



Konvent für **Deutschland**

Perspektiv-Konferenz

Deutschland 2020

Konvent für Deutschland e.V.
19. Juni 2013
Würth-Haus, Berlin

Tagungsdokumentation

Perspektiv-Konferenz

Deutschland 2020

mit jungen Wissenschaftlern
und Führungskräften
verschiedener Professionen

ausgerichtet vom Konvent für Deutschland e.V.
am 19. Juni 2013
im Würth-Haus, Berlin

Tagungsdokumentation



v.l.n.r.: Andreas Kraus, Anja Schiepe-Tiska, Hubert Wissing, Michael Scheithauer, Marco Splitt, Rosali Wiesheu und Stefan Pohlmann

Inhalt

Vorwort Roman Herzog	5
Reform der Reformfähigkeit: schöngeistiger Zeitvertreib? Michael Scheithauer	7
Infrastruktur am Standort Deutschland: Rückgrat der Wirtschaft oder Spaltpilz der Gesellschaft? Andreas Kraus	19
Wie zukunftsfähig ist das deutsche Gesundheitswesen? Stefan Pohlmann	27
Deutschland in Europa – Perspektiven des Nationalstaats in einer globalisierten Welt Marco Splitt	37
Wohin mit der Familie? Hubert Wissing	43
Deutschland 2020 – Bildungspolitische Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Sekundarschule Anja Schiepe-Tiska	51
Zum Wert der Kunst. Über die kunstpolitischen Chancen und Herausforderungen Deutschlands bis 2020 Rosali Wiesheu	65
Autoren und Teilnehmer	73



v.l.n.r.: Hubert Wissing, Andreas Kraus, Michael Scheithauer, Anja Schiepe-Tiska, Rosali Wiesheu

Vorwort

Roman Herzog



Am 14. März 2003 stellte Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Regierungserklärung die „Agenda 2010“ – das größte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformpaket seit der Wiedervereinigung vor. In der Folge veränderte sich nicht nur das Sozialsystem, sondern auch die politische Landschaft. Die Debatte um die unter dem Motto „Fördern und Fordern“ stehenden Reformen der damaligen Bundesregierung hält unterdessen bis heute an und beschäftigt nicht nur Wissenschaft und Politik.

Auch der ebenfalls im Jahr 2003 gegründete und überparteilich besetzte Konvent für Deutschland hat die Reformdiskussion der vergangenen Dekade konstruktiv und

kritisch begleitet und zu diesem Zweck in bisher 50 Arbeitssitzungen Vorschläge erarbeitet, die die Formulierung und Durchführung nachhaltiger Reformen für die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung erleichtern sollen.

Gleichwohl ist es für die Arbeit des Konvents unentbehrlich, den Erwartungen und Ideen jüngerer Köpfe eigenen Raum zu geben, denn sie sind die Gestalter und Entscheider von morgen! Daher haben wir auch dieses Jahr wieder junge Wissenschaftler und Nachwuchsführungskräfte nach Berlin eingeladen, um im Rahmen einer eintägigen Perspektiv-Konferenz über Konsequenzen aus dem bisherigen Reformprozess und mögliche Reformfordernisse nachzudenken, denn richtig ist: Jedes Land braucht Reformen. Die Verhältnisse wandeln sich laufend und produzieren ständig neue Herausforderungen. Die Frage ist, wie gut ein Land für diese Herausforderungen gerüstet ist!

Unter der Überschrift „Deutschland 2020“ spannen die Autorinnen und Autoren der nun vorliegenden Tagungsdokumentation einen weiten thematischen Bogen von der

Infrastruktur- bis zur Kulturpolitik. Dennoch verbindet alle Beiträge ein unübersehbarer roter Faden, nämlich die Frage nach angemessener Teilhabe an politischen Entscheidungen, die für die Lebensbedingungen der heute jungen Generation von entscheidender Bedeutung sein werden. Abseits ideologischer Grabenkämpfe laden uns die Aufsätze allesamt ein, über den politischen Tellerrand hinauszudenken und neue, vielleicht auch überraschende Einblicke in die hierzulande geführte Reformdiskussion zu gewinnen. Nehmen wir diese Einladung an!

Reform der Reformfähigkeit: schöngestiger Zeitvertreib?

Michael Scheithauer

Einleitung

Der renommierte Spiegel-Essayist Dirk Kurbjuweit kam im Frühjahr 2013 zu der Einschätzung, man habe es in Deutschland mit einer zweiten Biedermeier-Epoche zu tun.¹ Bundeskanzlerin Angela Merkel wirft er vor, den Diskurs hierzulande lahmgelegt und eine ruhende Republik geschaffen zu haben. Wie im ersten Biedermeier, das 1815 mit dem Wiener Kongress begann und mit dem Versuch einer Revolution 1848 endete, gehe es zwar heute um mehr Partizipation (z. B. im Kampf gegen Infrastrukturprojekte oder die Folgen der Energiewende), aber nicht um eine gesamtgesellschaftliche Vision von einer besseren Welt, sondern für ein ungestörtes Leben. „*In dieser Hinsicht ist das zweite Biedermeier noch biedermeierlicher als das erste*“, urteilt Kurbjuweit.²

Reform der Reformfähigkeit als Programm

Abgesehen davon, wie treffend die Diagnose Kurbjuweits sein mag, agiert der Konvent für Deutschland nunmehr seit zehn Jahren in einem Umfeld, das wahrlich nicht vor Reformmut strotzt.³ Satzungsgemäßer Zweck dieses Konvents ist „*die Förderung und Erforschung politischer Entscheidungsprozesse, deren Verbesserung und Beschleunigung sowie – für die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung – die Erleichterung und Durchführung nachhaltiger Reformen. Im Vordergrund stehen nicht die einzelnen Reformen, sondern die Reform der Reformfähigkeit selbst [...]*“.⁴

Die Reform der Reformfähigkeit der deutschen Politik und ihrer Institutionen ist also das Generalthema des Konvents: „*Diese Formel – Reform der Reformfähigkeit – mag etwas abgehoben klingen*“, räumt Roman Herzog ein. „*Aber was sie meint, ist sehr konkret. Die politischen Institutionen der Bundesrepublik sind dem enormen und stetig wachsenden Reformbedarf nur noch sehr bedingt gewachsen.*“⁵

Der vom früheren Staatsoberhaupt und Vorsitzenden des Konventkreises angesprochene Reformbedarf ergibt sich aus Sicht der Reforminitiative als Konsequenz aus den prägenden politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Veränderungen, wie etwa der fortschreitenden Integration auf europäischer Ebene, dem demografischen Wandel und den Prozessen, die unter dem Begriff der Globalisierung subsumiert werden können. Um diese Herausforderungen als Chancen wahrnehmen zu können, müssten laut Konvent Reformen rechtzeitig beschlossen und umgesetzt werden, um Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Gerechtigkeit in der Gesellschaft zu sichern. Allerdings sei nicht das Erkennen von Reformnotwendigkeiten oder das

Formulieren von Reformvorschlägen das entscheidende Problem in Deutschland, sondern die Möglichkeit, diese Ziele im Geflecht von Föderalismus, permanentem Wahlkämpfen, Parteiblockaden und Lobbyinteressen politisch umzusetzen. Herzog folgert daraus: „Selbst wo Reformwille, ein Reformkonzept und vielleicht sogar eine Parlamentsmehrheit vorhanden ist, sind die notwendigen Entscheidungen oft nicht nur oder nur schwer durchzusetzen, weil nur in den seltensten Fällen ein Entscheidungsorgan allein zuständig ist.“⁶

Ein Großteil der bundesrepublikanischen Reform-Schwerfälligkeit hängt demnach mit den politischen Entscheidungssystemen zusammen und nicht etwa damit, „dass deutsche Politiker weniger intelligent oder gar populistischer sind als Leute aus der Wirtschaft, Wissenschaft oder Politiker anderswo.“⁷ Aber „während man [andernorts] [...] politische Entscheidungsprozesse überprüft und den neuen Verhältnissen angepasst hat oder dabei ist es zu tun, müssen die Verantwortlichen in unserem Land immer noch auf der Grundlage eines [1948/49] zustande gekommenen Entscheidungssystems zurechtkommen, welches zudem noch durch fortschreitende Vermischung von Verantwortlichkeiten zwischen [den] Gebietskörperschaften [...] immer weiter an Bewegungsfähigkeit eingebüßt hat.“⁸ Mahnend fügt Herzog hinzu: „Die zentrale Frage [...], was an Staat, Gesellschaft und Wirtschaft geändert werden muss, damit Reformen überhaupt wieder zustande kommen können, wird viel zu wenig diskutiert [...]. Dabei ist es die entscheidende Vorbedingung dafür, dass Deutschland wirklich wieder so stark wird, wie es sein könnte. Der Konvent für Deutschland [...] arbeitet kontinuierlich an allen diesen Fragen.“⁹

Es besteht dem Konvent für Deutschland zufolge zwar kein Zweifel daran, dass die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz mehr als ein halbes Jahrhundert in Frieden gelebt hätten und zu Wohlstand gekommen seien: „Aber diejenigen unter uns, die schon politische Verantwortung getragen haben, wissen auch, wie schwer es ist, in unserem Land etwas zu bewegen.“¹⁰ Die demokratischen Verfahrensweisen müssten sich deshalb an die politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts anpassen und gleichzeitig die Demokratie als Staatsform und Lebensprinzip bewahren: „Deutschland braucht heute effektivere, effizientere, schnellere und für den Bürger transparentere politische Entscheidungssysteme, die es den Regierenden ermöglichen, im Interesse der Bürgerinnen und Bürger die Maßnahmen umzusetzen, die deren Zukunft nachhaltig sichern. Deutschland braucht eine Reform der Reformfähigkeit.“¹¹

Allerdings wäre es nach Herzogs Worten eine glatte Überforderung, sich eine grundsätzliche Erneuerung der Demokratie als Aufgabe vorzunehmen. „Es geht vielmehr um die Frage, ob es bestimmte Elemente demokratischer Realität gibt, die der Erneuerung bedürftig sind. Wenn man sich diese Frage stellt, muss man allerdings sehr genau differenzieren: Meint sie einzelne Elemente der demokratischen Ord-

nung oder aber die Formen des über viele Jahre gewachsenen demokratischen Verfahrens.“¹² Präzisierend fährt er fort: „Wir müssen uns mit ganz konkreten Missständen auseinandersetzen – und je detaillierter die Lösungsvorschläge ausfallen, desto besser. Weder eine Generalanklage der Demokratie noch die Forderung nach einer Totalrevision des Systems führen weiter.“¹³

Diese Erwägungen spiegeln sich nach Auffassung der Verantwortlichen des Konvents in der Formel Reform der Reformfähigkeit wider, die man auch als Meta-Reform bezeichnen könne, d. h. die Reform der Bedingungen, unter denen gewöhnliche Reformen stattfinden. Damit, so die Reforminitiative, beabsichtige man keineswegs, konstitutionelle Hürden der Entscheidungsfindung zu schleifen: „Eine demokratische und rechtsstaatliche Verfassung lebt von checks and balances. [...] Aber man kann – ohne die notwendige demokratische Kontrolle zu beeinträchtigen – Verantwortung klar und deutlich zuweisen.“¹⁴

Die „Mutter aller Reformen“

Die Reform des deutschen Föderalismus war das erste und bis heute wichtigste Thema, mit dem sich der Konvent für Deutschland seit seiner Gründung beschäftigt hat. Er hat damit die Arbeit der Föderalismuskommissionen I und II von Bundestag und Bundesrat sowie die anschließenden Debatten „konstruktiv und kritisch“¹⁵ begleitet. „Das ist nicht nur [...] der Tatsache geschuldet, dass Bundestag und Bundesrat bisher zwei gemeinsame Kommissionen zur Bearbeitung dieses Themas eingesetzt haben und es damit trotz der beschriebenen Publikumsferne eine gewisse Aktualität gewonnen hat.“¹⁶ Vielmehr ist die Föderalismusreform, wie Klaus von Dohnanyi meint, die „Mutter aller Reformen“¹⁷, weil hier „überragende und äußerst weitreichende Entscheidungen über Entscheidungsprozesse zur Debatte stehen“.¹⁸

Intensive Beratungen haben – abgesehen von der Föderalismusdebatte – zu folgenden Themenkomplexen stattgefunden:

- Das Wahlrecht unter dem Aspekt der Balance zwischen Bürgermacht und Parteienmacht
- Fragen der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative, insbesondere der Direktwahl von herausgehobenen Amtsträgern wie Bundespräsident, Bundeskanzler oder Ministerpräsidenten
- Fragen der direkten versus repräsentativen Demokratie
- Grundsatzfragen der europäischen Integration und Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa
- Bundesrat und Fünf-Parteiensystem
- Haushaltsrecht unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit
- Bürokratieabbau

Themen, die keiner nennt

Der Konvent für Deutschland nimmt, wie eingangs erörtert wurde, die institutionellen Voraussetzungen einer nachhaltigen Reformpolitik in den Blick, und d. h. vor allem: die Entscheidungsmechanismen und Entscheidungsfähigkeit der deutschen Politik. Auf den ersten Blick sind die Anliegen der Reforminitiative relativ abstrakt und „*nicht unbedingt geeignet, die Aufmerksamkeit oder gar die Begeisterungsfähigkeit eines breiteren Publikums zu erregen.*“¹⁹ Henning Voscherau mahnt jedoch: „*Staatsaufbau und Staatsorganisation mögen langweilig erscheinen. Tatsächlich sind sie hochwichtig. Ihre Wirkungsweise kann über Wohl und Wehe eines Gemeinwesens entscheiden.*“²⁰ Allerdings, so die Einschätzung der Konventmitglieder, sei das Problembewusstsein der Öffentlichkeit für diese Fragen in beunruhigendem Maße unterentwickelt. Der Konvent für Deutschland befasst sich demzufolge mit Themen, die nach Ansicht seiner Protagonisten wichtig sind, aber im öffentlichen Diskurs weder bei den etablierten Parteien noch in den Medien und damit auch in der Bevölkerung ausreichend Gehör finden. Es sind, um auf einen gleichnamigen Beitrag von Ralf Dahrendorf aus dem Jahr 1976 Bezug zu nehmen, „Themen, die keiner nennt“.²¹ Gerade deshalb sehen die Verantwortlichen des Konvents eine wesentliche Aufgabe darin, die Öffentlichkeit für die enorme Bedeutung der Entscheidungs- und Funktionsfähigkeit der Institutionen des Landes zu sensibilisieren, denn die notwendigen und dringenden Reformen der Verfassung dürften nicht länger nur eine intellektuelle Beschäftigung einzelner Stiftungen, Wissenschaftler oder Politiker sein.

Wahrnehmung und Bilanz

Der Konvent für Deutschland wurde im Jahr 2003 mit der Absicht gegründet, die Reform der Reformfähigkeit der Bundesrepublik zu befördern und zu diesem Zweck Vorschläge zu erarbeiten, wie die Institutionen des Landes den veränderten innen- wie außenpolitischen Rahmenbedingungen angepasst werden könnten. Wie werden diese Bemühungen von

- den Medien
- der Politik
- den Verantwortlichen des Konvents selbst

beurteilt? Welche – wenn auch vorläufige – Bilanz der Vereinstätigkeit lässt sich nach einem Jahrzehnt ziehen?

Medien

In der Berichterstattung über den Konvent für Deutschland ist meist von einer „*ehrenamtliche[n] und überparteiliche[n] Denkfabrik für mehr Reformfähigkeit*“²², einer „*renommierte[n] Reforminitiative*“²³ oder einem „*liberal-konservative[n] Politzirkel*“²⁴ die Rede. Die linksliberale Wochenzeitung *Der Freitag* bezeichnet die Reforminitiative

in einem Artikel aus dem Jahr 2008 ihrerseits als „eine Erscheinung der besonderen Art“²⁵, ohne näher zu erläutern, welche Kriterien dieser Einordnung zugrunde liegen. Daneben gibt es Stimmen, vorwiegend aus dem linken Spektrum der Medienlandschaft, die die Rolle des Konvents im politischen Prozess und dessen Finanzierung durch die Wirtschaft kritisch hinterfragen. Die marxistisch orientierte Tageszeitung *Junge Welt* etwa betrachtet den Konvent als eine Ansammlung von exponierten Mitgliedern der ökonomischen und politischen Elite, die angetreten seien, Politikberatung mit direktem Zugriff auf den inneren Kreis der Regierenden zu betreiben und die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Profitinteressen der Wirtschaft im Grunde mit dem angestrebten Gemeinwohl identisch seien.²⁶ Der Autor und Journalist Hubert Maessen äußert sich in einer Rezension der Konvent-Publikation „Mut zum Handeln“ ähnlich und schreibt: „Der Konventkreis [...] ist bis auf wenige arabeske Ausnahmen ein Wirtschaftskreis, eine Interessenvertretung, die das Wohlergehen Deutschlands vor allem an Wachstum und unternehmerischer Freiheit misst: Es spricht die Lobby der Agenda 2010.“²⁷ Und die sozialdemokratische Monatszeitung *Vorwärts* kommt zu folgender Beurteilung: „Der [Konvent für Deutschland] ist überparteilich, wenn auch durchaus parteiisch. Das kann nicht wundern, wird er doch finanziert von einer Reihe von Großunternehmen [...].“²⁸ Die *Westdeutsche Zeitung* stuft die Reforminitiative vor diesem Hintergrund als eine von der „Crème de la Crème der Wirtschaft“ unterstützte, „neoliberale Denkfabrik“ ein.²⁹ Das *Deutschlandradio* wiederum zitiert in einer Sendung aus dem Februar 2004 mit dem Titel „Kampagnen, Konvente, Klüngel – Reformbewegungen und ihr Kampf um die Meinungsführerschaft“, die sich u. a. mit dem Konvent beschäftigt, den Publizisten und Politikberater Albrecht Müller, der die Auffassung vertritt: „Die Erfindung und Dramatisierung des Reformstaus als eine der wesentlichen Ursachen für die wirtschaftliche Misere in Deutschland ist eine strategische Meisterleistung konservativer Zirkel.“³⁰

Der tatsächliche Einfluss des Konvents auf Politik und Öffentlichkeit ist indes umstritten. Der *Rheinische Merkur* etwa schreibt im September 2007: „Unter den Berliner Politikberatern ist der Konvent für Deutschland einer der einflussreichsten. Sein Führungszirkel, der Konventkreis, trifft sich mit Spitzenpolitikern, um mit ihnen vertraulich zu sprechen [...]. Ein Dialog auf gleicher Augenhöhe, denn die 14 ehrenamtlichen Mitglieder des exklusiven Zirkels sind überwiegend ehemalige Politiker.“³¹ Auch die sozialistische Tageszeitung *Neues Deutschland* warnt ihre Leser davor, die Meinungsmacht des Konvents zu unterschätzen, denn „hier sind ausgebuffte Polit-Profis am Werk“³², die nach Überzeugung der *Hannoverschen Zeitung* über den „Rückenwind einflussreicher Wirtschaftskreise“³³ verfügen und hinter denen „die Elite der deutschen Nation“ steht.³⁴

Andere Medienschaffende sehen im Konvent für Deutschland hingegen einen „Think Tank von Polit-Pensionären“³⁵, einen „Polit-Klub der Ehemaligen“³⁶, in dem sich „eine

*Gruppe Ex-Mächtiger*⁴³⁷ versammelt habe, deren Ideen keiner mehr hören wolle. Anlässlich einer Pressekonferenz des Konvents im August 2007, an der mehrere Mitglieder des Konventkreises teilnahmen, heißt es in einem Artikel auf *Spiegel Online* hämisch: „Früher reichte einer allein von ihnen aus, um die Kameraleute in hektisches Rennen zu versetzen. Aber ihre aktive Zeit ist vorbei. Heute sind sie sicherheitshalber zu viert gekommen.“⁴³⁸ Ins gleiche Horn stößt der Autor eines Beitrags auf *sueddeutsche.de*, der schreibt: „Und so warnen, bitten, und, man kann es ruhig sagen, flehen der Ex-Präsident, der Ex-Minister, der Ex-Bankier, der Ex-Wirtschaftsboss und auch der Ex-Bürgermeister, doch bitte den Ernst der Lage nicht zu verkennen.“⁴³⁹

Aus den angeführten Zitaten spricht eine deutlich vernehmbare Skepsis gegenüber dem Engagement vom Typ des sogenannten Elder Statesmen, wie sie der *Konvent* in seinen Reihen vereint. Allerdings dürften sich diese Persönlichkeiten über ihren Bedeutungsverlust nicht wundern, meint Hubert Maessen, denn seiner Meinung nach leiden die im Konvent vertretenen Reformer und Modernisierer deutlich an Alterschwäche und dem Verlust neuer Wirklichkeit: „Ihr Reformansatz der entfesselten Unternehmen in einem schlanken Staat, des dauernden Fitmachens für die Globalisierung hinkt den Problemen der wirklich wichtigen Debatten hinterher. Verkrustete Strukturen, Denk-Blockaden, sie kennzeichnen auch die Reformvorstellungen des Konvent für Deutschland. Sie sind so sehr auf den Staat und politische Strukturen fixiert, sie betreiben so sehr eine ökonomische Nabelschau, dass sie die Dynamik der Gesellschaft, die rasanten kulturellen Umbrüche und die neuen sozialen Fragen gar nicht mitkriegen.“⁴⁴⁰

