: Ausgewählte aktuell diskutierte Reformvorschläge und mögliche Alternativen

Krankenhaussektor	Ambulante Versorgung	Arzneimittelversorgung	Krankenkassenorganisation/ Finanzierung/ Übergreifendes	Selbstbeteiligungen
Weiteres Qualitätsmanagement bei Krankenhausleistungen Weitere Professionalisierung der Krankenpflege Weitere Vernetzung von ambulanten und stationärer Versorgung Rückzug der Länder aus der Finanzierung von Krankenhausinvestitionen (monistische Finanzierung) Ausweitung der Kassenausgaben Verschärfte Budgetierung	Hausarztssystem Stärkung von Elementen der Kopf- und Fallpauschalen oder Einführung von Festgehältern für Vertragsärzte Änderung des Ausbildungssystems für Mediziner im Hinblick auf qualitative und quantitative Bedürfnisse des Gesundheitswesens Vollständige Aufhebung des Sicherstellungsauftrags für Kassenärztliche Vereinigungen Reduktion des Leistungskatalogs der GKV Ausweitung der Kassenausgaben Verschärfte Budgetierung	Aut-Idem-Regelung Absenkung der Hersteller-Abgabepreise um 4% für Nicht-Festbetragsarzneimittel Stärkung der Sprechenden Medizin in Ausbildungen und Gebührenordnungen Verschärfte Budgetierung Zulassung von Versandapotheken Senkung des Mehrwertsteuersatzes für Arzneimittel Integration der Pharmaindustrie in die Selbstverwaltung Änderungen bei Patentschutz und Zulassungszeiten	Erweiterung des Wettbewerbs zwischen den Kassen etwa durch Einkaufsmodelle nach Schweizer Vorbild, evtl. verbunden mit umfassender Umstellung auf integrierte ambulante und stationäre Versorgung in einzelnen Systemen mit neuen Finanzformen Globales Budget für alle Bereiche Ausweitung der Beitragsgrundlage auf alle Einnahmen, auch außerhalb abhängiger Erwerbseinkommen Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten auf Besserverdienende, Selbstständige und Beamte Progressive Beitragssätze Rückführung der GKV auf eine Notfallsicherung	Bonus-/Malus-Regelungen (ähnlich wie beim Zahnersatz) Beschränkung oder Konzentration der Selbstbeteiligungen auf umstrittene Therapieelemente Erhöhung der Selbstbeteiligungen Senkung der Selbstbeteiligungen
<i>Alternativen:</i> Abbau von Hierarchien und vor allem Chefarztprivilegien in Krankenhäusern Ausweitung von Interessvertretungen der Patienten in Krankenhäusern	<i>Alternativen:</i> Abschaffung der Freiberufler für niedergelassene Ärzte Polikliniken	<i>Alternativen:</i> Kontrolle der Arzneimittelpreise Stärkere Verlagerung der pharmazeutischen Forschung von Privatunternehmen auf öffentliche Institutionen	<i>Alternativen:</i> Stärkung der Kassen-Nachfragemacht und des Solidarprinzips durch Zusammenschluss der Kassen zu einer Einheitskasse Einführung eines staatlichen Gesundheitsdienstes	<i>Alternativen:</i> Diagnoseabhängige Selbstbeteiligungen Verzicht auf Selbstbeteiligungen

Quelle: Eigene Darstellung

4. Fazit

Fasst man die verschiedenen Entwicklungen im Gesundheitswesen zusammen, dann ergibt sich als erster Befund, dass die häufig beklagte Kostenexplosion (noch) nicht stattgefunden hat. Der Eindruck starker Kostensteigerungen basiert auf der Betrachtung absoluter Ausgabenzuwächse, die weder die Inflationsentwicklung noch die allgemeine Produktivitätssteigerung berücksichtigen. Auch die häufige Konzentration auf kurze Zeiträume trägt zu dem falschen Eindruck einer Kostenexplosion bei, da sie oft Reaktionen auf spezifische politische Maßnahmen wiedergeben. Gemessen am BIP sind die Gesundheitsausgaben in Deutschland seit fast 20 Jahren nur wenig gestiegen. Die Ausgabenanteile der GKV an der gesamten Wirtschaftsleistung sind seit 10 Jahren sogar nahezu konstant. Allerdings gibt es in einzelnen Bereichen des Gesundheitswesens leichte Ausgabensteigerungen. Diese betreffen zum einen die personenbezogenen Dienstleistungsbereiche, die im Gesundheitswesen – wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch – geringere Effizienzsteigerungen erreichen können als der produzierende Sektor. Zum anderen finden sich trotz relativ einschneidender politischer Eingriffe auch Steigerungen der Arzneimittelausgaben. In Zukunft sind aber weitere Steigerungen vor allem als Folge des demographischen Wandels zu erwarten.