Jenseits dieser Fundamentalkritik zeigt sich, dass die Wahrnehmung des Konvents für Deutschland vor allem in dem Maße variiert, wie auch die Einstellung der Medien und der Bevölkerung gegenüber dem Thema „Reform“ offenbar zyklischen Schwankungen unterliegt. Während im Gründungsjahr des Konvents ein ausgesprochen reformfreundliches Klima herrschte und das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* seine Ausgabe vom 13. Oktober 2003 mit dem schlichten Titel „Reformen“ überschrieb, wandelte sich diese Stimmung binnen relativ kurzer Zeit fundamental. Die *Siegener Zeitung* schreibt schon 2006: „Das Wort ‚Reform‘ hat bei den Deutschen keinen guten Klang mehr. Wäre ihr Gedächtnis etwas besser, würden sie wohl jedem, der ihnen eine Reform verspricht, mit dünnschaligen EU-Tomaten ‚erwidern‘.“⁴⁴¹ Und infolge des sich abschwächenden Aufschwungs am Vorabend der Bankenkrise 2008 spricht die inzwischen eingestellte *Financial Times Deutschland* sogar von einer „Rückkehr der Nervensägen“ und meint: „Für die Untergangspropheten und Sozialapostel springt die Konjunktur wieder an. Die Krisenprediger bringen sich in Stellung, stürmen Talkshows und Buchläden. Sie können uns einfach nicht in Ruhe lassen.“⁴⁴² Mit Blick auf den Konvent heißt es in dem Artikel: „Plötzlich tauchte auch Altbundespräsident Roman Herzog wieder auf, der Vater aller Ruck-Reden. An der

Seite des Agenda-2010-Ministers Wolfgang Clement präsentierte der Vorsitzende des Konvents für Deutschland [...] das Buch ‚Mut zum Handeln‘, das auf 600 Seiten auflistet, wie Deutschland wieder reformfähig werden kann.“⁴³

Politik

In einem von Gerhart Raichle verfassten Bericht über „Die wissenschaftliche Arbeit des Konvents für Deutschland e. V.“ kommt der langjährige Berater der Reforminitiative zu dem Ergebnis, dass *„die Resonanz [der Politik] auch dann, wenn die Verantwortlichen bestimmte Reformvorschläge des Konvents nicht für realisierbar halten – und zwar in aller Regel aufgrund widriger Macht- und Interessenlagen und nicht weil sie die Vorschläge für falsch hielten – durchweg außerordentlich positiv [ist].“*⁴⁴

Tatsächlich würdigte Edmund Stoiber in einem Schreiben an den Konvent dessen Rolle im Umfeld der Föderalismuskommission I: *„Der Konvent“, so der damalige bayerische Ministerpräsident, „hat die Reformbemühungen von Beginn an mit eigenen mutigen und entschlossenen Vorschlägen begleitet. Damit war er mir – als Verhandlungsführer der Länder – eine wertvolle Unterstützung, zumal sich seine Vorschläge in weiten Teilen mit den Forderungen der Länder in der Föderalismusreform deckten.“*⁴⁵ Und Günther Oettinger, neben Peter Struck Co-Vorsitzender der Föderalismuskommission II, ergänzt einige Jahre später: *„Der Konvent für Deutschland hat durch das Vereinen ‚verschiedener Welten der Gesellschaft‘ hinter einer Reform-Agenda erhebliche Autorität gewonnen. [...] Seine Unterstützung für die Kommission ist wertvoll.“*⁴⁶

Dass die Vorschläge des Konvents bei seinen Adressaten nicht immer auf einhellige Zustimmung stoßen, zeigt ein verhalten formuliertes Antwortschreiben des früheren brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck, in dem es heißt: *„Die Überlegungen des Konvents zu einer Effektivierung unseres Staatswesens durch eine möglichst weitgehende Entflechtung der staatlichen Ebenen habe ich mit Interesse gelesen. Als Ministerpräsident eines der kleineren neuen Bundesländer sehe ich allerdings den von Ihnen propagierten wettbewerbsorientierten Föderalismus mit einer gewissen Zurückhaltung, da die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen, mit denen die einzelnen Bundesländer in den Wettbewerb starten würden, sehr unterschiedlich sind. Eine vorsichtiger Herangehensweise, die den Blick auf die ostdeutschen Gegebenheiten stärker berücksichtigt, erscheint mir daher ratsam.“*⁴⁷

Ausgesprochen selten ist hingegen die offene Zurückweisung der Konventtätigkeit seitens der Politik, wie sie z. B. von Horst Seehofer in einer Sendung des *Deutschlandradios* im Jahr 2004 erfolgte. Seehofer entgegnete seinem Gesprächspartner Oswald Metzger, der den Konvent für Deutschland als „Coaching Partner“ im Reformprozess des deutschen Föderalismus anbot, kühl: *„Die Föderalismuskommission ist an der Spitze mit [...] Stoiber und [...] Müntefering hervorragend besetzt und ich glaube nicht, dass die ein Coaching brauchen. [...] Ich sage noch mal, in welchem*

Gewande auch immer Konvente und Kommissionen daherkommen. Wir brauchen sie nicht. Die Politik hat genug Kenntnisse, genug Studien, genug Sachverständigen-gutachten, genug Ratschläge. In der Politik kommt es nicht auf das Coaching an, es kommt darauf an, dass umgesetzt wird. [...] Ich [habe] mehr als einmal öffentlich gesagt, dass ich von der Kommissionitis in Deutschland überhaupt nichts halte.“⁴⁸ Freilich hinderte diese eindeutige Aussage des Bundespolitikers Horst Seehofer den späteren Ministerpräsidenten Horst Seehofer nicht daran, den Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung ins Leben zu rufen, der als unabhängiges Gremium bis Ende 2011 die Bayerische Staatsregierung beriet.⁴⁹

Selbsteinschätzung

Der Konvent für Deutschland nimmt für sich in Anspruch, eine bedeutende Rolle im Umfeld der Beratungen der Föderalismuskommissionen I und II eingenommen zu haben. Vor allem zu den Fragen der Föderalismusreform habe der Konvent, wie Rupert Scholz feststellt, „Wesentliches“ beigetragen. Dieser habe gerade gegenüber den allzu verkrusteten, allzu beschränkten Reformbereitschaften auf Seiten der politisch Verantwortlichen von Bund und Ländern immer wieder nicht nur auf Reformen gedrängt, sondern auch versucht, mit eigenen Beiträgen die nötigen Türen zu öffnen, die nötigen Anstöße zu geben und mit dafür zu sorgen, dass dieses für die staatliche Zukunft der Bundesrepublik so besonders zentrale Reformthema nicht von der politischen Agenda verschwindet oder von politisch bedingten Immobilismen verdrängt, wenn nicht gar erstickt wird.⁵⁰ Nach Ansicht von Klaus von Dohnanyi konnte erreicht werden, „dass die dem Durchschnittspolitiker leider wenig „sexy“ erscheinenden Aufgaben einer Reform der Verfassungsstrukturen des Bundesstaates nun aus der öffentlichen Debatte nicht mehr verschwinden können.“⁵¹ Gleichzeitig räumt er aber ein: „Es war [...] nicht gerade ermutigend, dass einige Journalisten [...] den Veröffentlichungen des Konvents und seinen Beratungsergebnissen nur eine unruhige Selbstbeschäftigung ‚älterer Ex-Politiker‘ zugestehen wollten. Die Unkenntnis und Vernachlässigung in den Medien der doch offenkundigen Zusammenhänge zwischen politischer Organisation und Leistungsfähigkeit der Politik war [...] ebenso erstaunlich wie erschreckend.“⁵²

Desillusioniert gibt sich Hans-Olaf Henkel, der feststellt: „Gemessen an unseren Ansprüchen waren wir nicht sehr erfolgreich. Auf der anderen Seite: ohne uns wäre es kaum zur Föderalismusreform I gekommen, hätte man wohl nicht die Föderalismusreform II ins Leben gerufen, die wenigstens mit der Entscheidung, eine Schuldenbremse einzuziehen, abgeschlossen hat und ohne uns wäre nicht die Notwendigkeit der Reform der Reformfähigkeit in die politische Debatte eingeführt worden.“⁵³ Und Roman Herzog, dessen „Amtszeit durch sein unablässiges Bemühen geprägt war, Deutschlands intellektuellen ‚Gedankenstau‘ durch neue Ideen und Visionen aufzu-

lösen“⁵⁴, erklärt knapp: „Was die Erfolge des Konvents betrifft, sind diese nicht sehr hoch einzuschätzen. Mich befriedigt das wenig, aber ich bin immer noch lieber ein Rufer in der Wüste, als dass ich Fehlentwicklungen, die ich für gegeben halte, einfach verschweige.“⁵⁵

Resümee und Ausblick

Was folgt nun aus alledem mit Blick auf die Zeit bis 2020? Bleiben Fragen des Staatsaufbaus und der Staatsorganisation ein Stiefkind der politischen Debatte oder sind sie gar ein schöngestiger Zeitvertreib? Welche Rolle spielt der Konvent für Deutschland künftig und welche Rolle kann er überhaupt einnehmen?

Der Konvent für Deutschland hat mit der Reform der Reformfähigkeit einen programmatischen Ansatz gewählt, der sich dem Problembewusstsein einer breiten Öffentlichkeit weitgehend entzieht. Die Krisenhaftigkeit der Politik, die dadurch bedingte Gegenwartsfixierung demokratischer Entscheidungsmechanismen und eine dem Takt der Ereignisse schnell folgende Medienlandschaft erschweren es der Reforminitiative zudem, die von ihr propagierte Dringlichkeit ihrer Anliegen einem breiten Publikum nahe zu bringen. Allerdings verdichten sich nach Ansicht des Autors die Anzeichen, dass die vom Konvent in den politischen Diskurs eingebrachten Themen in den nächsten Jahren einen weitaus zentraleren Stellenwert einnehmen werden als bisher. So ist der Finanzausgleich zwischen den deutschen Ländern dringend reformbedürftig. Das Auslaufen des Solidarpakts II zum Jahr 2020 erfordert eine grundlegende Reform und eröffnet dem Konvent für Deutschland die Chance, aktiv am Reformprozess teilzunehmen. Die Bedeutung staatsrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit der Bildung einer Minderheitsregierung auf Bundesebene oder dem Abstimmungsmodus im Bundesrat dürfte im Lichte einer mutmaßlich fortschreitenden Auffächerung des Parteienspektrums bzw. starrer politischer Blöcke ebenfalls zunehmen. Auch die Rufe nach mehr direkter Demokratie sollten in der kommenden Legislaturperiode eher lauter als leiser werden.

Diese wenigen Beispiele signalisieren einerseits ein günstigeres Reformumfeld für den Konvent für Deutschland bis 2020, andererseits machen sie deutlich, dass es sich bei der Sorge um das Funktionieren und den Fortbestand eines demokratischen Gemeinwesens keineswegs um einen schöngestigen Zeitvertreib handelt. Vielmehr ist die Arbeit des Konvents ein wichtiger Beitrag zur Aufrechterhaltung unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in der jeder Bürger – um es mit den Worten von Friedrich Naumann auszudrücken – „ein Stück Staat“ ist.

- 1 Kurbujweit, Dirk: *Das zweite Biedermeier*, in: Der Spiegel Nr. 20 vom 13.5.2013, S. 46–47.
- 2 Ebd., S. 47.
- 3 Dieser Beitrag ist sehr stark an die Studie über den Konvent für Deutschland in meiner Dissertationsschrift angelehnt, die am 29.4.2013 von der Universität Passau angenommen wurde.
- 4 § 2 Abs. 2, Satzung Konvent für Deutschland e. V. vom 14.11.2004 (Frankfurt am Main).
- 5 Roman Herzog: *Vorwort*, in: Herzog, Roman et al. (Hrsg.): *Mut zum Handeln. Wie Deutschland wieder reformfähig wird*. Frankfurt am Main 2008, S. 11–16, hier S. 11.
- 6 Herzog, Roman: *Reform der Reformfähigkeit als Programm*, in: Konvent für Deutschland e. V. (Hrsg.): *Reform der Reformfähigkeit*. a.a.O., S. 5.
- 7 Herzog, Roman: *Mitglieder, Ziele und Themenkreise des Konvents für Deutschland*. Unveröffentlichtes Redemanuskript anlässlich der Auftakt-Pressekonferenz am 3.10.2003 (im Besitz d. Verf.).
- 8 Konvent für Deutschland e. V.: *Pressemitteilung anlässlich der Gründung des Konvents für Deutschland*. Berlin, 3.10.2003.
- 9 Herzog, Roman: *Wie der Ruck gelingt*. München 2005, S. 7.
- 10 Roman Herzog: *Mitglieder, Ziele und Themenkreise des Konvents für Deutschland*. a.a.O.
- 11 Huble, Sandra Silvia: Unveröffentlichtes Dokument über die Gründungsgeschichte des Konvents für Deutschland. Berlin, 3.5.2005 (im Besitz d. Verf.).
Nach Meinung von Roland Berger entscheidet die Reform der Reformfähigkeit letztendlich „auch über den Wirtschaftsstandort Deutschland, die wirtschaftliche Entwicklung und somit über die Stellung Deutschland in der Welt.“ (Berger, Roland im Interview mit dem Titel „Arbeit ist bei uns zu teuer“ mit der Wochenzeitschrift SUPERillu, Nr. 24/2006 vom 8.6.2006, S. 24.)
- 12 Herzog, Roman: *Vorwort*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Wege zur Erneuerung der Demokratie (Bellevue-Gespräche III)*. Gütersloh 1998, S. 7–9, hier S. 7.
- 13 Ebd.
- 14 Ebd.
- 15 Konvent für Deutschland e. V.: *Reform der Reformfähigkeit in Deutschland*. Zwischenstand 2006 und Ausblick. Berlin 2006 (im Bes. d. Verf.).
- 16 Raichle, Gerhart: *Die wissenschaftliche Arbeit des Konvents für Deutschland e. V.* Heidenheim 2009, S. 7. (im Bes. d. Verf.).
- 17 Klaus von Dohnanyi, zitiert in: Herzog, Roman et al. (Hrsg.): *Mut zum Handeln. Wie Deutschland wieder reformfähig wird*. a.a.O., S. 58.
- 18 Raichle, Gerhart: *Die wissenschaftliche Arbeit des Konvents für Deutschland e. V.* a.a.O., S. 7.
- 19 Raichle, Gerhart: *Die wissenschaftliche Arbeit des Konvents für Deutschland e. V.* a.a.O., S. 6.
- 20 Voscherau, Henning: *Die Zukunft des deutschen Föderalismus*. Sonderdruck aus: Hankel, Wilhelm et al. (Hrsg.): *Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage*. Festschrift für Wilhelm Nölling. Stuttgart 2003, S. 63–86.
- 21 Dahrendorf, Ralf: *Themen, die keiner nennt*, in: DIE ZEIT Nr. 39 vom 17.9.1976, S. 5.
- 22 Mathieu, Bernd: *Angela Merkel im Vorwärtsgang. Beim Konvent für Deutschland zeigt sich die Kanzlerin über manche EU-Debatte leicht verstimmt*, in: Aachener Zeitung vom 6.12.2007.

- 23 Schwarz, Moritz: *Die Stimmung kann ganz schnell kippen*, in: Junge Freiheit vom 4.11.2011.
- 24 Müller, Michael: *Streitbarer Autor hält Vortrag in Glauchau*, in: Freie Presse vom 12.11.2007, S. 17.
- 25 Köhler, Otto: *Die Mutter aller Reformen. Die Ursünde – Wie der Konvent für Deutschland dafür sorgen will, dass wir anders wählen*, erschienen auf freitag.de. Online einsehbar unter: <http://www.freitag.de/autoren/der-freitag/die-mutter-aller-reformen> (zuletzt eingesehen am 12.4.2013).
- 26 Vgl. Wagner, Thomas: *Neoliberaler Strippenzieher*, in: Junge Welt vom 27.7.2007, S. 10.
- 27 Maessen, Hubert: *„Mut zum Handeln“ als Publikation einer Interessengemeinschaft*. Rezension der Konvent-Publikation *„Mut zum Handeln“* für das Deutschlandradio. Online einsehbar unter: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/andruck/795033/> (zuletzt eingesehen am 30.1.2013).
- 28 Loewe, Werner: *Es darf geruckt werden*, erschienen auf vorwaerts.de. Online einsehbar unter: <http://blog.vorwaerts.de/meinung/es-darf-geruckt-werden> (zuletzt eingesehen am 29.12.2012).
- 29 Hubert, Heinrich: *Den einen gegen den anderen ausspielen*, in: Westdeutsche Zeitung vom 26.5.2008, S. 8.
- 30 Albrecht Müller, zitiert in: Hillebrand, Eva/Lehmann, Constanze: *Kampagnen, Konvente, Klügel – Reformbewegungen und ihr Kampf um die Meinungsführerschaft*. Online einsehbar unter: <http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=61> (zuletzt eingesehen am 1.2.2013).
- 31 Pragal, Peter: *Herzog und das „Ruckeln“ in der Politik*, in: Rheinischer Merkur Nr. 36 vom 6.9.2007.
- 32 Lambeck, Fabian: *Das diskrete Wirken der Wettbewerbslobbyisten*, erschienen auf neues-deutschland.de. Online einsehbar unter: <https://www.neues-deutschland.de/artikel/126852.html> (zuletzt eingesehen am 12.4.2013).
- 33 Grüter, Michael M.: *Politrentner machen Druck. „Konvent für Deutschland“ fordert große Finanzreform*, in: Hannoversche Zeitung vom 1.9.2007.
- 34 Köhler, Otto: *Die Mutter aller Reformen. Die Ursünde – Wie der Konvent für Deutschland dafür sorgen will, dass wir anders wählen*. a.a.O.
- 35 Denkler, Thorsten: *Konvent für Deutschland: Forget it*, erschienen auf sueddeutsche.de. Online einsehbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/konvent-fuer-deutschland-forget-it-1.464752> (zuletzt eingesehen am 29.12.2012).
- 36 Ebd.
- 37 Knüwer, Thomas: *Der Konvent dilettiert für Deutschland*, erschienen auf blog.handelsblatt.de. Online einsehbar unter: <http://blog.handelsblatt.com/indiskretion/2008/06/11/der-konvent-dilettiert-fur-deutschland/> (zuletzt eingesehen am 20.11.2012).
- 38 Volkery, Carsten: *Alt-Reformer Herzog und Clement machen Druck*, erschienen auf spiegel.de. Online einsehbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/foederalismusreform-ii-alt-reformer-herzog-und-clement-machen-druck-a-503053.html> (zuletzt eingesehen am 20.11.2012).
- 39 o. V.: *Der Club der Ex-Mächtigen*, erschienen auf: sueddeutsche.de (im Bes. d. Verf., nicht mehr online).
- 40 Maessen, Hubert: *„Mut zum Handeln“ als Publikation einer Interessengemeinschaft*. Rezension der Konvent-Publikation *„Mut zum Handeln“* für das Deutschlandradio vom 2.6.2008. a.a.O.

- 41 o. V.: *Vorahnungen. Paradefall Föderalismusreform*, in: Siegener Zeitung vom 20.5.2006.
- 42 Buttlar, Horst von/Steinmann, Thomas: *Die Rückkehr der Nervensägen*, erschienen auf ftd.de. Online einsehbar unter: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:agenda-die-rueckkehr-der-nervensaegen/369810.html> (zuletzt eingesehen am 12.4.2013).
- 43 Ebd.
- 44 Raichle, Gerhart: *Die wissenschaftliche Arbeit des Konvents für Deutschland e. V.* a.a.O., S. 5.
- 45 Stoiber, Edmund: Unveröffentlichtes Schreiben vom 6.5.2005 an den Konvent für Deutschland e.V. (im Besitz d. Verf.).
- 46 Konvent für Deutschland e. V.: Unveröffentlichtes Gesprächsprotokoll der Zusammenkunft des Konventkreises mit Ministerpräsident Günther Oettinger und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Dr. Peter Struck vom 7.6.2007 (im Besitz d. Verf.).
- 47 Platzek, Matthias: Unveröffentlichtes Schreiben vom 27.10.2004 an den Konvent für Deutschland e. V. (im Besitz d. Verf.).
- 48 Seehofer, Horst zitiert in: Hillebrand, Eva/Lehmann, Constanze: *Kampagnen, Konvente, Klüngel – Reformbewegungen und ihr Kampf um die Meinungsführerschaft*. a.a.O.
- 49 Vgl. hierzu: *Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung*. Online einsehbar unter : <http://www.bayern.de/Zukunftsrat-.2623/index.htm> (zuletzt eingesehen am 03.01.2013).
- 50 Scholz, Rupert: *Politik und Sachverstand*, in: Herdegen, Matthias et al. (Hrsg.): *Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag*, München 2009, S.473–484, hier S. 484.
- 51 Dohnanyi, Klaus von: Grußwort anlässlich des 75. Geburtstags von Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman Herzog, in: Herdegen, Matthias et al. (Hrsg.): *Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag*. München 2009, XIX–XXII, hier XXI.
- 52 Klaus von Dohnanyi: *Grußwort anlässlich des 75. Geburtstags von Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman Herzog*. a.a.O., XX.
- 53 Henkel, Hans-Olaf: Schriftliche Auskunft zur Zusammensetzung, Arbeitsweise und Bilanz des Konvents für Deutschland ggü. dem Verfasser dieser Artikels vom 2.11.2010.
- 54 Braml, Josef: *Think Tanks versus „Denkfabriken“? U.S. and German Policy Research Institutes' Coping with and Influencing their Environments* (Diss. Universität Passau). Baden-Baden 2004, S. 545.
- 55 Herzog, Roman: Schriftliche Auskunft zur Zusammensetzung, Arbeitsweise und Bilanz des Konvents für Deutschland ggü. dem Verfasser dieser Artikels vom 15.2.2011.

Infrastruktur am Standort Deutschland: Rückgrat der Wirtschaft oder Spaltpilz der Gesellschaft?

Andreas Kraus

„Die soziale und wirtschaftliche Vernetzung und die zentrale Lage der Bundesrepublik im Zentrum der Europäischen Gemeinschaft verlangen leistungsfähige Infrastrukturen für Verkehr, Energie und Kommunikation.“¹ Mit diesem Satz begründet die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter der Leitung des ehemaligen Verkehrsministers des Landes Sachsen-Anhalt, Karl-Heinz Daehre, nicht nur ihre eigene Kommissionsarbeit, sondern liefert gleichsam die Blaupause für die Darstellung der Bedeutung von Infrastruktur am Standort Deutschland: Eine gut ausgebaute und im Zustand einwandfreie Infrastruktur ist eine entscheidende Voraussetzung für Mobilität und damit für die Verfügbarkeit von Gütern, Arbeitskraft und Energie. Mobilität von Personen und Gütern sowie die ubiquitäre Verfügbarkeit von Energie ist dabei kein Ergebnis, sondern die wesentliche Grundlage für Wachstum und Wohlstand in Deutschland.

Investitionen in den Erhalt und den weiteren Ausbau der Infrastruktur sichern Beschäftigung, Wohlstand und Lebensqualität der Bevölkerung und bilden das Rückgrat einer exportorientierten Wirtschaft, für welche die Infrastruktur einen entscheidenden Standortfaktor im internationalen Wettbewerb darstellt. Trotzdem wird der Stellenwert der Infrastruktur seitens der Politik und Bevölkerung unterschätzt. Im haushaltspolitischen Wettbewerb um die Verteilung der Steuermittel steht die Infrastruktur deshalb nicht an der obersten Stelle der Prioritätenliste.

Die Folge ist eine chronische Unterfinanzierung: Die Daehre-Kommission ermittelte im Jahr 2012 ein Finanzierungsdefizit für Erhalt und Betrieb der Infrastruktur der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße in Höhe von 7,2 Mrd. Euro.² Im Bereich der Investitionen in den Neubau von Bundesfernstraßen, Landstraßen sowie Kreis- und Gemeindestraßen schätzt die Wirtschaftsinitiative „ProMobilität“ für das selbe Jahr, dass 5,5 Mrd. Euro zu wenig zur Verfügung stehen.³ Der Finanzbedarf für die gesamte Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene wird seitens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auf jährlich 14 Mrd. Euro geschätzt.⁴ Im Gegensatz dazu beträgt die Verkehrsinvestitionslinie (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombiniertes Verkehr) des BMVBS im Jahr 2012 rund 10,52 Mrd. Euro.⁵ Bei all diesen Summen sind die steigenden Aufwendungen in den Bereichen Kommunikation und Energienetze noch gar nicht berücksichtigt.

Gleichzeitig weisen Vertreter der Wirtschafts- und Verkehrsverbände darauf hin, dass der Staat aus dem Verkehrssektor hohe Steuereinnahmen generiert, die allerdings nur zum geringsten Teil reinvestiert werden. So rechnet der Allgemeine Deutsche Automobil-Club (ADAC) mit mehr als 50 Mrd. Euro Einnahmen aus Mineralölsteuer, Mehrwertsteuer und anderen Steuern, die direkt mit dem Pkw-Verkehr und der Produktion von Fahrzeugen – ohne Berücksichtigung des Exports⁶ – zusammenhängen, von denen nach Schätzungen des Verbands der Automobilindustrie (VDA) lediglich 15 Mrd. Euro wieder in die Straße zurückfließen⁷.

Die fehlenden Finanzmittel sind einer der Gründe, warum in der Bevölkerung für Verkehrsinfrastrukturprojekte Akzeptanz fehlt: Denn eine mangelnde Finanzierung führt zu Verzögerungen bei der Planung und Bauausführung, in deren Folge es oftmals zu einem Akzeptanzverlust für das Projekt kommt. Allerdings ist dies nur ein Grund von mehreren. Zwar ist die Langwierigkeit von Projekten ein wichtiger Kritikpunkt, viel wesentlicher ist aber der Eindruck vieler Bürgerinnen und Bürger, nicht in die Planung von Infrastrukturprojekten eingebunden zu sein. So glauben laut einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2013 zwar 45 Prozent der Befragten, dass es für die Zukunft Deutschlands wichtig sei, dass die Verkehrsinfrastruktur ausgebaut wird, und 41 Prozent sehen dies als Notwendigkeit auch für die Energieinfrastruktur⁸ – in beiden Fällen deutlich höhere Werte als noch 2011 – aber 77 Prozent der befragten Bürger halten sich bei den meisten großen Bauprojekten für nicht ausreichend eingebunden.⁹

An dieser Stelle wird nun ein interessantes Phänomen sichtbar: Obwohl der Bevölkerung auf der einen Seite die Bedeutung einer gut ausgebauten Infrastruktur bewusst ist, sinkt auf der anderen Seite die Bereitschaft, die Durchführung von Infrastrukturprojekten zu akzeptieren.

Am deutlichsten wird dieses Phänomen im Bereich der mit dem Energiesektor verbundenen Bauvorhaben: Während 2011 lediglich 18 Prozent der Befragten den Bau und Ausbau von Energieversorgungsanlagen für erneuerbare Energien in ihrer Region ablehnten, sind es 2013 bereits 31 Prozent. Die ohnehin schon hohe Ablehnung von Kohlekraftwerken in der eigenen Region stieg von 81 Prozent auf 92 Prozent¹⁰, aber auch der Bau von Wasserstraßen und Umgehungsstraßen wird zunehmend abgelehnt. Demzufolge ist auch das Verständnis für Proteste gegen solche Projekte groß: 76 Prozent der Bevölkerung haben grundsätzlich Verständnis für Proteste, 69 Prozent sogar noch dann, wenn die Bauprojekte bereits beschlossen und genehmigt sind.¹¹ Ob „Stuttgart 21“ oder Rheintalbahn, Flughafen- und ausbauten, Elbquerungen oder Hochwasserschutzmaßnahmen: Infrastrukturprojekte stoßen auf breiten Widerstand der betroffenen Bevölkerung. Selbst wenn die grundsätzliche Sinnhaftigkeit anerkannt wird, wird die Umsetzung in ihrer direkten Umgebung von den Betroffenen abgelehnt. Als Akronyme „NIMBY“, „not in my back yard“, „NIMFYE“, „not in my front

yard either“, oder in der extremen Verweigerungshaltung „BANANA“, „built absolutely nothing anywhere near to anybody“, haben die Widerstandsphänomene Eingang in die Diskussion gefunden.

Diese aktuellen Entwicklungen nahm eine Forschungsgruppe um den Göttinger Demokratieforscher Franz Walter zum Anlass, die neuen Protestbewegungen und ihre Motivationen zu untersuchen.¹² Zusammenfassend schildert Walter die Ergebnisse der interessanterweise vom Energiekonzern BP finanzierten Untersuchung so: *„Im alternen Deutschland der nächste Jahrzehnte werden die Bürgerprotestler (vermutlich) noch stärkere Rollen als Organisatoren der Unzufriedenheit spielen. [...] Spätestens zwischen 2015 und 2035 werden sich Hunderttausende hoch motivierter Rentner mit dem gesamten Rüstzeug der in den Jugendjahren reichlich gesammelten Demonstrationserfahrungen in den öffentlich vorgetragenen Widerspruch begeben.“*¹³ Und ein Rückblick auf die wesentlichen Demonstrationen der vergangenen Jahre zeigt, dass anders als in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nicht mehr die „großen“ Themen wie der Weltfrieden und die Abrüstung im Mittelpunkt stehen, sondern gerade Infrastrukturprojekte zum Ausgangs- und Kristallisationspunkt der Protestkultur werden.

Die Göttinger Forscher beschreiben die neuen Protestbewegungen als dominiert von älteren, meist selbstständigen oder freiberuflich tätigen sowie im Vorruhestand befindlichen, kinder- und konfessionslosen Männern.¹⁴ Eigene Kinder zu haben, gleicht der Studie nach einem Ausschlusskriterium für Protest. Ausreichend Zeit ist demnach Grundvoraussetzung für „organisierte und zumindest mittelfristig angelegte Empörung“. Bürger im Vorruhestand oder im Ruhestand erfüllen beide Voraussetzungen. Interessant ist, dass insbesondere konfessionelle Hintergründe nur noch eine untergeordnete Rolle einnehmen. Organisierter Protest bleibt aber ein Phänomen der „Bürger“: *„Nicht die Abgehängten oder neuen Unterschichten protestieren, sondern vor allem Menschen mit hohem Bildungsabschluss, geregelter, meist ordentlichen Einkommen, die sozial gut vernetzt sind und eher anspruchsvollen Berufen nachgehen“*, stellt Walter fest.¹⁵ Diese Analyse der Zusammensetzung der Protestbewegungen zeigt die nicht zu vernachlässigende Gefahr auf, dass Rentner und Pensionäre zu entscheidenden „Veto-Spielern“ werden könnten, die durch ihre *„hohe ökonomische Sicherheit selber kaum Opfer fürchten müssen und somit auch nicht in Verhandlungen an einer Kompromisslösung interessiert sein brauchen.“*¹⁶

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Umgang mit Infrastrukturprojekten seitens der Politik und der Bürger als Beispiel für einen allgemeinen Wandel des Verständnisses von Demokratie in einer postindustriellen Informations- und Wissensgesellschaft dienen kann.

Für diese These sprechen die weiteren Ergebnisse der Studie des Instituts für Demokratieforschung: Zwar würden die befragten Bürger *„die Demokratie als Idee und Ziel“*

loben und „in ihrer repräsentativen Form im Prinzip akzeptieren“, allerdings halten die meisten der befragten Mitglieder von Protestbewegungen die bundesdeutsche Gesellschaft nicht für eine „echte Demokratie“. ¹⁷ Sie begründen dies auch damit, dass Infrastrukturprojekte scheinbar gegen den Willen der Bürger geplant und verwirklicht werden. Bei einer Befragung der Teilnehmer an Protestkundgebungen gegen den Ausbau des Flughafens in Frankfurt am Main nannten die befragten Bürger nicht nur fehlendes Vertrauen in die politischen, juristischen und wirtschaftlichen Eliten des Landes als Motiv, sondern sprachen klar von „Ignoranz, Manipulation und Abgehobenheit“ der Entscheider. ¹⁸ Christian Böttger, Ökonom an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, stützt diese These: „Die Projektauswahl erfolgt vor allem in informellen Runden ohne demokratische Legitimierung.“ ¹⁹ Beweist also der Infrastrukturbereich, dass das aktuelle politische System nur eine „Scheindemokratie“ ²⁰ ist? Wächst deshalb zu Recht Politik- und Parteienverdrossenheit? Wird das Vertrauen in die Demokratie durch eine – wie Walter schreibt – „Misstrauensgesellschaft“ ²¹ ersetzt?

Wenn dem so ist, bietet gerade die raumbezogene Planung von Infrastruktur und anderer Bauvorhaben einen guten Ansatzpunkt, diese Ablehnung aufzubrechen und Politik- und Parteienverdrossenheit entgegenzuwirken. Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) schlägt dazu vier Maßnahmen vor: höhere politische Priorität für die Verkehrsinfrastruktur, bessere Bürgerbeteiligung und Transparenz, effizientere Planungsverfahren und schließlich eine schnelle Umsetzung der Projekte. ²² Der Schlüssel für mehr Akzeptanz heißt dabei vor allem Transparenz und Beteiligung. Akzeptanz für Infrastrukturvorhaben beginnt mit der Akzeptanz des Bedarfs. Wie bereits oben beschrieben sind zunehmende Güterverkehrsströme und Personenverkehre sowie zunehmendes Kommunikationsaufkommen und der wachsende Bedarf von Energieübertragung keine Folge von Wohlstand, sondern dessen Voraussetzung. Dieser Zusammenhang muss noch stärker als bisher Eingang in die öffentliche Debatte finden, wenn Akzeptanz geschaffen werden soll. Dies ist vor allem eine Aufgabe für Wirtschaftsverbände, aber auch für große Interessensverbände wie bspw. den ADAC. Gleichzeitig müssen alle Potenziale zur Vermeidung unnötiger Verkehre genutzt werden, indem bspw. innovative Instrumente der Logistik eingesetzt und einzelne Verkehrsträger besser miteinander verzahnt und Übergänge intelligenter gestaltet werden.

Ein weiterer Schritt ist eine ehrliche und bedarfsorientierte Priorisierung von Erhalt, Betrieb und Neubau. Auch im Bereich des Neubaus muss es zu einer stärkeren Priorisierung der Einzelvorhaben und gegebenenfalls dem Verzicht auf die Durchführung einzelner Maßnahmen kommen. Dies schafft zusätzliche Akzeptanz. Erstens müssen Infrastrukturmaßnahmen dort verwirklicht werden, wo sie den meisten Nutzen generieren, nicht dort, wo die stärkste politische Lobby ist. Dies wird auch unter dem Aspekt knapper Haushaltsmittel zu einem immer stärkeren Argument. Dazu müssen

alle Projekte, die der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) auflistet, neu bewertet und priorisiert werden. Unabhängig von der Idee einer überarbeiteten Priorisierung will das BMVBS bei der Erarbeitung des neuen BVWP 2015 die Öffentlichkeit stärker beteiligen: *„Im Sinne der Akzeptanzverbesserung für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen soll eine angemessene und frühzeitige Diskussion über die Verkehrsprojekte in Deutschland ermöglicht werden.“*²³ Vorgesehen sind umfangreiche Konsultationsgespräche für die Öffentlichkeit und mit Verbänden. Nach Vorstellung des BMVBS sollen damit *„frühzeitig die Voraussetzungen für einen fairen und sachgerechten Austausch der beteiligten Akteure“* und *„für ein gemeinsames Verständnis von den wichtigen Infrastrukturinvestitionen der Zukunft und deren Ausgestaltung“* geschaffen werden.²⁴ Die grundsätzliche Idee, Konflikte damit frühzeitig zu entschärfen, erscheint zunächst richtig. Ob sich allerdings Proteste vor Ort gegen Vorhaben, die vor zehn oder zwanzig Jahren in einem bundesweiten Planwerk festgeschrieben wurden, vermeiden lassen, bleibt fraglich. Allerdings geht der BDI davon aus, dass es durch eine frühzeitige Beteiligung gelingen kann *„Informationen und Argumente früher auszutauschen, Sorgen und kritische Punkte rechtzeitig zu erkennen, Anliegen und Ideen einzubringen, gegenseitiges Vertrauen zu stärken und gemeinsam Optimierungspotentiale zu ermitteln.“*²⁵ Wichtig dabei ist, Planungsalternativen ernsthaft zu erörtern und zu diskutieren. Zumindest können eine solche Beteiligung sowie eine umfangreiche Diskussion über die zukünftige Raumordnung und Gestaltung der Infrastruktur für mehr Transparenz sorgen. Auch dies kann zur Akzeptanz beitragen.

Mehr Transparenz kann durch eine Vielzahl von Maßnahmen erreicht werden. Der BDI zählt dabei Instrumente des E-Government, Mediationsverfahren und Planungsdialoge auf.²⁶ Weitergehende Forderungen stellt in diesem Zusammenhang der Bund für Umwelt und Naturschutz, indem er den konsequenten Einsatz von Volks- und Bürgerentscheiden, wie schon heute beispielsweise in der Schweiz bei Infrastrukturprojekten üblich, vorschlägt.²⁷ Vor allem aber erscheint unter dem Stichwort Transparenz die Kostentransparenz ein entscheidender Faktor zu sein. Schon vor der Entscheidung für das Projekt oder für Alternativlösungen müssen die gesamten Verwaltungs- und Managementkosten sowie Bau- und Folgekosten des Projektes, die auf die Steuerzahler zukommen, bekannt sein. Hier liegt wohl die wichtigste Stellschraube für mehr Akzeptanz.

An dieser Stelle sei noch auf einen Nebenaspekt der Debatte eingegangen, der aber ein interessantes Schlaglicht auf die Situation wirft: Bereits am Ende der sechziger Jahre, verstärkt aber in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts gewannen die Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes einen immer größeren Einfluss auf die Gestaltung der Raumplanung und Infrastrukturvorhaben. Ähnlich wie heute über den fehlenden Einfluss der Bürger auf die Planung diskutiert wird, wurde damals die durchaus berechnete Ignoranz der Planung gegenüber Umwelt- und Naturschutz-

belangen kritisiert. In der Folge entstand über Jahre hinweg ein bis zum heutigen Zeitpunkt perfektioniertes System der Berücksichtigung dieser Belange in der Planung und Ausführung von Bauvorhaben bis hin zum Klagerecht von Naturschutzverbänden. Heute erleben wir, dass Umwelt- und Naturschutzbelange in der Abwägung oft einen höheren Stellenwert erhalten als Belange und Schutzbedürfnisse der betroffenen Bevölkerung. So weist der damalige Wirtschafts- und Verkehrsminister Hessens, Dieter Posch, in einem Interview darauf hin, dass ein Straßenbauprojekt dann gestoppt wird, wenn die Lärmbelastung für die im Projektgebiet vorkommende Feldlerche über 46 Dezibel liegt, den Anwohnern der Straße hingegen 62 Dezibel zugemutet werden können.²⁸ In Fachkreisen berühmt wurden seine weiteren Beispiele aus dem Baugebiet der Bundesautobahn A44 in Nordhessen, die für die Bausumme von 50 Mio. Euro mit einem Autobahntunnel versehen wurde, um eine Kolonie von 5.000 Kammolchen zu schützen – nach Rechnung des Ministers also 10.000 Euro je Molch.²⁹ Im Interview mit dem Spiegel stellte der Minister fest, dass die „hochbürokratischen Verfahren mit vielen Doppel- und Dreifachprüfungen“ die Verfahren unnötig verlängern und verteuern würden und dabei oft zusätzlich kontraproduktiv für einen sinnvollen Naturschutz seien. Er schlägt deshalb vor, die Raumordnungsverfahren durch eine intensive Bürgerbeteiligung zu ersetzen.³⁰

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass Bürgerbeteiligung zwar nicht unbedingt zu mehr Zufriedenheit mit dem System führt, mit erfolgreicher Partizipation allerdings ein Stück Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und die Rechtmäßigkeit des politischen Systems zurückkehren kann. Aus einer umfangreicheren Bürgerbeteiligung kann somit auch das politische System Nutzen ziehen. Infrastrukturplanung kann dabei zum Modell für eine moderne und erfolgreiche Demokratie in Deutschland im Jahr 2020 werden.

- 1 Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission), Berlin, 2012, S. 7.
- 2 Ebd., S. IV.
- 3 ProMobilität, Finanzierung von Straßeninfrastruktur. Status Quo und Perspektiven, Berlin, 2013, S. 11.
- 4 Staatssekretär Michael Odenwald (BMVBS) am 10.6.2013 in der einer Sitzung der MIT-Verkehrskommission.
- 5 Pressemitteilung des BMVBS Nr. 237/2011 vom 25.11.2011. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2011/237-ramsauer-haushalt2012.html> (abgerufen am 24.8.2013).
- 6 Pressemitteilung des ADAC vom 10.6.2013. http://www.adac.de/sp/presse/meldungen/verkehrspolitik/studie_nutzen_pkw_verkehr.aspx?ComponentId=175727&SourcePagelId=103235 (abgerufen am 26.8.2013).

- 7 Pressemitteilung des VDA vom 10.6.2013. <http://www.vda.de/de/meldungen/news/20130611-1.html> (abgerufen am 23.8.2013).
- 8 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 10076 und 11007, 2013.
- 9 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11007, 2013.
- 10 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 10076 und 11007, 2013.
- 11 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11007, 2013.
- 12 vgl. dazu: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie, Reinbek, 2013.
- 13 Walter, Franz: Bürger in Bewegung, in: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie, Reinbek, 2013, S. 9.
- 14 Walter, Franz: *Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft*, in: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie, Reinbek, 2013, S. 302f.
- 15 Göttinger Institut für Demokratieforschung (Hg.): *Bürgerproteste in Deutschland. Ergebnisse der BP-Gesellschaftsstudie*, Göttingen, 2013, S. 2.
- 16 Hornig, Eike-Christian; Baumann, Jan-Bernd: *Politik und Wirtschaft im Zeichen des Bürgerprotestes. Das Beispiel des Frankfurter Flughafens*. Argumente zur Marktwirtschaft und Politik der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, 2013, S. 20.
- 17 Göttinger Institut für Demokratieforschung (Hg.): *Bürgerproteste in Deutschland. Ergebnisse der BP-Gesellschaftsstudie*, Göttingen, 2013, S. 3.
- 18 Hornig, Eike-Christian; Baumann, Jan-Bernd: *Politik und Wirtschaft im Zeichen des Bürgerprotestes. Das Beispiel des Frankfurter Flughafens*. Argumente zur Marktwirtschaft und Politik der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, 2013, S. 20.
- 19 Böttger, Christian: *Besser regieren weniger zahlen?*, in: *Wirtschaftswoche* 23/2013, S. 20.
- 20 Göttinger Institut für Demokratieforschung (Hg.): *Bürgerproteste in Deutschland. Ergebnisse der BP-Gesellschaftsstudie*, Göttingen, 2013, S. 3.
- 21 Walter, Franz: *Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft*, in: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie, Reinbek, 2013, S. 301.
- 22 Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI): *Strategiepapier: Bürgerbeteiligung verbessern, Planung beschleunigen, Akzeptanz schaffen. Neue Wege für Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur*, Berlin, 2011, S. 4.
- 23 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): *Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015* (Entwurf), Berlin, 2012, S. 16.
- 24 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): *Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015* (Stand: Juni 2012), Berlin, 2012, S. 12.