Ohne grundlegende Reformen wird es daher spätestens in zwanzig Jahren wesentliche Finanzierungsprobleme der GKV geben. Die über 100 Jahre alte Krankenversicherung ist in ihren gegenwärtigen Strukturen nicht mehr geeignet, neben einer Grundsicherung abhängig Beschäftigter und Rentner vor wesentlichen Krankheitsfolgen auch allgemeine Umverteilungsaufgaben zu erfüllen. Dies führt zur Notwendigkeit grundlegender politischer Richtungsentscheidungen: Entweder die Krankenversicherung wird bewusst als reduzierte Notfallsicherung konzipiert, etwa indem Wahlrechte weiter ausgebaut werden, um dann letztlich die Arbeitgeberbeteiligung und die solidarischen Ausgleichsleistungen nur noch auf die Minimalversorgung zu beschränken. Dieses Konzept wäre verbunden mit einer deutlichen Ausweitung von Selbstbeteiligungen. Alternativ dazu könnten die Einkommensgrundlagen der GKV deutlich erweitert oder auf Steuern umgestellt werden, um weiterhin umfassende Umverteilungsaufgaben zu erfüllen. Ein derartiges Konzept wäre mit einer Reihe bisher nicht durchsetzbarer grundlegender Eingriffe zum Abbau von Privilegien einzelner Leistungsanbieter verbunden (vgl. Tabelle 6). Zwischen diesen Alternativen muss eine normative Grundentscheidung erfolgen. Die Gesundheitspolitik der letzten 25 Jahre hat die gesamtgesellschaftliche Bedeutung dieser Frage bisher ignoriert, indem bei gesundheitspolitischen Entscheidungen ausgewählten Interessengruppen privilegierte Einflussmöglichkeiten eingeräumt wurden. Die Folge waren Maßnahmen, die lediglich Kostenverschiebungen beinhalteten, grundsätzliche Richtungsfragen aber ungelöst ließen. Zu diesen Richtungsfragen gehört auch die Frage nach den inhaltlichen Zielen und Qualitätskriterien gesundheitlicher Versorgung: Welche Rolle sollen etwa alternative Heilverfahren oder gentechnische Methoden in Zukunft spielen? Wer soll die Qualität medizinischer und pflegerischer Leistungen prüfen und wie ist die Würde kranker Menschen auch bei erhöhter Effizienz der Leistungserbringung zu wahren?

Diese Fragen sollten in einer breiten und transparenten politischen Diskussion geklärt werden, da sie die ganze Bevölkerung und nicht nur einzelne Interessen-

gruppen betreffen. Dabei ist es unverzichtbar, die erstarrten Entscheidungsfindungsgremien durch innovative Elemente – etwa Bürgerforen – zu ergänzen, um ein Gegengewicht zu den starken Interessenverbänden zu erzeugen. Das Resultat einer solchen Debatte könnte ein wettbewerbsorientiertes Gesundheitswesen mit höheren Gesamtausgaben, hohen Gewinnen für erfolgreiche Mediziner und Arzneimittelanbieter, dadurch innovativer Spitzenmedizin für Teile der Bevölkerung bei gleichzeitiger solidarischer Grundsicherung sein. Alternativ dazu könnte sich das Konzept eines Ausbaus des Solidargedankens der Krankenversicherung mit einheitlicher Versorgung zu vergleichsweise niedrigen Preisen mit sicheren Arbeitsplätzen für die Leistungserbringer, aber eher niedrigem Niveau der Spitzenmedizin durchsetzen. Beides wäre grundsätzlich finanzierbar.

Anmerkung

- 1 Ich danke Christian Wehry und Dietrich Plath für Hinweise und technische Unterstützung.