- 25 Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI): *Strategiepapier: Bürgerbeteiligung verbessern, Planung beschleunigen, Akzeptanz schaffen. Neue Wege für Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur*, Berlin, 2011, S. 4., S. 10.
- 26 Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI): *Strategiepapier: Bürgerbeteiligung verbessern, Planung beschleunigen, Akzeptanz schaffen. Neue Wege für Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur*, Berlin, 2011, S. 4., S. 11.
- 27 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: *Sechs-Punkte-Programm Ausbau und Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung*, Berlin, 2012, S. 12.
- 28 Posch, Dieter: *10.000 Euro für einen Molch*, in: Spiegel 52/2010, S. 42.
- 29 Ebd.
- 30 Ebd., S. 43.

Wie zukunftsfähig ist das deutsche Gesundheitswesen?

Stefan Pohlmann

Einleitung

Die Gesundheitspolitik gehört zu den Politikfeldern, die besonders kontrovers diskutiert werden. Insbesondere die Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens steht im Fokus der politischen und öffentlichen Diskussion. Zur Beschreibung der Probleme und Entwicklungstendenzen werden oft Schlagworte wie „Kostenexplosion“ und „Zweiklassenmedizin“ herangezogen. Die demografische Entwicklung und der medizinische Fortschritt gelten als Hauptursache für die kostentreibende Perspektive des Systems. Ob die negativen Prognosen zutreffend sind oder die Finanzlage der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und des Gesundheitsfonds beherrschbar bleibt, darüber kann man trefflich streiten.

Eine Zukunftsprognose, nur auf den aktuellen Daten des Gesundheitswesens beruhend, lässt viele andere Faktoren unberücksichtigt. Sowohl der wirtschaftliche Erfolg und eine niedrige Arbeitslosenquote korrelieren sehr eng mit der Finanzierbarkeit. Aber auch die demografische Entwicklung, die häufig als größtes Problem des umlagefinanzierten Systems angesehen wird, ist eine autonome Variable. So kommen beispielsweise die Zuwanderungszahlen in vielen Zukunftsszenarien zu kurz oder gar nicht vor. Betrachtet man die unerwartet hohen Zuwanderungszahlen von 2012, ein Wanderungsüberschuss von 369.000 Personen, wird deutlich, dass es sich um eine nennenswerte Größenordnung handelt (Statistisches Bundesamt 2013b: 12). Im Folgenden sind die aktuellen Grunddaten des Gesundheitswesens zusammengestellt und die Finanzierung sowie die möglichen Reformen beschrieben. Der stationäre Sektor als größter Ausgabenfaktor wird als gesondertes Fallbeispiel betrachtet.

Grunddaten des Gesundheitswesens

Die Gesundheitsausgaben¹ lagen in Deutschland im Jahr 2011 bei insgesamt 293,8 Milliarden Euro. Gegenüber dem Jahr 2010 ist dies eine Zunahme von 5,5 Milliarden Euro (1,9 Prozent). Auf jeden Einwohner entfielen dabei rund 3.590 Euro. Die Gesundheitsausgaben betragen damit 11,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Im Jahr 2010 lag dieser Wert bei 11,6 Prozent. Der Rückgang lässt sich u. a. auf eine

¹Mit den Gesamtausgaben für die Gesundheitsversorgung werden der Endverbrauch an Gesundheitswaren und -leistungen sowie die Kapitalinvestitionen in die Gesundheitsinfrastruktur gemessen. Erfasst werden damit sowohl die öffentlichen als auch die privaten Ausgaben (unter Einschluss des Haushaltssektors) für medizinische Waren und Leistungen, für öffentliche Gesundheits- und Vorsorgeprogramme sowie Verwaltungsleistungen (vgl. www.oecd-ilibrary.org).

anhaltend starke Wirtschaftsleistung zurückführen. Größter Ausgabenträger im Gesundheitswesen ist die Gesetzliche Krankenversicherung mit 168,5 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2013a: 33f).

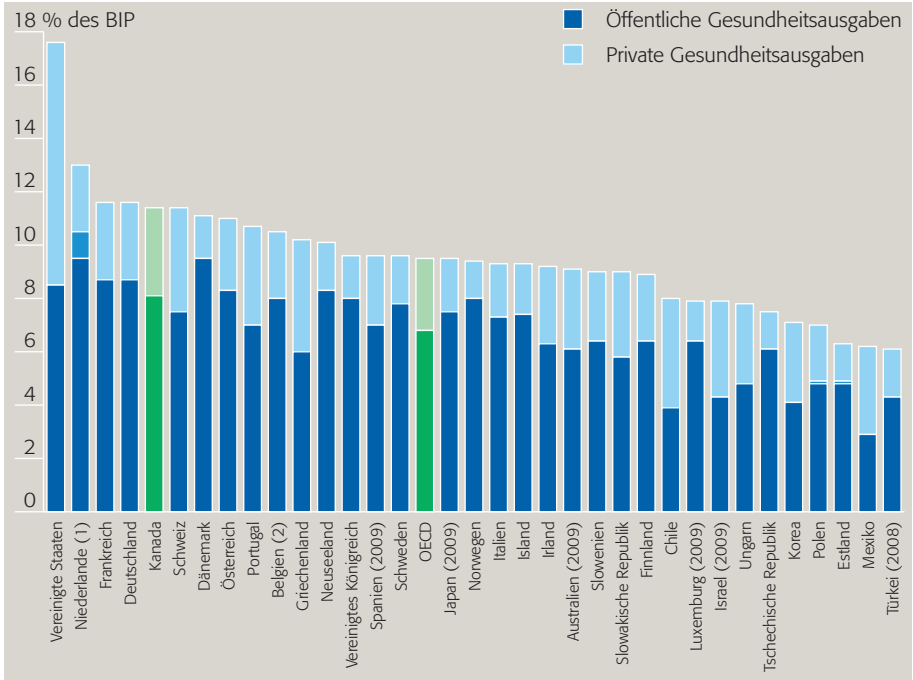
Gegenstand der Nachweisung	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP (%)	10,1	10,4	10,8	10,6	10,5	10,7	11,8	11,5	11,3
Gesundheitsausgaben je Einwohner (Euro)	2.290	2.590	2.920	2.990	3.090	3.220	3.410	3.530	3.590

Quelle: Statistisches Bundesamt Gesundheit 2011

Die Gesundheitsausgaben in Deutschland liegen zwar über dem OECD-Durchschnitt, jedoch steigen sie nicht viel stärker als die allgemeine wirtschaftliche Leistungskraft in Deutschland. Von 1995 bis 2011 stieg der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP relativ moderat von 10,1 Prozent auf 11,3 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013a: 34). Bei den Gesundheitsausgaben ist zu beachten, dass 20 Prozent der Versicherten über 80 Prozent der Ausgaben verursachen. Ein Großteil sind schwer oder chronisch Kranke, die selbst wenig Einfluss auf die Behandlungsabläufe nehmen können (Reiners 2011: 19).

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in vielen Ländern zu teils erheblichen Einsparungen bei den Gesundheitsausgaben geführt. Besonders drastische Kostenreduktionen sind bei Gesundheitssystemen mit einem hohen Anteil steuerfinanzierter Zuschüsse zu beobachten (Großbritannien, Spanien), wohingegen es in beitragsfinanzierten Gesundheitssystemen wie in Deutschland oder Österreich kaum Rationierungen gibt (vgl. FAZ v. 19.7.2013). Im Gegensatz zu vielen anderen OECD-Ländern, bei denen sich die Wachstumsraten der Gesundheitsausgaben deutlich verlangsamt haben oder in vielen Fällen sogar negativ waren, erhöhten sich die Gesundheitsausgaben in Deutschland zwischen 2000 und 2010 real um durchschnittlich 2 Prozent jährlich (OECD 2012b: 123).

Neben den erwähnten Ausgaben für die Gesundheit gibt es allerdings auch stetig wachsende Einnahmen durch die Gesundheitswirtschaft. Das deutsche Gesundheitswesen ist einer der größten Arbeitgeber in Deutschland, rund fünf Millionen Menschen sind in der Gesundheitswirtschaft direkt oder indirekt tätig. Demzufolge ist bereits heute jeder siebte Erwerbstätige in dieser Branche beschäftigt. Ein aktuelles Forschungsprojekt des Bundeswirtschaftsministeriums hat prognostiziert, dass im Jahr 2030 über 20 Prozent der Erwerbstätigen (jeder Fünfte) in der Gesundheitswirtschaft arbeiten könnten. Außerdem erbringt die Gesundheitswirtschaft rund 11,1 Prozent des BIP, das entspricht knapp 260 Milliarden Euro (vgl. www.bmg.de und www.bmwi.de).



Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP, OECD-Länder, 2010 Quelle: OECD Health Data 2012

Finanzierung und Reformen

Die GKV ist der Hauptversicherungsträger und versichert ca. 70 Millionen Patienten (oder 85 Prozent der Bevölkerung). Rund 8,9 Millionen Menschen sind derzeit privat krankenversichert. 72,9 Prozent der Gesamtgesundheitsausgaben (293,8 Mrd.) werden von öffentlichen Ausgabenträgern finanziert, 27,1 Prozent von privaten Ausgabenträgern. Im Vergleich zu anderen Ländern ist dies ein relativ hoher staatlicher Anteil. Der größte Ausgabenträger im Gesundheitssystem ist die GKV mit einem Anteil von 57,6 Prozent der Gesamtausgaben, gefolgt von den privaten Haushalten mit 13,6 Prozent und der PKV mit 9,3 Prozent (Busse 2013: 110ff).

Der Steueranteil macht 4,8 Prozent der Gesamtausgaben aus und erscheint damit relativ gering. Dies ist in erster Linie auf die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1993 zurückzuführen. Sie hat den steuerfinanzierten Teil der Gesundheitsausgaben kontinuierlich zurückgehen lassen, 1996 betrug der Steueranteil beispielsweise noch 10,8 Prozent. Allerdings ist bei der Aussagekraft der Zahlen zu beachten, dass die Krankenkassen seit 2003 einen steuerlichen Zuschuss bekommen, der nicht in der Statistik erfasst wird. Dieser Zuschuss war zuerst an versicherungsfremde, beispielsweise familienpolitische Leistungen gekoppelt (Mutterschaftsgeld, Krankengeld für

Eltern in Krankheitszeiten ihrer Kinder), seit 2009 leitet der Bund seine Beteiligung monatlich direkt an den Gesundheitsfonds. Bei Berücksichtigung dieses „versteckten“ Steuerzuschusses läge der Steueranteil ähnlich wie in der 90er Jahren bei über zehn Prozent (Busse 2013: 113).

Dadurch dass die GKV den Hauptteil der Finanzierung des Gesundheitswesens trägt wird deutlich, warum sich die Reformüberlegungen schwerpunktmäßig auf die zukünftige Gestalt der Gesetzlichen Krankenversicherung konzentrieren. Seit Jahren gibt es in der Diskussion zwei dominierende Reformüberlegungen, die Bürgerversicherung und die Gesundheitsprämie (Kopfpauschale), wobei letztere momentan von keiner Partei mehr offensiv vertreten wird. Sowohl die SPD, die Grünen und auch die Linke fordern in ihren Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2013 einen einheitlichen Versicherungsmarkt mit einkommensabhängigen Beiträgen für alle Bürgerinnen und Bürger. Allerdings gibt es bei der Ausgestaltung der von den Oppositionsparteien präferierten Bürgerversicherung teils deutliche Unterschiede (vgl. Wahlprogramme SPD, Grüne, Linke). Die Union hat sich mittlerweile vom einst favorisierten Konzept der Gesundheitsprämie, welches u. a. einen einkommensunabhängigen Pauschalbeitrag für die Versicherten zum Ziel hatte, verabschiedet und fordert, wie auch die FDP, die Beibehaltung der Dualität von gesetzlicher und privater Krankenversicherung. Ein Grund für die Abkehr von der Kopfpauschale dürften auch die Erfahrungen mit der niederländischen Gesundheitsreform aus dem Jahre 2006 sein. Die Niederlande hatten zuvor ebenfalls ein duales Versicherungssystem, im Zuge der Reform wurde ein gemeinsamer Versicherungsmarkt mit einem Pauschalbeitrag und einem einkommensunabhängigem Beitrag für die Bürger geschaffen. Aktuelle Zahlen weisen das niederländische Gesundheitssystem mittlerweile als das teuerste in ganz Europa aus (vgl. Handelsblatt v. 7.8.2013). Gleichwohl sehen auch Union und FDP Reformbedarf beim derzeitigen Versicherungssystem, um den künftigen Herausforderungen gewachsen zu sein. Es soll vor allem der Wettbewerb in der GKV weiter gestärkt werden. Außerdem sollen die derzeitigen Überschüsse der GKV an die Beitragszahler zurückgeführt werden. Von der PKV werden mehr Transparenz bei den Basistarifen und die Entwicklung einer Portabilität von Altersrückstellungen gefordert (vgl. Wahlprogramme CDU/CSU, FDP).

Die eingangs beschriebene gute Kassenlage der Sozialversicherungssysteme ist im Grundsatz nicht förderlich für eine große und grundsätzliche Reform, auch die Tatsache, dass Deutschland mit seinem dualen Krankenversicherungssystem im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern ohne nennenswerte Probleme durch die Krise gekommen ist, spricht eher für eine zurückhaltende Reform als für eine Radikalkur. Umfassende Reformen der beschriebenen Größenordnung sind in der Politik in der Regel nur in Krisenzeiten möglich, in denen ein Handeln unumgänglich ist. Welche Weichenstellungen vorgenommen werden, hängt letztlich von der

künftigen Regierungskonstellation ab. Schon jetzt zeichnet sich aber ein Grundkonsens darüber ab, dass die Systeme durchlässiger werden sollen. Reformbedarf sehen Union und SPD gleichermaßen bei GKV und PKV. Auch CDU-Politiker denken laut über einen einheitlichen Krankenversicherungsmarkt nach. Strittig sind vor allem die Wettbewerbsbedingungen, ob das künftige Krankenversicherungssystem eher stärker staatlich oder marktwirtschaftlich geprägt sein soll.

Fallbeispiel stationärer Sektor

Deutschland verfügt insgesamt über 2.045 Krankenhäuser. Davon befinden sich 621 in öffentlicher Trägerschaft, 746 in freigemeinnütziger Trägerschaft (kirchlich) und 678 in privater Hand. Insgesamt stehen knapp 502.000 Betten zur Verfügung, dies ist trotz erheblicher Reduzierungen seit 1991 immer noch eine Bettendichte, die fast 50 Prozent höher als der OECD-Durchschnitt ist. Jährlich werden über 18 Millionen Patienten stationär aufgenommen, mit einer durchschnittlichen Verweildauer von 7,7 Tagen. 1991 lag die Verweildauer noch bei 12,8 Tagen (Statistisches Bundesamt 2013c: 11ff).

Auf den stationären Sektor entfielen im Jahr 2011 rund 37 Prozent (107,4 Mrd. Euro) der gesamten Gesundheitsausgaben, dies sind 3,2 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Krankenhäuser sind der größte Ausgabenfaktor im stationären Bereich mit 76,8 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2013a: 16).

Um die hohen Kosten zu senken, liegt dem stationären Vergütungssystem seit dem Jahr 2004 (vollständige Einführung 2009) ein Patientenklassifizierungssystem zugrunde, welches die Patienten klinisch definierten Gruppen (Diagnosis Related Groups) zuordnet. Die Fallzuordnung im DRG-System basiert auf einem Gruppierungsalgorithmus, nach welchem jeder Behandlungsfall anhand verschiedener Kriterien in eine DRG-Fallgruppe eingeordnet wird. Solche Kriterien umfassen die Hauptdiagnose, die durchgeführten Maßnahmen, den klinischen Schweregrad sowie eventuell vorhandenen Begleiterkrankungen und spezifische Merkmale des Patienten wie z. B. Alter und Geschlecht. Es gibt momentan rund 1.200 DRGs im Fallpauschalensystem, bei der Einführung der DRGs 2004 waren es noch rund 800 (Busse 2013: 137).

Bis 1993 galt das sogenannte Selbstkostendeckungsprinzip, wonach den Krankenhäusern die Kosten durch die von den Krankenkassen zu zahlenden Pflegesätze sowie durch die Investitionskostenfinanzierung der öffentlichen Hand mehr oder minder vollständig gedeckt wurden. Danach wurde auch im Krankenhausbereich die Budgetierung eingeführt. Von nun an waren die Ausgaben der Kliniken an die Entwicklung der Löhne, Gehälter und Renten gekoppelt (Grundlohnsumme). Die Höhe der tagesgleichen Pflegesätze war gedeckelt. Die Begrenzung führte auch dazu, dass vermehrt Patienten über Nacht oder über das Wochenende im Krankenhaus blieben, ohne dass es dafür eine medizinische Notwendigkeit gab. Die hohe Verweildauer

und die steigenden Kosten der Krankenhäuser ließen schließlich den Reformdruck wachsen, sodass Anfang der 2000er Jahre der Systemwechsel in der Vergütung der Krankenhausleistungen vorbereitet und implementiert wurde.

Der durch die Einführung DRGs beschleunigte Wettbewerb unter den Krankenhäusern hat den Kostendruck deutlich verschärft. In diesem Zusammenhang wird vor allem die Mengenentwicklung häufig kritisiert. Die OECD kommt zu dem Schluss, dass Deutschland im Vergleich mit anderen OECD-Staaten beträchtlich höhere Krankenhausfallzahlen aufweist. Die Fallzahlen sind von rund 14,5 Millionen im Jahr 1991 auf fast 18,5 Millionen im Jahr 2011 gestiegen. Die OECD empfiehlt dringend gezielte Maßnahmen von Krankenhäusern und Versicherern, um den kontinuierlichen Zuwachs in der Mengenentwicklung der letzten Jahre einzudämmen (OECD 2013: 26). Auch die durch den Organspendeskandal im Jahr 2012 an die Öffentlichkeit gelangten Bonusvereinbarungen für Chefärzte haben die Diskussion um die Mengenentwicklung durch ökonomische Anreizsysteme stark befördert. Dass leitende Ärzte mit monetären Anreizen zur Erhöhung der Leistungsmenge animiert werden, anstatt die Qualität der Patientenversorgung in den Mittelpunkt der Zielsetzung zu stellen, ist zu Recht heftig von Ärztevertretern und der Öffentlichkeit kritisiert worden. Darüber hinaus wird für die zunehmende Ökonomisierung im Krankenhaus häufig das Beispiel der sogenannten „blutigen Entlassungen“ – durch eine immer kürzere Verweildauer der Patienten – herangezogen. Von durchschnittlich 14 Tagen im Jahr 1991 ist die Verweildauer bis auf 7,7 Tage im Jahr 2011 gesunken (Statistisches Bundesamt 2013c: 11).

Ein anderer Grund für die schlechte finanzielle Lage der Kliniken ist in dem dualen Finanzierungskonzept der Krankenhäuser zu finden. Danach kommen die Krankenkassen für Personal und Leistungen auf (laufende Kosten), während die Bundesländer die Investitionen für die Infrastruktur tragen. Die Bundesländer kommen ihren Verpflichtungen bei den Investitionskosten immer weniger nach. Die Investitionen der Länder in die Krankenhäuser sind seit Jahren rückläufig und befördern die Debatte um eine Finanzierung „aus einer Hand“. So sind viele Krankenhäuser mittlerweile gezwungen, die nötigen Mittel für Investitionen in die Infrastruktur aus den laufenden Kosten zu entnehmen, was den ökonomischen Druck auf die einzelnen Mitarbeiter und Abteilungen der Krankenhäuser deutlich erhöht. Krankenhäuser werden zunehmend als rein betriebswirtschaftlich orientierte Unternehmen gesehen, was dem eigentlichen Zweck der gesundheitlichen Daseinsvorsorge und Gemeinnützigkeit völlig entgegensteht.

Der Fachkräftemangel ist ein weiteres gravierendes Problem im Krankenhaussektor. Eine Mitgliederbefragung des Marburger Bundes ergab, dass etwa 12.000 Arztstellen unbesetzt sind (vgl. www.marburger-bund.de). Im Pflegebereich ist der Fachkräftemangel nicht weniger groß. Viele Kliniken werben vermehrt in den südeuropäischen

Krisenländern sowie in Osteuropa Fachkräfte an. Die ausländischen Ärzte kommen vor allem aus Rumänien, Bulgarien, Griechenland und Polen nach Deutschland. Momentan gibt es 28.310 berufstätige ausländische Mediziner in Deutschland. Insgesamt sind 348.695 Ärztinnen und Ärzte in Deutschland tätig, davon 174.829 im Krankenhaus (vgl. www.bundesaerztekammer.de). Mit deutlich mehr Medizinstudienplätzen – um dem Ärztemangel entgegenzuwirken – ist aufgrund der damit verbunden hohen Kosten von über 200.000 Euro pro Medizinstudienplatz ebenfalls nicht zu rechnen. Ein positives Beispiel sind hingegen die eingangs erwähnten hohen Zuwanderungszahlen, deren Kontinuität auf dem derzeit hohen Niveau allerdings nicht vorhergesagt werden kann.

Fazit und Ausblick

Das deutsche Gesundheitswesen verfügt, trotz der nicht zu leugnenden Probleme und einem weiteren Reformbedarf, im internationalen Vergleich über einen der umfangreichsten Leistungskataloge und ein weltweit anerkannt hohes Versorgungsniveau. Die Leistungen sind zudem mit vergleichsweise niedrigen Zuzahlungen verbunden, und es besteht ein überdurchschnittlich guter Zugang zur Gesundheitsversorgung. Auch der Europa-Gesundheitskonsumenten-Index (ECHI) 2009 bestätigte, dass Deutschland eines der besten Gesundheitssysteme Europas besitzt. Deutschland belegte den sechsten von 33 Plätzen. Das deutsche Gesundheitssystem schnitt dabei insbesondere bei den Wartezeiten sehr gut ab (Busse 2013: 257). Das Fritz Beske Institut für Gesundheits-System-Forschung kam zu dem Ergebnis, dass Deutschland verglichen mit 13 anderen Ländern über das höchste Versorgungsniveau und das umfassendste Leistungsspektrum verfügt und insgesamt eine Spitzenposition bei den Vergleichsländern einnimmt (Beske 2005: 239ff). Trotzdem müssen die Finanzierungs- und Versorgungsstrukturen modernisiert und weiterentwickelt werden, um den Anforderungen, die sich aus den Entwicklungen in der Medizin und der Demografie ergeben, gerecht zu werden.

Wer das Gesundheitssystem mit seiner jetzigen Qualität unter Berücksichtigung künftiger Herausforderungen und Entwicklungen beibehalten möchte, muss auch bereit sein, die steigenden Kosten zu tragen. Neben reformorientierten Herausforderungen wird aber auch entscheidend sein, ein größeres Kostenbewusstsein der Gesundheitsleistungen und -ausgaben in der Bevölkerung hervorzurufen und den Wert der Gesundheit deutlicher herauszustellen. In Umfragen wird die Gesundheit regelmäßig als höchstes Gut hervorgehoben, aber wenn es darum geht, einen Eigenanteil beizusteuern, nimmt die Bedeutung spürbar ab.

Trotz ihrer relativ geringen Gesamtgröße stehen vor allem die Eigenbeteiligungen im Fokus der öffentlichen Diskussion. Betrachtet man die privaten Ausgaben für Gesundheit als Anteil an den gesamten Haushaltsausgaben, so liegt Deutschland mit 2,4 Prozent

unter dem OECD-Durchschnitt von 3,2 Prozent (vgl. www.oecd-ilibrary.org). Dass die privaten Gesundheitsausgaben unter dem Mittel der OECD-Staaten liegen, ist in erster Linie auf die gesetzlichen Schutzmaßnahmen für einkommensschwache Versicherte zurückzuführen. Patienten, deren Zuzahlungen einen Anteil von zwei Prozent des Bruttohaushaltseinkommens übersteigen, werden davon ausgenommen. Bei chronisch Kranken liegt die Schwelle bereits bei einem Prozent.

Aus den genannten Gründen ist es eine bedeutsame Aufgabe für die politisch Verantwortlichen und die Gesellschaft, über die notwendigen Finanzierungserfordernisse Transparenz herzustellen. Denn die derzeit scheinbar entspannte finanzielle Lage der Sozialversicherungssysteme kann sich aufgrund der aufgeführten Beispiele sehr schnell umkehren. Es wird künftig entscheidend sein, neben den notwendigen Reformen (u. a. Ausbau der Präventionsleistungen) auch auf ein verändertes Anspruchsverhalten der Versicherten hinzuwirken, sodass auch weiterhin medizinisch notwendige Leistungen in ausreichendem Maße erbracht werden können. Deshalb ist die zentrale Frage, die auf die Gesellschaft zukommen wird: „Was können wir selbst für unsere Gesundheit leisten und was muss von der Solidargemeinschaft übernommen werden?“

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass strukturelle Änderungen aus den beschriebenen Gründen notwendig sind, um das Versorgungsniveau in seiner aktuellen Qualität zu erhalten. Die Finanzierung und Reformierung der GKV und der PKV ist dabei eine zentrale Herausforderung. Die bisherigen Reformmaßnahmen können nur erste Schritte auf einem Weg zu einem fairen und zukunftsfähigen Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungssystemen und damit einhergehend zu einem solidarischen, tragfähigen und nachhaltigem Gesundheitssystem für die gesamte Bevölkerung sein.

Darüber hinaus ist aber auch ein Umdenken in der Gesellschaft unabdingbar, denn dass die Gesundheit als „Vollkasko mentalität“ ohne Eigenbeteiligung verstanden wird, wird sich künftig nicht mehr finanzieren lassen. Auch die Bemühungen um effektivere Präventionsmaßnahmen müssen intensiviert werden, dabei spielt neben der Gesundheitspolitik vor allem die staatliche Steuerung durch die Bildungspolitik eine zentrale Rolle. Da nachweislich ein höheres Bildungsniveau mit der Gesundheit und Lebenserwartung im Allgemeinen korreliert. Deshalb ist es besonders wichtig, die gesellschaftlichen Schichten mit Maßnahmen zu erreichen, die bislang unterproportional angesprochen werden und eine deutlich geringere Lebenserwartung haben.

Literaturverzeichnis

- Beske, Fritz; Dabrinski, Thomas; Golbach, Ute: *Leistungskatalog des Gesundheitswesens im internationalen Vergleich. Eine Analyse von 14 Ländern*, Band I: Struktur, Finanzierung und Gesundheitsleistungen, Kiel, 2005.
- Bundesärztekammer: *Ergebnisse der Ärztestatistik zum 31.12.2012*, <http://www.bundesaeztekammer.de/page.asp?his=0.3.11372> (letzter Zugriff 6.8.2013).
- Bundesministerium für Gesundheit: *Gesundheitswirtschaft als Jobmotor*. <http://www.bmg.bund.de/gesundheitssystem/gesundheitswirtschaft/gesundheitswirtschaft-als-jobmotor.html> (letzter Zugriff 6.8.2013).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: *Gesundheit als volkswirtschaftlicher Produktionsfaktor*. <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/monatsbericht,did=575484.html?view=renderPrint> (letzter Zugriff 6.8.2013).
- Bündnis 90/Die Grünen: *Zeit für den Grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen* (vgl. Seite 122ff).
- Busse, Reinhard; Blümel, Miriam; Ognyanova, Diana: *Das deutsche Gesundheitssystem. Akteure, Daten, Analysen*, Berlin, 2013.
- CDU/CSU: *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017* (vgl. Seite 74ff).
- Die Linke: *100% Sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013* (vgl. Seite 20ff).
- FDP: *Bürgerprogramm 2013. Damit Deutschland stark bleibt* (vgl. Seite 36ff).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.7.2013: *In der Krise kürzen die Staaten die Gesundheitsausgaben*.
- Handelsblatt vom 7.8.2013: *Welches europäische Land hat das teuerste Gesundheitssystem?*
- Marburger Bund: *Mitgliederbefragung 2010*. <http://www.marburger-bund.de/projekte/mitgliederumfragen/2010> (letzter Zugriff 1.8.2013).
- Organisation for Economic Co-operation and Development: *Mengenentwicklung im Krankenhaus. Deutschland und die Erfahrungen aus anderen OECD-Staaten*, Berlin, 2013.
- Organisation for Economic Co-operation and Development: *Health Data 2012*, Paris, 2012.
- Organisation for Economic Co-operation and Development: *Health at a glance. Europe 2012*, Paris, 2012.
- Organisation for Economic Co-operation and Development: *OECD Health Statistics 2011*. <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264125476-de/12/03/03/index.html;jsessionid=61bqkh3qss4am.delta?contentType=&itemId=/content/chapter/9789264125469-112-de&containerItemId=/content/book/9789264125476-de&accessItemIds=/content/book/9789264125476-de&mimeType=text/html> (letzter Zugriff 28.8.2013).
- Reiners, Hartmut: *Krank und pleite? Das deutsche Gesundheitssystem*, Berlin, 2011.
- SPD: *Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017* (vgl. Seite 72ff).
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 7.1.1.: *Gesundheit. Ausgaben 2011*, Wiesbaden, 2013.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1.2.: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012*, Wiesbaden, 2013.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, 6.1.1.: *Gesundheit. Grunddaten der Krankenhäuser 2011*, Wiesbaden, 2013.

Deutschland in Europa – Perspektiven des Nationalstaats in einer globalisierten Welt

Marco Splitt

Problematisierung

Die Globalisierung ist zu einem viel diskutierten Thema geworden, um die weltweite wirtschaftspolitische Entwicklung zu beschreiben. Mit ihr, der Globalisierung, verbindet man wirtschaftliches Wachstum und kulturelle Annäherung unterschiedlicher Nationen. Kritiker dieser Entwicklung verweisen oft auf die negativen Folgen der überwiegend wirtschaftlich orientierten Globalisierung. Mit der Europäischen Union (EU), die auf eine vergleichsweise kurze Geschichte zurückblicken kann, hat längst ein weiterer „Global Player“ die internationale Bühne betreten. Binnen kurzer Zeit hat der Staatenbund internationale Bedeutung erlangt. Heute ist der europäische Binnenmarkt der größte der Welt. Allein im Jahr 2007 wurden hier Waren im Wert von 5.225 Mrd. Euro gehandelt und mit rund 490 Millionen Menschen bildet die EU den größten Wirtschaftsraum der Welt.¹

Trotz wirtschaftlichen Optimismus' durchläuft die EU derzeit eine schwierige Phase. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hemmt einige Mitgliedsländer so stark, dass die dortige Wirtschaft am Boden liegt. Auch die negativen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden über den Europäischen Verfassungsvertrag sowie die ständigen Auseinandersetzungen bezüglich der Aufnahme der Türkei in den Staatenbund wirken sich negativ auf das Ansehen der EU bei der EU-Bevölkerung aus. Einer Umfrage zufolge ist das Vertrauen in die EU in den acht EU-Ländern Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Polen, Tschechische Republik, Spanien, Italien und Griechenland allein zwischen 2012 und 2013 von durchschnittlich 60 Prozent auf 45 Prozent zurück.² Am stärksten ist der Vertrauensverlust in Frankreich, dem neben Deutschland eine wichtige Rolle bei der zukünftigen Ausrichtung der Union zugeschrieben wird. Drei von vier Franzosen glauben, dass die EU dem Land eher geschadet hat. Deutschland wird – trotz der Kritik, die das Land und insbesondere seine Bundeskanzlerin erfahren – grundsätzlich eine vertrauensvolle und starke Position zugeschrieben.

Diese Tatsachen als Ausgangspunkt genommen werfen die Frage auf, welche Rolle der Nationalstaat in der EU künftig spielen soll, um im weltweiten Globalisierungsprozess weiterhin wirkmächtig agieren zu können.

Nationalstaatliche Souveränität als Konfliktfeld der Europäischen Union

Nach Friedrich Meinecke sind Nationen große Lebensgemeinschaften, die historisch eine lange Entwicklung hinter sich haben. Mit ihnen ist unteilbar verknüpft, „ein ge-

*meinsamer Wohnsitz [...] und ein gemeinsamer Staatenverbund oder Föderation mehrerer gleichartiger Staaten. Eine Nation ist erst dann dauerhaft, wenn eine feste territoriale Grundlage hinzukommt“.*³ Folgt man diesem Ansatz⁴, kann davon ausgegangen werden, dass ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsmacht als Grundelemente der Nationalstaatsbildung umschrieben werden können. Diese Trias als Ausgangspunkt genommen, waren – und sind – Nationen in ständiger Bewegung. Selbst wenn eine Variable konstant bleibt, erweisen sich Nationen keineswegs als statische Gebilde. So war im Laufe der Geschichte die Deutschlandkarte, wie wir sie heute kennen, zahlreichen Veränderungen unterworfen. Staatsgrenzen verschoben sich, sodass Deutschland in seiner derzeitigen Grenzziehung erst seit 1957⁵ existiert – seit dem Tag, als das Saarland der Bundesrepublik beiträt.⁶

Daneben brachte die Demokratisierung neue Formen des Parlamentarismus hervor. Regierungen waren nunmehr vom Willen des Volkes abhängig – sie wurden gewählt, sodass in regelmäßigen Abständen neue Regierungskonstellationen erwachsen. Diese Beispiele verdeutlichen, dass der Wandel, ob wirtschaftlich oder politisch, ein originärer Bestandteil von Staatlichkeit ist.

Der französische Schriftsteller Ernest Renan sagte einmal: *„Die Nationen sind nichts Ewiges. Das Dasein einer Nation ist [...] ein Plebiszit Tag für Tag, wie das Dasein des Einzelnen eine dauernde Behauptung des Lebens ist.“*⁷ Er macht damit deutlich, dass Nationen – sofern man den modernen Staatlichkeitsbegriff, bestehend aus Volk, Territorium und Macht unterstellt – im Verlauf ihrer Geschichte einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen sind. Die Dynamiken eines Nationalstaats können insbesondere am Beispiel von Grenzziehungen veranschaulicht werden. So gibt es bis zum heutigen Tag wiederholt Auseinandersetzungen aufgrund territorialer Besitzansprüche oder Separationsbewegungen. Diese „produzieren“ ständig neue Grenzen und verändern damit die politische Landkarte (z. B. Süd-Sudan, ehemaliges Jugoslawien).

Idee der europäischen Nation

Lange Zeit konnte man in den Medien den Ruf nach den „Vereinten Staaten/Nationen von Europa“ vernehmen. Als Modell dienen gleichsam die Vereinigten Staaten von Amerika, die sich im Laufe der Geschichte, ausgehend von vielen Einzelstaaten, zu einem Gesamtstaat zusammenschlossen. Seit dem ersten Gründungsvertrag, dem „Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ von 1951, hat sich die EU von anfänglich sechs Gründungsmitgliedern zu einer Gemeinschaft mit inzwischen 28 Mitgliedern entwickelt. Durch die regelmäßigen Beitritte von Ländern hat sich die Union so zu einem komplexen und vielschichtigen Konstrukt entwickelt.

Die richtungweisende Idee war es, durch den Zusammenschluss mehrerer Länder zur EU den Frieden – wirtschaftlich wie politisch – dauerhaft zu sichern und Wohlstand für alle Mitgliedsländer zu garantieren. Um dies zu realisieren, sollten die Mitgliedsstaat-

ten einen Teil ihrer Souveränität an die Organe der EU übertragen. Doch von diesem Prinzip fühlen sich die Mitgliedsländer in ihrer staatlichen Souveränität beeinträchtigt. Seit jeher, insbesondere aber mit dem Aufkommen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, beharren die Nationalstaaten verstärkt auf ihr Souveränitätsrecht.

Die EU steckt zweifellos in einer Krise. Die Grundideen der europäischen Einigung scheinen zunehmend zu verblassen und die politischen Akteure lassen sich verstärkt von nationalen Egoisten leiten, statt eine gemeinsame Orientierung zur verstärkten europäischen Integration voranzutreiben. Dabei steht fest: Kein Mitgliedsland kann die Krise oder auch zukünftige Herausforderungen alleine bewältigen. Es besteht daher die schiere Notwendigkeit, dass die EU nach innen wie außen geschlossen auftritt. Doch die Stärke der EU ist auch gleichzeitig ihre Schwäche, denn in den Mitgliedsländern, ob gesellschaftlich oder politisch, will man einen Souveränitätsverlust nicht akzeptieren. Die EU wird daher zunehmend mit Argwohn betrachtet und erleidet dadurch einen dauerhaften Vertrauensverlust.

Kampf um staatliche Souveränität

Um das Bild der EU in ihren Mitgliedsländern ist es wahrlich nicht gut bestellt. Mit zum Teil populistischen Äußerungen wird das Feindbild von den „Eurokraten“, die angeblich alles in der EU bestimmen wollen, von den nationalstaatlichen Souveränitätsbewahrern sorgsam gepflegt und bei Bedarf sogar noch verstärkt. Wahr ist hingegen, dass die Gemeinschaft nur auf einigen wenigen Gebieten Einfluss auf die Politik der Mitgliedstaaten hat.⁸ Auf den meisten Handlungsfeldern muss sie sich damit begnügen, Initiativen anzustoßen, Empfehlungen abzugeben oder Kampagnen bzw. Wettbewerbe durchzuführen. Zu sagen oder zu entscheiden hat sie dagegen kaum etwas.⁹

Mit dem Vertrag von Lissabon konnte sich die EU zwar zusätzliche Handlungskompetenzen sichern, gleichwohl kann sie dem zunehmenden Nationalismus¹⁰ in Europa wenig entgegensetzen. Die Staaten versuchen nunmehr verstärkt, mit Hilfe des Nationalismus' als Integrationskraft, an alte Identitätsmuster anzuknüpfen und diese zu intensivieren. Exemplarisch hierfür steht die „Grande Nation“ Frankreich, die stets betont, dass sie sich keine Einmischung in nationale Angelegenheiten von außen wünscht – insbesondere was den Staatshaushalt angeht. Dabei beläuft sich das Haushaltsdefizit des französischen Staats derzeit auf 4,1 Prozent.¹¹ Laut EU-Haushaltsdefizitgrenze, der auch Frankreich zustimmte, darf das Haushaltsdefizit nur max. 3 Prozent des BIP (Brutto-Inland-Produkt) betragen.

Es kommt also nicht von ungefähr, wenn die EU – als Wächterin über die Einhaltung der Verträge – verstärkt als bürokratisches Ungetüm wahrgenommen wird und sich nationale Politiken und Bürger zunehmend von ihr distanzieren. Allen Ärgernissen und Problemen zum Trotz ist die EU überdies „weit weg“. Die Sorgen und Lebensweisen

anderer Länder wie beispielsweise Finnland, Polen oder Griechenland interessieren uns, wenn überhaupt, nur im Urlaub. Ebenso wird die EU nur politisch betrachtet, die gemeinsame Geschichte findet kaum Berücksichtigung bei den Debatten über die europäische Zukunft. Der Einzelne versteht sich viel zu wenig als Teil einer gemeinsamen europäischen Idee.

Chancen und Herausforderungen

Zunächst einmal bedeutet europäische Integration, den Nachbarn in seinen jeweiligen Eigenarten und Traditionen zu begreifen und zu verstehen. Gleichwohl muss die Sensibilisierung der Bürger für die gesamteuropäische Idee vorangetrieben werden. Noch immer finden die hierzu notwendigen Diskurse allenfalls in intellektuellen Zirkeln statt. Um die europäische Integration zu fördern, sollten die Bürger daher verstärkt an der Formulierung und Festlegung von europäischen Interessen beteiligt werden.

Schon heute sind die Nationalstaaten in ein komplexes politisches, wirtschaftliches und juristisches europäisches System eingebettet und der Einfluss der EU auf ihre Mitgliedstaaten weitet sich sukzessive aus. Neben den „vergemeinschafteten“ Politiken, die im Vertrag zur Gründung der EU aufgeführt sind (z. B. Außenhandels- und Agrarpolitik sowie Verbraucher- und Umweltschutz), versucht diese mit Initiativen und Empfehlungen weiterhin Einfluss auf die Mitgliedsländer zu nehmen.¹²

Nicht erst seit der jüngsten Krise beobachten wir einen zunehmenden Bedeutungsverlust der Vereinigten Staaten von Amerika und der EU. Ihnen stehen aufstrebende Länder wie Indien und China gegenüber, aber auch Märkte wie Mexiko und Brasilien gewinnen zunehmend an Bedeutung. Damit die Union der Europäer im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung keinen nachhaltigen wirtschaftspolitischen Bedeutungsverlust erleidet, müssen die nationalen Egoismen zugunsten der Staatengemeinschaft überwunden werden. Kein Mitgliedsland der EU kann die derzeitige internationale Wirtschafts- und Finanzkrise alleine lösen, der gemeinschaftliche europäische Zusammenhalt ist zwingend notwendig. Europa muss die Krise folglich als Chance zur Neudefinition des europäischen Zukunftsprojekts nutzen und seine Prioritäten den Mitgliedern gegenüber selbstsicher positionieren. Die Kerngedanken Wohlstand, Frieden und Menschenrechte dürfen dabei nicht aus den Augen verloren werden.