Literatur

- Alber, Jens, 1988: Die Gesundheitssysteme der OECD-Länder im Vergleich, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit (PVS-Sonderheft 19). Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-150.
- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard, 2000: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bandelow, Nils C., 1998: Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Opladen: Leske + Budrich.
- Braun, Bernhard/Kühn, Hagen/Reiners, Hartmut, 1998: Das Märchen von der Kostenexplosion. Populäre Irrtümer zur Gesundheitspolitik. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Cassel, Dieter, 2001: Demographischer Wandel – Folgen für die Gesetzliche Krankenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 81/2, 87-91.
- Deppe, Hans-Ulrich, 2000: Zur sozialen Anatomie des Gesundheitswesens. Frankfurt: VAS.
- Hajen, Leonhard/Paetow, Holger/Schumacher, Harald, 2000: Gesundheitsökonomie. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hartmann, Anja, 2000: Zwischen Differenzierung und Integration. Die Entwicklung des Gesundheitssystems in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation, Ruhr-Universität Bochum (im Erscheinen, Opladen: Leske + Budrich).
- Heintze, Cornelia, 2000: Gesundheitsreform: Andere sind besser, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45/11, 1302-1307.
- Herder-Dorneich, Philipp, 1983: Sich selbst verstärkende Anspruchsdynamik und ihre Einordnung in sich selbst steuernde Regelkreissysteme, in: Herder-Dorneich, Philipp/Schuller, Alexander (Hrsg.): Die Anspruchsspirale. Stuttgart: Kohlhammer, 10-27.
- Hof, Bernd, 2001: Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. PKV-Dokumentation 24. Köln: PKV (auch abrufbar unter <http://www.pkv.de/brosch/doku24.pdf>).
- Hradil, Stefan, 2001: Bevölkerungsentwicklung und Gesellschaftsveränderung in den kommenden Jahrzehnten, in: Gegenwartskunde 50/3, 377-403.
- Müller, Joachim, 1999: Das niederländische Gesundheitssystem – Modell für Deutschland? In: Arbeit und Sozialpolitik, 53/1-2, 20-32.
- Naschold, Frieder, 1976: Strukturelle Bestimmungsfaktoren für die Kostenexplosion im Gesundheitswesen, in: Murswieck, Axel (Hrsg.): Staatliche Politik im Sozialsektor. München: Piper, 126-138.

Reiners, Hartmut, 1999: Chronologischer Sanierungsfall? Das Gesundheitswesen in den Neuen Ländern, in: Dr. med Mabuse 122, 48-50.

Schmidt, Manfred G. 1999: Warum die Gesundheitsausgaben wachsen. Befunde des Vergleichs demokratisch verfasster Länder, in: Politische Vierteljahresschrift 40/2, 229-245.

Weitere Datenquellen

ABDA 2001: Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände: Zahlen, Daten, Fakten. Erhältlich über: <http://www.abda.de/ABDA/datenrechner.html> (zuletzt abgerufen am 12. November 2001).

BASYS 1999: Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung: Die deutschen Arzneimittelpreise im europäischen Vergleich. Augsburg: BASYS.

BMA 2001: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Statistisches Taschenbuch 2001. Erhältlich über: <http://www.bma.de/> (zuletzt abgerufen am 12. November 2001).

BMG 2000: Bundesministerium für Gesundheit: Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2000. Erhältlich über: <http://www.bmgesundheit.de/themen/gkv/taschenbuch/start.htm> (zuletzt abgerufen am 12. November 2001).

BPI 2001: Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie: Pharma Daten 2001. Dresden: Industriedruck.

IDW: Institut der deutschen Wirtschaft. Deutschland in Zahlen. Verschiedene Jahrgänge. Köln: IDW.

KBV 2000: Kassenärztliche Bundesvereinigung: Grunddaten zur Vertragsärztlichen Versorgung in der BRD 2000. Erhältlich über: <http://www.kbv.de/publikationen/grunddaten.htm> (zuletzt abgerufen am 12. November 2001).

KZBV 2000: Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung: Statistische Basisdaten zur vertragszahnärztlichen Versorgung. Erhältlich über: <http://www.kzbv.de/m33.htm> (zuletzt abgerufen am 12. November 2001).

OECD 2001: OECD Health Data 2001. CD-ROM. Paris: OECD.

SVRKAiG 1996: Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche. Band I. Baden-Baden: Nomos.

Schwabe, Ulrich/Paffrath Dieter, (Hrsg.), 2001: Arzneiverordnungs-Report 2001. Berlin u.a.: Springer.

Statistisches Bundesamt, 1998: Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt, 2001: Neue Gesundheitsausgabenrechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

VdAK 2001: Ausgewählte Basisdaten des Gesundheitswesens. Siegburg: VdAK. Auch erhältlich über: <http://www.vdak-aev.de/basisdaten2001.htm> (zuletzt abgerufen am 12. November 2001).

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg

Nils C. Bandelow, Ruhruniversität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

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

Dr. Anil K. Jain, Edelweiss-Str. 9, 81541 München

Prof. Dr. Hans Joachim Klein, Universität Karlsruhe, Institut für Soziologie, Kollegium am Schloß, 76128 Karlsruhe

Christine Lutz, Auf der Höhe 25, 91341 Röttenbach

Dr. Rahild Neuburger, Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Organisation, Ludwigstr. 28, 80539 München

Dr. Heinrich Pehle, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstrasse 4, 91054 Erlangen

Kerstin Sperling, Hauptstrasse 13, OT Großwig, 06905 Bad Schmiedeberg

Petra Zimmermann-Steinhart, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstrasse 4 91054 Erlangen