Visionen und Ideen – ein Plädoyer für mehr Europa

Die EU ist zum Inbegriff für Europa geworden. Ein Europa ohne Union ist kaum denkbar. Es vergeht kein Tag, an dem nicht über Europa in Medien, Politik oder Wirtschaft gesprochen wird. Der Einfluss der EU ist derart gewachsen, dass man sich der europäischen Politik nicht entziehen kann. Sie durchzieht, mehr oder weniger stark, unsere gesamte Gesellschaft. Andererseits kämpfen die Nationalstaaten mehr denn

je um ihre Souveränität und ein Rückgang von nationalen Egoismen ist in naher Zukunft nicht zu erwarten. Zu groß sind offenbar die Ängste vor dem Verlust der nationalstaatlichen Integrität. Dabei muss gerade jetzt die europäische Demokratie und ihre Organisation neu diskutiert werden.

Deutschland wird für die weitere Ausrichtung der EU auch zukünftig eine zentrale Bedeutung beigemessen. Es ist nicht nur wirtschaftspolitisch weitestgehend unbeschadet aus der Krise hervorgegangen, sondern wird von den europäischen Partnern als Zugpferd der europäischen Integration betrachtet. Die Verantwortung, die Deutschland trägt, lässt sich am gelebten Föderalismus ablesen. Eine europäische Bürgergemeinschaft wäre dann, wie schon lange in Deutschland praktiziert, eine Mischung aus Region, Nation und Supranationalität. Der Föderalismus als Idee, bei dem jedes Mitgliedsland für die gemeinsamen europäischen Interessen – ob finanziell, gesellschaftlich oder wirtschaftlich – einsteht, könnte dabei zum europäischen ordnungspolitischen Prinzip herausgestellt werden. Dies gelingt aber nur dann, wenn man Staatsnation als Umgang mit Differenzen betrachtet; nur dann besteht die Chance, Anderssein als gleichwertig anzuerkennen. Eine unterschiedliche Politik, Geschichte, Kultur oder Sprache muss kein Hinderungsgrund für eine europäische Nation darstellen. Im Gegenteil: diese Parameter wirken integrativ und wecken Interesse für das Andere.

Trotz aller Bedenken ist von einer dauerhaften Schwächung des europäischen Gedankens dennoch nicht auszugehen. So wie der Nationalstaat ständigen Wandlungsprozessen unterworfen ist, wird sich auch Europa kontinuierlich weiterentwickeln – ob politisch, gesellschaftlich, kulturell oder wirtschaftlich.

José Ortega y Gasset ließ sich schon 1930 vom europäischen Gedanken inspirieren. In seinem Werk „Aufstand der Massen“ resümierte er: *„Machten wir heute Bilanz unseres geistigen Besitzes, so würde sich herausstellen, dass das meiste davon nicht unserem Vaterland, sondern dem gemeinsamen europäischen Fundus entstammt. In uns allen überwiegt der Europäer bei weitem den Deutschen, Spanier, Franzosen [...]“*¹³

1 <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/>; 1.9.2013.

2 vgl.: <http://www.presseurop.eu/de/content/news-brief/3773431-das-vertrauen-die-eu-ist-erschuettert>; 30.8.2013

3 vgl.: Meinecke, Friedrich; *Weltbürgertum und Nationalstaat*, München, Berlin 1917, S. 1.

4 Eine einheitliche, allumfassende Definition, was eine Nation ist, gibt es nicht. Zahlreich Erklärungsmuster bestimmen bis heute die wissenschaftliche Debatte.

- 5 <http://www.saarland.de/geschichte.htm>; 1.9.2013.
- 6 Diese Aussage bezieht sich ausschließlich auf die BRD-West. Berücksichtigt man die deutsche Teilung, existiert Deutschland in seiner derzeitigen Grenzziehung erst seit 1990.
- 7 Renan, Ernest: *Qu'est-ce qu'une nation?*, Leiden 1994, S. 30.
- 8 *Die Europäische Union*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007, S. 79.
- 9 Ebd.
- 10 Nationalismus ist der Begriff der greift, wenn das nationale Streben die Vorherrschaft im europäischen Raum einnimmt.
- 11 <http://www.dradio.de/nachrichten/201309111500/3>; 11.9.2013.
- 12 *Die Europäische Union*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007, S. 79.
- 13 Ortega y Gasset, José: *Der Aufstand der Massen*, Hamburg 1958, S. 134.

Wohin mit der Familie?

Hubert Wissing

Wenn wir uns Gedanken darüber machen, wie Deutschland 2020 aussehen könnte und welche Weichen wir dafür heute stellen sollten, erscheint es mir besonders naheliegend, die Situation der Familien zu betrachten. In den vergangenen Jahren hat sich in den und für die Familien einiges geändert hat. Dieser Wandel des Familienlebens und seiner Rahmenbedingungen dürfte auch in den kommenden Jahren andauern. Doch nach wie vor beschreitet Deutschland in seiner Familienpolitik nicht zuletzt aus historisch-kulturellen Gründen mehr noch als in anderen Politikfeldern einen eigenen Pfad. Auch die zukünftige Gestalt der Familienpolitik in Deutschland lässt sich nicht aus einem globalen oder europäischen Trend ableiten, sondern erscheint durchaus gestaltungsoffen. Wohin geht also die Reise der Familien in Deutschland, und wohin stellen wir sie – an den Rand oder in das Zentrum der Gesellschaftspolitik?

In den folgenden Ausführungen soll diese Frage an einem aussagekräftigen thematischen Ausschnitt erörtert werden, der politischen und rechtlichen Anerkennung der gesellschaftlichen Leistungen, die Familien in einer Phase des tiefgreifenden demografischen Wandels erbringen.

Familien als Agenten und Betroffene des demografischen Wandels

Familien gestalten den demografischen Wandel durch die Wahrnehmung intergenerativer Verantwortung. Eltern sorgen für die Erziehung ihrer Kinder, oft mit Unterstützung der Großeltern. Umgekehrt kümmern sich erwachsene Kinder um ihre älter werdenden Eltern, in vielen Fällen auch, indem sie für deren Pflege Verantwortung übernehmen.

Zugleich sind die Familien als Betroffene dem demografischen Wandel ausgesetzt, der sich auf der gesellschaftlichen Makroebene in einem veränderten Zahlenverhältnis von Alten und Jungen, von Menschen in der Ausbildung, im Berufsleben und im Ruhestand ausdrückt. Daraus ergeben sich auch veränderte Anforderungen in der Arbeitswelt und der sozialen Sicherung, die das Leben der Familien mitprägen.

Je weniger Kinder es gibt, desto wertvoller wird in einer ökonomischen Betrachtung jedes einzelne Kind für die Zukunftssicherung – als künftige Arbeitskraft und künftiger Steuer- und Beitragszahler. Je besser und kürzer die Ausbildung, desto höher erscheint – in einer oberflächlichen Kalkulation – der gesellschaftliche Nutzen. So wird die Situation von Kindern und Familien bei steigender Wertschätzung zugleich immer gedrängter. Kindheit und Elternschaft stehen unter enormem gesellschaftlichen Erwartungsdruck.

Unter diesen Vorzeichen wurde in den vergangenen zehn Jahren im familienpolitischen Diskurs in Deutschland ein Paradigmenwechsel von der Ehe- zur Kinderzentrierung vollzogen. Familie ist demnach nicht mehr, wo zunächst einmal oder wo auch Ehe ist. Sondern: Familie ist, wo Kinder sind. Dies liegt zum Teil daran, dass die auf Ehe gegründete Familie nicht mehr der einzige prägende Typus von Familie ist. Ein Teil der Gründe für den Paradigmenwechsel ist aber auch außerhalb des Wandels der Familienformen zu suchen. Denn die familienpolitische Kinderzentrierung geht mit einer Fokussierung auf familien-externe Zielsetzungen einher. Es geht nicht nur (oder nicht primär) darum, was den Familien hilft, sondern auch (oder primär) darum, was im demografischen Wandel, im Fachkräftemangel, bei der Einhaltung des Generationenvertrags hilft.

Dafür lassen sich viele Belege aus den vergangenen Jahren anführen, zum Beispiel

- die Einführung des Elterngeldes 2007, verbunden mit dem Anreiz, nach einem Jahr Elternzeit an den Arbeitsplatz zurückzukehren,
- die nachfolgende, zum Teil erbittert geführte und damit auch einen gesellschaftlichen Wandel illustrierende Debatte über den Ausbau der Tagesbetreuungsangebote für unter dreijährige Kinder bis hin zum seit August 2013 geltenden Rechtsanspruch einerseits und der Einführung eines kompensatorischen Betreuungsgeldes andererseits,
- als Quintessenz des 8. Familienberichts der Bundesregierung die Ankündigung weiterer auf den Familienalltag ausgerichteter Maßnahmen im Rahmen so genannter Familienzeitpolitik zur verbesserten Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung durch effektivere Nutzung der verfügbaren Zeit,
- die Reform des Unterhaltsrechtes 2008, nach der ab dem vollendeten dritten Lebensjahr nur noch dem Kind Unterhalt zusteht, in der Regel aber nicht mehr dem allein erziehenden Elternteil, von dem eine eigene (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit erwartet wird.

All diese Entwicklungen gehören in das Feld der Familienpolitik, sind aber mehr als das. Ihr Subtext ist ein arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitischer. Wenn der Maßstab für die Wirksamkeit familienpolitischer Maßnahmen aber nicht die Schaffung von „Rahmenbedingungen für die Umsetzung der familiären Lebensentwürfe“¹, sondern das Fachkräfteangebot am Arbeitsmarkt und die Geburtenzahlen sind, wenn also in der Familienpolitik nicht primär die Sicht von Familien eingenommen wird und sie nicht in diesem Sinne parteilich ist, kommt es zu strukturellen Rücksichtslosigkeiten² gegenüber den Familien, und Reformen drohen auf dem Rücken von Familien ausgetragen zu werden, statt ihnen Rückenwind zu verschaffen. Der Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme mögen profitieren, doch zugleich entstehen externalisierte gesellschaftliche Folgekosten, die die Familien zu tragen haben.

Ganz anders in der Umweltpolitik: In diesem noch jungen Politikfeld ist es inzwischen üblich, dass auf allen Ebenen Gesetzesvorhaben oder Infrastrukturmaßnahmen auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden, damit Folgekosten für die Umwelt nicht externalisiert werden. Wie können in diesem Sinne auch die im Alltag der Familien (mitunter mit einigen Jahren Verschiebung) auflaufenden Folgekosten der Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsorientierung, zum Beispiel der erhöhte Alltagsdruck, die Wettbewerbssituation in der Bildungslaufbahn von Kindern, das Fehlen von gemeinsamer Zeit für Eltern und Kinder, kompensiert oder reinternalisiert werden?

So erfreulich und unabdingbar es einerseits ist, dass Familien nicht mehr auf eine traditionelle Form und Arbeitsteilung festgelegt sind, drohen wir meiner Ansicht nach andererseits doch, von einem Straßengraben in den nächsten – den der ökonomischen und demografischen Instrumentalisierung der Familie – zu steuern. Ich werbe für einen am Mittelstreifen orientierten Kurs und nicht zuletzt für den Abbau einer wachsenden Sprachlosigkeit zwischen kindererziehenden und kinderlosen Menschen.

Konkrete Herausforderung: Familiengerechtigkeit in der Sozialversicherung

Es gibt nachvollziehbare Gründe dafür, dass Politik und Wirtschaft mit den Familien rechnen. Die Familien erscheinen arbeitsmarkt- und sozialpolitisch so interessant, da sie mit dem generativen Beitrag der Kindererziehung eine konstitutive Leistung für das Arbeitskräfteangebot der Zukunft und die Aufrechterhaltung des Generationenvertrags in der Sozialversicherung, ja für den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt erbringen. Diese Attraktivität muss nicht zwangsläufig zum Nachteil der Familien sein. Es muss aber vermieden werden, dass die Familien als Erfüllungsgehilfen in einen ihnen und ihren Bedürfnissen fremden Takt eingespannt werden. Eine solche Funktionalisierung führt zur Externalisierung von Kosten, wenn verdrängt wird, dass das dauerhafte, biografische Gelingen von Kindererziehung und Erwerbsbeteiligung auf umfassende Voraussetzungen angewiesen ist.

„Die Entscheidung für Kinder verändert das Leben der Eltern auf Dauer.“⁴³ Da reicht es einfach nicht aus, Anreize zur Familiengründung auf kurzfristig fällige Kompensationszahlungen für Einkommensverluste (Elterngeld, Betreuungsgeld) oder Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung (Anspruch auf Betreuungsangebote ab dem vollendeten ersten Lebensjahr) zu konzentrieren. Denn Kindererziehung erfordert, mindestens in Familien mit mehreren Kindern, in aller Regel für einen längeren Zeitraum eine Einschränkung im Umfang der Erwerbstätigkeit eines Elternteils und führt in der Folge – in Kombination mit der Problematik, dass meist kein nahtloser Wiedereinstieg gelingt – auch zu deutlich geringeren Anwartschaften in der Alterssicherung. Kindererziehung geht in ökonomischer Hinsicht in der Regel mit einem Einkommensverzicht einher. Eltern investieren Zeit (und einen

Teil des verbleibenden Einkommens) in das Leben mit und die Erziehung von Kindern. Diesen mindestens zum großen Teil individualisierten Kosten der Elternschaft stehen eine Generation später auf der Makroebene sozialisierte Wohlstandsgewinne gegenüber.

Da die Gesellschaft unabweisbar auf den generativen Beitrag der Eltern angewiesen ist, ist es keine Frage der familienpolitischen Großzügigkeit, sondern der gesellschaftlichen Anerkennung und der gesellschaftspolitischen Klugheit, dass dieser Beitrag auch in den sozialen Sicherungssystemen berücksichtigt bzw. „eingepreist“ wird. Kurzum: Es geht um Gerechtigkeit, nicht um Fürsorge. Wer sehenden Auges zulässt, dass eine wichtige gesellschaftliche Gruppe systematisch ungerecht behandelt wird, provoziert mindestens eine mentale Spaltung, möglicherweise aber auch gesellschaftlich unerwünschte Anpassungsreaktionen – potentielle Eltern wollen oder können sich dann eben weniger Kinder leisten als unter förderlicheren Rahmenbedingungen.

Das sind keine neuen Erkenntnisse. Sie waren vor gut zehn Jahren sogar schon deutlich präsenter in der öffentlichen Debatte, wurden seither aber – vermutlich nicht zufällig parallel zur Etablierung des kinderzentrierten Paradigmas im familienpolitischen Diskurs – weitgehend verschüttet. Zwei markante Positionierungen sollen hier in Erinnerung gerufen werden.

Niemand Geringeres als das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Urteilen eine familiengerechte Ausrichtung der sozialen Sicherung, insbesondere der unmittelbar als Generationenvertrag konzipierten Zweige Renten- und Pflegeversicherung, gefordert.⁴

Schon in der Lebensphase der Erwerbstätigkeit ist eine Familie, in der sich ein Ehepartner (zeitweise) für die Kindererziehung aus der Berufstätigkeit zurückgezogen hat oder diese reduziert hat, gegenüber einem kinderlosen Doppelverdiener-Ehepaar finanziell im Nachteil. Diese Situation verschärft sich im Alter noch weiter. Nur die Kinder des einen Ehepaares leisten Rentenversicherungsbeiträge, mit denen die laufenden Renten finanziert werden. Gerade deren Eltern erhalten aber wesentlich weniger Rente als die kinderlosen Eheleute. Der Gesetzgeber unterscheidet nicht zwischen einem Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit aus Gründen der Kindererziehung, die für die Rentenversicherung bestandssichernde Bedeutung hat, und einer Nicht-Beitragszahlung aus anderen Motiven. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, der Gesetzgeber könne die Benachteiligung der beitragspflichtigen Versicherten mit Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern so lange vernachlässigen, wie eine deutliche Mehrheit der Versicherten Kindererziehungsleistungen (in „bestandserhaltendem“ Umfang) erbringt. Diese Voraussetzung ist in Deutschland seit längerer Zeit nicht mehr gegeben. In mehreren Schritten, beginnend schon vor dem Urteil 1992, erfolgte eine sozialrechtliche Abmilderung der Familienbenachteiligung, insbesondere durch rentensteigernde Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen

Rentenversicherung seit 1986, deren Ausbau 1992 und eine geringe Beitragsspreizung in der gesetzlichen Pflegeversicherung seit 2005. Dem Gesetzgeber wurde vom Verfassungsgericht im Pflegeversicherungs-Urteil 2001 die Rolle des Erstinterpreten des Grundgesetzes zugewiesen, verbunden mit einem Prüfauftrag. Gehandelt hat der Gesetzgeber nur in der Pflegeversicherung, wo eine marginale Differenzierung vorgenommen wurde – kinderlose Versicherte zahlen einen um 0,25 Prozent höheren Beitrag, die Kinderzahl spielt aber keine Rolle. Es drängt sich der Gedanke auf, dass hier vom Gesetzgeber nur das Mindeste getan wurde, um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen. Der dem Gesetzgeber zudem auferlegte Prüfauftrag blieb jedoch offenbar ergebnislos, so wie auch die Umsetzung des Auftrags von 1992, mit jedem Reformschritt die Benachteiligung von Familien tatsächlich zu verringern, größtenteils noch aussteht.

Ein weiterer Diskussionsbeitrag aus diesen Jahren illustriert, welche weitergehenden Schritte zur Reorganisation des Generationenvertrags denkbar, angemessen und auch umsetzbar wären. Am Münchener Institut für Wirtschaftsforschung ifo wurde modellhaft die *„fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem“* errechnet⁵, mit dem Ergebnis, dass die Gemeinschaft der Steuerzahler und Sozialversicherten auf lange Sicht weitaus mehr von dem generativen Beitrag der Eltern profitiert, als sie die steuerfinanzierten Leistungen (Bildungsausgaben und Familienförderung) und Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen, die aus dem jeweiligen Bundeszuschuss finanziert werden (Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung, beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Ehepartnern ohne eigenes Einkommen in der Krankenversicherung), zur Unterstützung und Entlastung von Familien kosten. Daran schließt sich ein Vorschlag an, wie dem generativen Beitrag der Eltern zum Generationenvertrag besser Rechnung getragen und auch der demografischen Krise des Rentensystems effektiv begegnet werden könnte.⁶ Der Sozialökonom Martin Werding plädiert für die Einführung einer umlagefinanzierten Kinderrente als Ergänzung der bestehenden, unter demografischen Druck geratenen gesetzlichen Rentenversicherung. Für ihn ist unstrittig, dass das bisherige umlagefinanzierte Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu halten sein wird und es der ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge bedarf. Er spricht sich aber dafür aus, dass diese ergänzende Vorsorge nicht denjenigen Versicherten aufzuerlegen ist, *„die außer den Rentenbeiträgen zur Versorgung der alten Generation auch noch die erheblichen elterlichen Kosten für das Aufziehen von Kindern übernehmen und damit zugleich einen entscheidenden Beitrag zur zukünftigen Finanzierung gesetzlicher Renten leisten“*, sondern vielmehr *„kinderlose[n] Versicherte[n], die sich den Aufwand für Kinder weitestgehend ersparen und daher im Durchschnitt auch viel eher über die erforderlichen Mittel zur ergänzenden privaten Altersvorsorge verfügen.“*⁷ Er will auf der einen (Beitrags-)Seite die mit dem Ausbau kapitalgedeckter

Vorsorge verbundenen Zumutungen nach der Kinderzahl der Versicherten differenzieren, um auf der anderen (Rentenleistungs-)Seite die Erziehungsleistung differenziert zu honorieren. Anders als in der in der so genannten Riester-Rentenreform vorgesehen, soll dafür nicht jeder Rentenversicherte vier Prozent seines Bruttolohns ansparen müssen, auch wenn Werding diesen Richtwert für angemessen hält. *„Problematisch ist daran aber die Erwartung, dass alle Versicherten unabhängig von ihrer Kinderzahl im selben Umfang zusätzliche Altersvorsorge treiben können und sollten. Angesichts der Einkommenslage vieler Familien, gerade solchen mit kleinen Kindern, ist das nicht nur unrealistisch. Es ist auch unangebracht, wenn man bedenkt, dass Familien mit der Erziehung von Kindern bereits in verschiedenem Umfang Leistungen zur Sicherung der zukünftigen, umlagefinanzierten Altersvorsorge aller Angehörigen ihrer Generation erbringen.“*⁸ Daher schlägt er vor, als zweite Säule der gesetzlichen Rentenversicherung eine Umlagerente aufzubauen, deren Beitragssätze nach der Kinderzahl gestaffelt sind und die Leistungen an alle Eltern gewährt. Für Versicherte mit drei oder mehr Kindern soll so die langfristig zu erwartende Absenkung des Rentenniveaus ausgeglichen werden, ohne dass von ihnen auch entsprechende Beiträge zu leisten sind. Versicherte mit ein oder zwei Kindern müssten für dieses Rentenniveau zwar Zusatzbeiträge abführen, die aber deutlich geringer wären als bei kinderlosen Versicherten. Auch kinderlose Versicherte würden Anspruch auf eine solche Zusatzrente erwerben, die den Rückgang des Rentenniveaus kompensiert, bei ihnen aber gegen den dazu erforderlichen vollen Beitragssatz (in den auch die Aufwendungen für die kindererziehenden Versicherten eingepreist sind). *„Effizienzüberlegungen und die normativen Leitlinien sowohl des Verursacher- bzw. Äquivalenzprinzips als auch des Leistungsfähigkeitsprinzips sprechen übereinstimmend für eine solche Lösung.“*⁹

Einen weniger grundlegenden, aber in dieselbe Richtung weisenden Umbau der Rentenversicherung hat auch die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz in die Diskussion gebracht, die für einen Ausbau der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung um zwei Jahre pro Kind plädiert.¹⁰ Wie in der Modellrechnung von Werding erwägen auch die deutschen Bischöfe eine Umverteilung von kinderlosen zu kindererziehenden Versicherten.

Diese und weitere Vorschläge liegen seit geraumer Zeit auf dem Tisch. Die Überlegungen sind, wie das Gutachten der katholischen Bischöfe anzeigt, sozialetisch geboten, haben auch den höchstrichterlichen Segen erhalten, und von einem renommierten (und ansonsten nicht besonders umverteilungsorientierten) Wirtschaftsforschungsinstitut liegt eine belastbare Modellrechnung vor. Warum sind sie dann seit einigen Jahren politisch versickert? Offenbar ist ein solcher Umbau der Rentenversicherung, der nichts anderes als die konsequente Umsetzung und Aktualisierung des Genera-

tionenvertrags wäre, politisch nicht mehrheitsfähig. Dies wurde zuletzt im Frühjahr 2012 sehr deutlich, als eine Gruppe jüngerer Unions-Bundestagsabgeordneter entsprechende Entlastungen für Eltern und eine so genannte „Demografie-Rücklage“ forderte und sich in der öffentlichen Debatte schnell mit dem Vorstoß konfrontiert sah, sie planten eine „Strafsteuer für Kinderlose“.

Es ist bezeichnend, dass diese Diskussion, die es wert wäre, unter der Überschrift „Deutschland 2020“ vertieft zu werden, 2012 von der Bundeskanzlerin und CDU-Parteivorsitzenden gestoppt wurde, da damit offensichtlich politisch kein Terrain zu gewinnen war.

Ebenso bezeichnend ist die Begründung für die Empörung über den Vorstoß der jungen Parlamentarier: Die Entscheidung für Kinder sei Privatsache und mit Geld nicht aufzuwiegen; es gehe nicht an, gewollt oder ungewollt kinderlosen Menschen ein schlechtes Gewissen zu machen. Sobald es um Familie geht, fällt es offenbar schwer, einen nüchternen Blick auf die Dinge zu bewahren. Ist das Kinderkriegen und mehr noch das Leben mit Kindern angesichts der dargelegten Zusammenhänge wirklich eine reine Privatangelegenheit? Warum sollte denn, wo doch selbst kleinteilige Kaufentscheidungen politisch aufgeladen werden, gerade die höchstpersönliche, das Leben einschneidender als der Wechsel des Stromanbieters verändernde Entscheidung für Kinder nicht auch eine politische Dimension haben? Johannes Röser fordert pointiert: *„Es ist an der Zeit, die politische Seite des Kinderkriegens wieder ins Gespräch zu bringen.“*¹¹ Mit Respekt vor jedem einzelnen Lebensweg – und vor den Leistungen, die die Gesellschaft zusammenhalten.

- 1 Definition von Familienpolitik durch den Familienbund der Katholiken in: Fachinformation Kindergeld (vom 14.5.2013), S. 4, http://www.familienbund-pb.de/files/fdk/inhalte/downloads/130515_fdk_fachinfo_kindergeld.pdf (abgerufen am 31.7.2013)
- 2 Dieser Terminus geht auf den Soziologen Franz Xaver Kaufmann zurück, der die These in den 5. Familienbericht der Bundesregierung (1994) eingebracht hat. Vgl. auch Kaufmann, *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland*, München 1995, S.169 ff.
- 3 So bringt es der Sozialethiker Bernhard Laux auf den Punkt. (Wandel von Generationenverhältnissen – sozialpolitische Herausforderungen der Generationengerechtigkeit, in: Marianne Heimbach-Steins (Hrsg.), *Sozialethik für eine Gesellschaft des langen Lebens*, Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 53, 2012, S. 107 – 137, hier: S. 131
- 4 So besonders prominent im so genannten „Trümmerfrauenurteil“ 1992 (BVerfGE 87) und in den Pflegeversicherungsurteilen 2001 (BVerfGE 103). Zu den folgenden Ausführungen vgl. den Vortrag des damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, vor

-
- der Vollversammlung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken am 3.5.2002: <http://www.zdk.de/veroeffentlichungen/reden-und-beitraege/detail/Ehe-und-Familie-in-der-neueren-Rechtsprechung-des-Bundesverfassungsgerichts-Professor-Dr-Hans-Juergen-Papier-34r/> (abgerufen am 7.8.2013).
- 5 Werding, Martin; Hofmann, Herbert: *Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem*, in: ifo Schnelldienst 2/2006, S. 28–3
 - 6 Werding, Martin: *Kinderrente und Vorsorgepflicht. Der ifo-Vorschlag zur Lösung der demografischen Krise des Rentensystems*, in: ifo Schnelldienst 7/2006, S. 44–5
 - 7 Ebd. S. 47.
 - 8 Ebd. S. 51.
 - 9 Ebd. S. 47.
 - 10 *Familiengerechte Rente. Gutachten im Auftrag der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz zu einer familiengerechten Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*; hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Arbeitshilfen, Nr. 214), Bonn 2008
 - 11 Röser, Johannes: *Der Staat, die Ehe und die Eltern*, in: Christ in der Gegenwart 64, 35/2012, S. 383f.

Deutschland 2020 – Bildungspolitische Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Sekundarschule

Anja Schiepe-Tiska

Mit der Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien rückte das Interesse an der Leistungsfähigkeit von Schülerinnen und Schülern in Deutschland wieder in den Mittelpunkt einer öffentlichen bildungspolitischen Debatte. Die Studien bescheinigten dem deutschen Bildungssystem katastrophale Zustände: Es war geprägt durch unterdurchschnittliche Leistungen sowie große Disparitäten in Bezug auf soziale Herkunft, Migrationshintergrund und Geschlecht. Im Zentrum des Interesses stand dabei vor allem die Sekundarschule, da junge Menschen hier ihre Pflichtschulzeit beenden und diese Schule somit entscheidende Weichen für die Zukunft der Jugendlichen stellt. Als Reaktion auf das schlechte Abschneiden Deutschlands wurde eine Vielzahl von Maßnahmen initiiert, die auf die Verbesserung des deutschen Bildungssystems abzielten. Der Konstanzer Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997, die Identifizierung von sieben zentralen Handlungsfeldern 2002, sowie die 2006 beschlossene Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring definierten verschiedene Maßnahmen zur Qualitätssicherung des Bildungssystems.

Im Folgenden wird auf einige Maßnahmen der Qualitätssicherung, die für den Bereich der Sekundarschule von Bedeutung sind, eingegangen. Zunächst soll dazu die derzeitige Struktur des Sekundarschulwesens und ihre Veränderungen betrachtet werden. Ein vertiefender Einblick in die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudie PISA sowie der daraus resultierenden Konsequenzen machen deutlich, vor welchen Herausforderungen Deutschland weiterhin steht. Zusätzlicher Handlungsbedarf besteht durch die 2009 in Kraft getretene UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung, die zu einer neuen Diskussion über den Umgang mit Diversität und Heterogenität in der Schule geführt hat. Abgerundet wird der Beitrag durch einen Blick auf die Professionalisierung von Lehrkräften, da diese die zentrale Akteure im Schulwesen darstellen und die Entwicklung von jungen Menschen entscheidend beeinflussen.

Strukturelle Veränderungen des Sekundarschulsystems

Die Struktur der Bildungslandschaft im Sekundarbereich in Deutschland befindet sich im Umbruch. Konnte zur Jahrtausendwende noch von einem drei- oder sogar viergliedrigen Schulsystem – Gymnasium, Realschule, Hauptschule und zum Teil Gesamtschule – gesprochen werden, weist der Trend heute eher in die Richtung eines

zweigliedrigen Schulsystems.¹ Eine der wesentlichsten Veränderungen betrifft dabei die Hauptschule, welche in den meisten Ländern mit der Realschule zusammengeführt wurde. Dadurch ist, neben dem Gymnasium, eine Bandbreite von Schulen entstanden, die beide Bildungsgänge unter einem Dach vereinen und welche die traditionelle Verknüpfung der zu erreichenden Schulabschlüsse (Hauptschulabschluss, mittlerer Schulabschluss) an eine spezifische Schulart entkoppeln. Diese Schulart, welche zwei Bildungsgänge integriert, wird jedoch in den Ländern unterschiedlich bezeichnet, beispielsweise existiert sie als Oberschule in Brandenburg oder als Sekundarschule in Berlin, Bremen und Sachsen-Anhalt (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: Übersicht über Schularten und ihre Bildungsgänge (*Die aufgeführten Schularten stellen die Gesamtheit aller in den Ländern vorkommenden Schularten dar. Das heißt nicht, dass es jede Schulart auch in jedem Land gibt, mit Ausnahme des Gymnasiums. Stand 10/2012)²

Darüber hinaus unterscheiden sich Schulen mit mehreren Bildungsgängen dahingehend, ob, wie und wann der Bildungsgang mit dem Ziel Hauptschulabschluss vom Bildungsgang mit dem Ziel Mittlerer Abschluss differenziert wird. Neben Schulen mit zwei Bildungsgängen und dem Gymnasium existiert in einigen Ländern noch immer zusätzlich die Gesamtschule – ebenfalls unter verschiedenen Bezeichnungen – (vgl. Abbildung 1), die alle drei Bildungsgänge anbietet und wie das Gymnasium sogar zum Abitur führen kann. Gründe für die Zusammenlegung mehrerer Bildungsgänge an einen Schulstandort sind unter anderem der demografisch bedingte Schülerzahlrückgang, vor allem in ländlich geprägten Kommunen, der eine wohnortnahe Schulversorgung erschwert, die Frage der Finanzierung von Schulen sowie die schwindende Akzeptanz der Hauptschulen bei den Eltern.³ Zusätzlich verlässt bereits jeder vierte Jugendliche, der noch eine Hauptschule besucht, diese mit einem Mittleren Schulabschluss. Darüber hinaus ist eine wachsende Bildungsbeteiligung am Gymnasium zu verzeichnen bei gleichzeitig schwindender Beteiligung in den Hauptschulen (vgl. Tabelle 1).

Impulse zur Veränderung der Schulstruktur gab auch die Teilnahme an internationalen Schulleistungsstudien. Hier zeigte sich, dass eine Reihe von Staaten mit integrierten Schulsystemen ein hohes Leistungsniveau und geringe Disparitäten aufwiesen. Jedoch war auch das Gegenteil der Fall: Andere Staaten mit integrierten Schulsystemen rangierten im internationalen Vergleich auf den hintersten Plätzen und erzielten nur unterdurchschnittliche Leistungsergebnisse. Dies galt auch für einige nordische Länder, welche oftmals als leuchtende Beispiele für den Erfolg integrierter Schulsysteme herangezogen werden.⁴ Allein die Struktur eines Schulwesens scheint somit kein Garant für ein leistungsfähiges, qualitativ hochwertiges Bildungssystem zu sein. Es scheint zahlreiche andere Faktoren zu geben, welche die Qualität von Bildungsprozessen und -ergebnissen beeinflussen.

PISA & die Bildungsstandards

Ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Qualität eines Bildungssystems ist es, diese zuerst einmal empirisch zu erfassen. Vor der Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien wurden Debatten über die Qualität des Schulwesens in Deutschland vor allem aufgrund normativer Überzeugungen geführt. Jeder hatte im Laufe seiner Schulgeschichte eigene Erfahrungen gesammelt. Bildungspolitisch herrschte die Meinung vor, dass sich das deutsche Schulsystem durch eine hohe Qualität auszeichnete. Jedoch fehlten bis dato empirische Instrumente zur Qualitätssicherung, die es ermöglichten, die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in Deutschland objektiv zu erfassen und international einzuordnen.

Deutschlands erste Teilnahme an einer internationalen Vergleichsstudie (TIMSS – Dritte internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie⁵), die auf die mathematisch-naturwissenschaftliche Kompetenz von Schülerinnen und Schüler abzielte,

bewies dann auch das Gegenteil: die Testleistung der Jugendlichen in Deutschland lag im Vergleich zu anderen Staaten nur im Durchschnitt (Mathematik) bzw. sogar im unteren Leistungsbereich (Naturwissenschaften). Als Konsequenz dieses schlechten Abschneidens beschloss die Kultusministerkonferenz der Länder die regelmäßige Teilnahme an internationalen Vergleichsuntersuchungen als Instrument zur Qualitätssicherung im Bildungsbereich.⁶ Deutschland nahm daraufhin im Jahr 2000 an der erstmals durchgeführten PISA-Studie teil.

Die Bezeichnung PISA steht für *Programme for International Student Assessment* und stellt eine internationale Vergleichsstudie der OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) dar. Im Fokus dieser Studie steht die Frage, wie gut 15-jährige Jugendliche auf die Anforderungen in einer Wissensgesellschaft und auf lebenslanges Lernen vorbereitet sind. Die Studie zielt in erster Linie darauf ab, wie gut Schülerinnen und Schüler ihr in der Schule erlerntes Wissen auf verschiedene, alltägliche Situationen anwenden können. Dabei stehen die Lesekompetenz, sowie die mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenz im Vordergrund, welche alle drei Jahre in den OECD- und Partnerstaaten erfasst werden. In jedem Zyklus wird ein Kompetenzbereich intensiver getestet und steht als Schwerpunktdomäne im Fokus der Erhebung. Die anderen Kompetenzbereiche werden als Nebendomänen berücksichtigt. Bei der ersten PISA-Erhebung im Jahr 2000 sowie bei PISA 2009 stand die Lesekompetenz im Mittelpunkt, 2012 ist es die Mathematik. Darüber hinaus werden im Sinne von multidimensionalen Bildungszielen⁷ auch motivationale Orientierungen und Einstellungen hinsichtlich der Schwerpunktdomäne erhoben, wie beispielsweise Interesse oder Selbstvertrauen in Bezug auf die eigenen Kompetenzen. Auch die Schulleitungen, Lehrkräfte und Eltern werden im Rahmen von PISA mithilfe eines Fragebogens befragt.

Die Ergebnisse von PISA 2000 lösten in Deutschland einen „PISA-Schock“ aus. Die Kompetenzen der Fünfzehnjährigen waren im Vergleich zu denen anderer OECD-Staaten unterdurchschnittlich ausgeprägt.⁸ Jeder Vierte konnte nicht richtig lesen, rechnete auf Grundschulniveau oder war im Bereich der naturwissenschaftlichen Kompetenz lediglich in der Lage, einfaches Faktenwissen wiederzugeben und basierend auf Alltagswissen eigene Schlussfolgerungen zu ziehen und diese zu bewerten. Besaßen die Mädchen hinsichtlich der Lesekompetenz einen deutlichen Vorsprung vor den Jungen, so war das Bild in der Mathematik und in den Naturwissenschaften (vor allem in Physik und Chemie) umgekehrt, wenn auch weniger stark ausgeprägt als beim Lesen. Weiterhin Anlass zur Sorge gab der enge Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und der Schullaufbahn, die Schülerinnen und Schüler eingeschlagen hatten. Die Chance für ein Arbeiterkind, das Gymnasium anstatt der Realschule zu besuchen, war dreimal geringer im Vergleich zu einem Jugendlichen aus der Oberschicht, obwohl beide die gleichen kognitiven Grundfertigkeiten besaßen. Hinzu kam, dass sich die Länder innerhalb Deutschlands ebenfalls erheblich in den

Kompetenzbereichen unterschieden. Erwartungsgemäß zeigten sich darüber hinaus deutliche Unterschiede zwischen den Leistungen von Schülerinnen und Schülern, die unterschiedliche Schularten besuchten. Überraschenderweise erzielten Jugendliche, die eine integrierte Gesamtschule besuchten, jedoch ein niedrigeres Leistungsniveau als die, der Realschule und in Länder mit großer Anzahl an Gesamtschulen zeigte sich die höchste Kopplung zwischen sozialer Herkunft und Leistung.

Das allgemein schlechte Abschneiden bei internationalen Schulleistungsstudien rüttelte Deutschland unsanft wach und führte zu verschiedenen Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität des deutschen Schulwesens. Neben der regelmäßigen Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien beschloss die Kultusministerkonferenz auch die Durchführung regelmäßiger nationaler Vergleichsuntersuchungen, um den Lern- und Leistungsstand von Schülerinnen und Schülern in verschiedenen Jahrgangsstufen zu untersuchen.⁹ Auf der Basis dieses Beschlusses und nach der Formulierung von sieben zentralen Handlungsfeldern¹⁰ wurden 2003 und 2004 die sogenannten nationalen Bildungsstandards eingeführt, die vorgeben, welche Ziele fachspezifisch in Form von anzustrebenden Lernergebnissen mit einem bestimmten Schulabschluss erreicht werden sollen. Die Bildungsstandards sollen darüber hinaus die Durchlässigkeit von Bildungswegen gewährleisten und eine Vergleichbarkeit der Abschlüsse, die in den Ländern erreicht werden können, ermöglichen.¹¹ Bildungsstandards existieren im Sekundarbereich bislang für den Hauptschulabschluss (Deutsch, Mathematik, 1. Fremdsprache), den Mittleren Abschluss (Deutsch, Mathematik, 1. Fremdsprache, Naturwissenschaften) sowie seit 2012 für die Allgemeine Hochschulreife (Deutsch, Mathematik, 1. Fremdsprache). Gekoppelt sind die Bildungsstandards mit Vergleichsarbeiten (VERA-8), die am Ende der achten Jahrgangstufe stattfinden und deren zentrale Funktion die Entwicklung der Schule und des Unterrichts ist. Sie ermöglichen die Feststellung des individuellen Leistungsstandes und das Erkennen von Stärken und Schwächen eines Kindes.

Wie hat sich nun das Abschneiden von Schülerinnen und Schülern in Deutschland bei PISA seit dem Jahr 2000 verändert? Mit der Erhebung 2009 wurde nach einem Jahrzehnt Bilanz gezogen.¹² Die Lesekompetenz der Fünfzehnjährigen in Deutschland hatte sich seit 2000 signifikant verbessert und lag nun im Mittelfeld der OECD-Staaten. Dies war vor allem auf eine Verringerung des Anteils sehr schwacher Leserinnen und Leser zurückzuführen. Der Anteil leistungsstarker Jugendlicher hatte sich hingegen seit 2000 nicht verändert. Beides führte dazu, dass die Streuung der Leistung, welche das Ausmaß der Heterogenität der Schülerschaft angibt, so stark gesunken war wie in keinem anderen OECD-Staat. Analog verbesserten sich die mittlere mathematische Kompetenz und die naturwissenschaftliche Kompetenz, beide lagen 2009 statistisch bedeutsam über dem OECD-Durchschnitt. Auch hier war die Verbesserung vor allem auf die Verringerung des Anteils schwacher Schülerinnen und Schüler zurückzuführen. Die Geschlechterdifferenzen hinsichtlich der naturwissenschaftlichen Kompetenz

verringerte sich substantziell, sodass 2009 kein Geschlechtsunterschied mehr zu beobachten war. Mit Blick auf die Lesekompetenz wiesen Mädchen jedoch nach wie vor bedeutend bessere Leistungen auf als Jungen und ebenso wie in den vorherigen PISA-Erhebungsrunden erzielten Jungen statistisch bedeutsam höhere Werte in der mathematischen Kompetenz. In Bezug auf den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und den Kompetenzbereichen zeigte sich, dass dieser zwar noch immer vorhanden war, er sich jedoch deutlich abgeschwächt hatte und nun im Mittel der OECD-Staaten lag. Vertiefende Analysen zeigten, dass sich in erster Linie die Lesekompetenz von Jugendlichen aus den niederen Dienstklassen (Routinedienstleistungen sowie un- und angelernte Arbeiter) verbessert hatte. Damit schien das deutsche Bildungssystem etwas chancengerechter geworden zu sein, wofür auch die Bildungsbeteiligung, die sich zwischen 2000 und 2009 veränderte, entscheidend war.

Schulart	2000 (Mädchen/Jungen)	2009 (Mädchen/Jungen)
Hauptschule	19,6 (23,4/30,2)	16,8 (17,2/20,9)
Schule mit mehreren Bildungsgängen	8,7	6,6
Realschule	25,9	26,8
Integrierte Gesamtschule	8,8	8,7
Gymnasium	28,3 (36,4/29,9)	33,5 (35,7/31,4)
Berufliche Schule	5,3	4,0
Förder- und Sonderschule	3,5	3,7

Tabelle 1: Verteilung der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler nach Schularten in PISA 2000 und 2009¹³; (in Klammern Bildungsbeteiligung der Mädchen und Jungen in Hauptschulen und Gymnasien; Angaben in Prozent)

Tabelle 1 zeigt die Bildungsbeteiligung von 2000 im Vergleich zu 2009. Bei der Interpretation der Tabelle muss beachtet werden, dass durch die Veränderungen der Schullandschaft und das Zusammenführen von Haupt- und Realschulen 2009 neue Schularten entstanden sind, die nur bedingt mit den bestehenden Schularten im Jahr 2000 verglichen werden können. Aus diesem Grund wird sich bei der weiteren Betrachtung auf die reinen Hauptschulen und das Gymnasium beschränkt. Die Tabelle zeigt, dass sich der Anteil der Jugendlichen, die eine Hauptschule besuchen, von 2000 zu 2009 um 2,8 Prozent verringert hat. Zeitgleich hat sich der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die das Gymnasium besuchen, um 5,2 Prozent erhöht. Hinsichtlich der Geschlechterdifferenzen sind die Anteile der Fünfzehnjährigen, die eine Hauptschule besuchen, für beide Geschlechter gesunken. Am Gymnasium ist zwar der Anteil der Mädchen gleich geblieben, jedoch ist eine zunehmende Bildungsbeteiligung durch die Jungen zu verzeichnen. Von diesem Anstieg der Gymnasialbeteiligung haben alle sozio-

ökonomischen Statusgruppen profitiert. Weiterführende Analysen zeigten jedoch, dass der ansteigende Besuch des Gymnasiums primär auf Jugendliche aus den EGP-Klassen IV (Selbstständige) und VII (un- und angelernte Arbeiter) zurückzuführen ist.¹⁴ Befürchtungen, dass dies mit einem absinkenden Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler am Gymnasium einhergeht, konnten bislang nicht bestätigt werden.

In der Zukunft gilt es, diese positive Entwicklung fortzuführen: Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg muss weiter verringert werden, auch die Schere zwischen Mädchen und Jungen in der Lese- sowie der mathematischen Kompetenz muss geschlossen werden. Um dies zu erreichen, müssen Anstrengungen zur Reduzierung des Anteils der sehr schwachen und schwachen Schülerinnen und Schüler weiter intensiviert werden. Zeitgleich sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um den Anteil kompetenzstarker Jugendlicher stärker auszubauen.

Mehrdimensionale Bildungsziele

Auch wenn die Verbesserung der kognitiven Kompetenzen und die Verringerung von Disparitäten wichtige Komponenten zur Qualitätssteigerung des Bildungssystems sind, ist die Schule mehr als eine Lehr- und Lernanstalt. Neben der Wissensvermittlung stehen im Rahmen von mehrdimensionalen Bildungszielen¹⁵ auch die Entwicklung der Persönlichkeit, Wohlbefinden, Ästhetik und die Entwicklung sozialer Fertigkeiten im Mittelpunkt. Darüber hinaus sind das Herausbilden von Interessen und motivationalen Orientierungen zentral für Ausbildungsentscheidungen und beeinflussen die Bereitschaft, sich auf Sachverhalte einzulassen sowie lebenslang zu lernen.¹⁶

Ein wichtiges Bildungsziel ist zum Beispiel die Entwicklung eines positiven Fähigkeits-selbstkonzepts, welches eine positive Wahrnehmung der eigenen Fähigkeiten beschreibt.¹⁷ Ein positives mathematisches Selbstkonzept beispielsweise hängt auch mit einer höheren mathematischen Kompetenz zusammen.¹⁸ Das Selbstkonzept der eigenen Fähigkeiten wird durchsogenannte Referenzgruppen-Effekte beeinflusst. Diese beschreiben, mit welcher Bezugsgruppe sich eine Person vergleicht. Es werden zwei Arten von Effekten unterschieden: der Fischteich-Effekt und der Assimilationseffekt.

Der Fischteich-Effekt beschreibt, dass, wenn zwei Jugendliche mit *gleicher Leistungsfähigkeit* Klassen mit *unterschiedlichen Leistungsniveaus* besuchen, der Jugendliche in der schwächeren Klasse eine höhere Wahrnehmung der eigenen Fähigkeiten besitzt als der Jugendliche in der leistungsstärkeren Klassen, der sich mit seinen besseren Mitschülerinnen und Mitschülern vergleicht.¹⁹ Dementsprechend kann es manchmal von Vorteil sein, ein Kind mit mittlerer Leistung, das es auch auf das Gymnasium schaffen würde, auf eine Realschule bzw. eine Schule mit mehreren Bildungsgängen zu schicken, weil es sich somit in einem Bezugssystem befindet, wo es nicht hinter den Leistungen anderer zurückbleibt und damit die Wahrnehmung der eigenen Fähigkeiten gestärkt werden kann.

Der Assimilationseffekt²⁰ verhält sich konträr zum Fischteich-Effekt. Dieser Effekt beschreibt, dass der positive akademische Ruf einer Schule das eigene Selbstwertgefühl stärken kann. Man ist stolz auf die eigene Schule und damit indirekt auf sich selbst. Dies ist aber natürlich auch umgekehrt der Fall: Eine Schule mit einem negativen akademischen Ruf kann das Selbstwertgefühl reduzieren. Beide Referenzgruppeneffekte können auch zeitgleich auftreten. In diesem Fall wirkt der Assimilationseffekt jedoch schwächer als der Fischteich-Effekt.

Diese mehrdimensionalen Bildungsziele müssen in Zukunft noch stärker in den Fokus der bildungspolitischen Debatte rücken und auch in der empirischen Forschung gibt es im Vergleich zu den kognitiven Kompetenzen dringend Aufholbedarf. Bisher findet ihre Berücksichtigung vor allem in der Diskussion um die MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) statt, da hier die Bedeutung von früh entwickelten Interessen für diese Fächer für spätere Berufswahlentscheidung erkannt wurde. Der politische Druck verschärfte sich durch den ansteigenden Bedarf an hoch qualifizierten Nachwuchskräften in den naturwissenschaftlichen und technischen Berufen²¹ und der zeitgleich zu geringen Anzahl an jungen Menschen – vor allem jungen Frauen –, die sich für einen Beruf aus dem MINT-Bereich entscheiden.²²

Inklusion im Bildungswesen

Eine weitere zentrale bildungspolitische Herausforderung ist die Umsetzung der 2009 in Kraft getretenen UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Artikel 24 des Übereinkommens besagt: *„Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. [...] Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass [...] Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben.“*²³

Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit diagnostiziertem sonderpädagogischem Förderbedarf in der Sekundarstufe I lag im deutschlandweiten Durchschnitt im Schuljahr 2011/2012 bei 5 Prozent mit erheblichen Schwankungen zwischen den Ländern. Den geringsten Anteil wies das Saarland mit 2,5 Prozent auf, den größten Anteil Mecklenburg-Vorpommern mit 10,5 Prozent. Von den Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf besuchten im deutschlandweiten Durchschnitt nur 20,8 Prozent eine Regelschule, die restlichen knapp 80 Prozent besuchten eine Förderschule. Auch die Anteile der integrativ beschulten Jugendlichen variierten erheblich zwischen den Ländern. Den größten Anteil von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regelschulen weist Schleswig-Holstein mit 59,8 Prozent auf (Anteil der Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der Gesamtschülerzahl in der Sekundarstufe I: 4,7 Prozent). Die geringsten Anteile integrativ

beschulter Jugendlicher sind hingegen in Hessen mit 11,7 Prozent zu finden (Anteil der Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der Gesamtschülerzahl in der Sekundarstufe I: 4,5 Prozent). Die größte Gruppe des diagnostizierten Förderbedarfs bilden Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen (43,7 Prozent), gefolgt von geistiger Entwicklung (16,0 Prozent) sowie emotionaler und sozialer Entwicklung (11,5 Prozent).²⁴

Die empirische Befundlage zu den Auswirkungen von integrativer Beschulung ist noch sehr dürrtig und bezieht sich primär auf den Förderschwerpunkt Lernen. Die Studien zeigen einen deutlichen Leistungsvorsprung von Jugendlichen **mit** sonderpädagogischen Förderbedarf im integrativen Unterricht gegenüber Jugendlichen **mit** sonderpädagogischen Förderbedarf in separierenden Unterrichtsformen.²⁵ Darüber hinaus unterscheidet sich die Leistungsentwicklung von Schülerinnen und Schülern **ohne** Förderbedarf mit integrativem Unterricht nicht von der Leistungsentwicklung von Schülerinnen und Schülern in anderen Klassen. Sie sind weder leistungsstärker noch leistungsschwächer, entwickeln jedoch ein positiveres Fähigkeitsselbstkonzept sowie ein höheres Selbstwertgefühl als Gleichaltrige.²⁶

Um die Auswirkungen der Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf für alle Beteiligten abzuschätzen, bedarf es unbedingt einer größeren empirischen Basis. Zudem muss bei der praktischen Umsetzung der UN-Konvention berücksichtigt werden, dass sich die Möglichkeiten der Integration der einzelnen Förderschwerpunkte erheblich unterscheiden werden. Sicherlich bedarf die Integration eines körperlich behinderten oder lernbehinderten Kindes andere Voraussetzungen und Maßnahmen als die Integration eines geistig behinderten Kindes. Hier muss in der Zukunft auch über Grenzen von integrativer Beschulung nachgedacht und diskutiert werden. Welche Art von diagnostiziertem Förderbedarf der Anteil der Jugendlichen hat, die bereits integrativ beschult werden, wurde bisher noch nicht untersucht. Abgesehen von den finanziellen Mitteln, die bereitgestellt werden müssen, ist es ebenso wichtig die Lehrkräfte auf diese neuen Herausforderungen adäquat vorzubereiten.

Professionalisierung der Lehrerbildung

Sowohl die strukturellen Veränderungen des Sekundarschulsystems als auch die Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf erfordern es, dass die Lehrkräfte noch intensiver für den Umgang mit heterogenen Lerngruppen ausgebildet werden. Auch darüber hinaus spielt die Lehrkraft in Bezug auf den Lernerfolg von Jugendlichen eine entscheidende Rolle: Sie stellt Lerngelegenheiten bereit, die von den Schülerinnen und Schülern wahrgenommen werden können. In der Interaktion zwischen Lehrenden und Lernenden wird dann an der Erreichung der mehrdimensionalen Bildungsziele gearbeitet. Als Reaktion auf die PISA-Ergebnisse wurden vor allem Maßnahmen beschlossen, welche die diagnostische und methodi-

sche Kompetenz der Lehrkräfte stärker in den Mittelpunkt stellten.²⁷ Angestrebt wurden eine stärkere Verzahnung von Studium, Referendariat und Lehrerfortbildung. Bisher wurden diese Maßnahmen primär in der ersten Ausbildungsphase, der universitären Lehrerbildung, umgesetzt. Gemeinsame Standards für die Lehrerbildung im Bereich der Bildungswissenschaften wurden verabschiedet²⁸ sowie ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken beschlossen.²⁹ Auch die zusätzliche Umstellung auf konsekutive Bachelor- und Masterstudiengänge schaffte Möglichkeiten, die universitäre Lehrerausbildung zu verändern.

Eine Bemühung ist zum Beispiel durch Eignungsklä rung die geeignetsten Studierenden für den Lehrerberuf zu finden, wie es auch in skandinavischen Ländern praktiziert wird.³⁰ Die KMK hat dazu 2013 Empfehlungen zur Eignungsklä rung in der ersten Phase der Lehrerausbildung verabschiedet.³¹ An der TUM School of Education der Technischen Universität München findet beispielsweise ein zweistufiges Eignungsfeststellungsverfahren statt. Interessenten bewerben sich mit Abiturzeugnis, Lebenslauf und Motivationsschreiben bei der Fakultät. Im zweiten Schritt werden sie dann zu einem Beratungsgespräch eingeladen auch wenn rein rechtlich ein Teil der Bewerberinnen und Bewerber direkt über die Abiturnote zugelassen wird.³² In diesen Gesprächen werden nicht nur die fachliche Eignung sondern auch die pädagogischen und sozialen Kompetenzen sowie die Motivation für den Lehrerberuf geprüft.³³ Haben die Studierenden den Einstieg ins Lehramtsstudium geschafft, wird von Anfang an auf eine enge Verzahnung zwischen der theoretischen Vermittlung von Wissen und der Möglichkeit zur praktischen Anwendung dieses Wissens geachtet. Im Rahmen des Praktikumkonzepts „TUMpaedagogicum“ erhalten Studierende bereits ab dem 1. Fachsemester die Gelegenheit, Erfahrungen in der Schule zu sammeln und ihre Eignung für den Lehrerberuf zu reflektieren. Darüber hinaus führt die enge Verzahnung mit der wissenschaftlichen Forschung dazu, dass Studierende lernen, aktuelle Forschungsbefunde wie zum Beispiel aus der PISA-Studie zu verstehen, zu interpretieren und daraus angemessene Rückschlüsse für die Weiterentwicklung ihres Unterrichts sowie die individuelle Förderung ihrer Schülerinnen und Schüler zu ziehen.

Nicht nur in der Lehrerausbildung sondern auch in der Lehrerfortbildung muss der angemessene Umgang mit Evidenz stärker in den Fokus rücken. Von zentraler Bedeutung sind hier die bereits angesprochenen nationalen Bildungsstandards. Entscheidend für den Erfolg der Bildungsstandards ist, dass sie von den Lehrkräften als Hilfsmittel zur Weiterentwicklung des eigenen Unterrichts wahrgenommen werden. Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass Lehrkräfte die Bildungsstandards eher als Test- und Kontrollinstrument wahrnehmen.³⁴ Dadurch kann das große Potential, das in ihnen steckt, noch nicht adäquat genutzt werden. Hier besteht großer Handlungsbedarf. Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung war die Veröffentlichung der KMK zur Nutzung der Bildungsstandards für die Unterrichtsentwicklung.³⁵ Dies reicht jedoch

nicht aus. Es sind flächendeckende Initiativen notwendig, um Lehrkräften zu zeigen, wie Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten produktiv für die Weiterentwicklung des eigenen Unterrichts genutzt werden können. Anhand der Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten können Lehrkräfte und Schulen Routinen im Umgang mit regelmäßigen schulinternen und -externen Evaluationen erlangen und daraus in Zusammenarbeit mit ihren Kolleginnen und Kollegen etwas für die Weiterentwicklung der Schule und des Unterrichts lernen.

Eine weitere Herausforderung ist die Gestaltung der zweiten Ausbildungsphase, des Referendariats. Hierzu wurden zwar 2012 ländergemeinsame Anforderungen zur Ausgestaltung des Vorbereitungsdienstes und zur abschließenden Staatsprüfung beschlossen³⁶, jedoch fehlen noch immer konkrete Umsetzungsvorschläge und geeignete Evaluationsverfahren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass für die Verbesserung der Qualität des Sekundarschulwesens weniger dessen Strukturen bedeutend sind, sondern vielmehr unterschiedliche Systemebenen einbezogen werden müssen. Entscheidend ist eine kluge Politik, die abgestimmte Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Schulsystems auf unterschiedlichen Ebenen initiiert, fördert und deren Umsetzung evaluiert.

Literatur

- 1 Aktionsrat Bildung: *Bildungsreform 2000–2010–2020. Jahresgutachten 2011*. Wiesbaden, 2011.
- Pant, H. A., Stanat, P., Schroeders, U., Roppelt, A., Siegle, T. & Pöhlmann, C. (Hrsg.): *IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I*. Münster, 2013.
- 2 KMK (2012). *Übersicht über die Bildungsgänge und Schularten im Bereich der allgemeinen Bildung*. Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/Schema-Bildungsgaenge_und_Schularten-Stand_2012-12.pdf
- 3 Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. Bielefeld, 2012.
- 4 Kobarg, M. & Prenzel, M.: *Stichwort: Der Mythos der nordischen Bildungssysteme*. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 12 (4), 2009, S. 597–615.
- 5 Baumert, J., Lehmann, R., Lehrke, M., Schmitz, B., Clausen, M., Hosenfeld, I. et al.: *TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Befunde*. Opladen, 1997.
- 6 KMK (1997). *Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – Konstanzer Beschluss* – (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997). Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf.

- 7 Fend, H.: *Neue Theorien der Schule*. Wiesbaden, 2008.
- 8 Baumert, J., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., Schiefele, U., Schneider, W. et al. (Hrsg.): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen, 2001.
- 9 KMK (1997). *Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – Konstanzer Beschluss* – (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997). Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf.
- 10 KMK (2002). *PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern* (Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18.10.2002). Verfügbar unter <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2002/massnahmen.pdf>.
- 11 KMK: *Konzeption der Kultusministerkonferenz zur Nutzung der Bildungsstandards für die Unterrichtsentwicklung*. Köln, 2010.
- 12 Klieme, E., Artelt, C., Hartig, J., Jude, N., Köller, O., Prenzel, M. et al. (Hrsg.): *PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt*. Münster, 2010.
- 13 Aktionsrat Bildung: *Bildungsreform 2000–2010–2020. Jahresgutachten 2011*. Wiesbaden, 2011.
- 14 Ehmke, T. & Jude, N.: Soziale Herkunft und Kompetenzerwerb. In E. Klieme, C. Artelt, J. Hartig, N. Jude, O. Köller, M. Prenzel et al. (Hrsg.), *PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt* (S. 231–254). Münster, 2010.
- 15 Fend, H.: *Neue Theorien der Schule*. Wiesbaden, 2008.
- 16 Aktionsrat Bildung: *Bildungsreform 2000–2010–2020. Jahresgutachten 2011*. Wiesbaden, 2011.
- 17 Marsh, H. W.: *Big-Fish-Little-Pond Effect on Academic Self-Concept*. Zeitschrift für Pädagogische Psychologie, 19 (3), 2005, S. 119–129.
- 18 Pekrun, R. & Zirngibl, A. (2004). Schülermerkmale im Fach Mathematik. In M. Prenzel, J. Baumert, W. Blum, R. Lehmann, D. Leutner, M. Neubrand et al. (Hrsg.), *PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland: Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs*. Münster, 2004, S. 191–210.
- 19 Marsh, H. W.: *Students' evaluations of university teaching: Research findings, methodological issues, and directions for future research*. International Journal of Educational Research 11 (3), 1987, S. 253–388.
- 20 Schwarzer, R. & Jerusalem, M.: Soziale Vergleichsprozesse im Bildungswesen. In F. Rheinberg (Hrsg.), *Bezugsnormen zur Schulleistungsbewertung: Analyse und Intervention*. Düsseldorf, 1982, S. 39–63.
- 21 Verein Deutscher Ingenieure. (2013). *Ingenieurmonitor. Der Arbeitsmarkt für Ingenieure im Mai 2013*. Verfügbar unter http://www.mintzukunftschaften.de/uploads/media/Ingenieurmonitor_2013-06.pdf

- 22 Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. Bielefeld, 2012.
- 23 Deutscher Bundestag. (2008). *Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. In Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil II Nr. 35. Verfügbar unter <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf>
- 24 Klemm, K.: *Gemeinsam lernen. Inklusion leben. Status quo und Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland*. 2011.
- 25 Ginnold, A.: *Der Übergang Schule – Beruf von Jugendlichen mit Lernbehinderung. Einstieg – Ausstieg – Warteschleife*. 2008.
- Ginnold, A.: Übergänge von Schülerinnen und Schülern mit Lernbehinderung aus der Schule in Ausbildung und Beruf – differenziert nach Sonderschule bzw. Integrationsschule. In: Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (Hrsg.): *Welchen Beitrag leistet die schulische Integration von Menschen mit Behinderungen auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt?* Berlin, 2008, S. 27–41.
 - Haeberlin, U.; Bless G.; Moser U.; Klaghofer R.: *Integration der Lernbehinderten*. Bern/Stuttgart, 1990.
 - Klemm, K. & Preuss-Lausitz U.: Auszüge aus dem Gutachten zum Stand und zu den Perspektiven der sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen. In: Verband Sonderpädagogik – Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (Hrsg.): *Sonderpädagogische Förderung in NRW*, Mitteilungen 4/2008, S. 6–17.
 - Klemm, K. & Preuss-Lausitz U. (2008b): *Gutachten zum Stand und zu den Perspektiven der sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen*. Essen/Berlin. Verfügbar unter: <http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sonderp%E4dagogisches%20Gutachten.pdf>
 - Lehmann, R. & Hoffmann E.: *BELLA. Ergebnisse der Berliner Erhebung der Lernausgangslagen arbeitsrelevanter Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf der Klassen 7 – 10 und der Jugendlichen in BQL und BQL/FL*. Münster, 2009.
 - Myklebust, J. O.: *Class placement and competence attainment among students with special educational needs*. British Journal of Special Education, 33 (2), 2006, S. 60–69.
 - Riedo, D.: *„Ich war früher ein sehr schlechter Schüler ...“ – Schule, Beruf und Ausbildungswege aus der Sicht ehemals schulleistungsschwacher junger Erwachsener*. Bern, 2000.
 - Wocken, H.: *Fördert Förderschule? Eine empirische Rundreise durch Schulen für „optimale Förderung“*. In I. Demmer-Dieckmann & A. Textor (Hrsg.). *Integrationsforschung und Bildungspolitik im Dialog*. Bad Heilbrunn, 2007, S. 35–60.
- 26 Feyerer, E.: *Behindern Behinderte? Integrativer Unterricht auf der Sekundarstufe I*. Innsbruck, 1998.

- 27 KMK (2002). *PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern* (Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18.10.2002). Verfügbar unter <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2002/massnahmen.pdf>.
- 28 KMK (2004). *Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften* (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.12.2004). Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Standards-Lehrerbildung.pdf
- 29 KMK (2008). *Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung* (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.10.2008 i. d. F. vom 16.9.2010), http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Vorgaben/KMK_Lehrerbildung_inhaltliche_Anforderungen_aktuell.pdf.
- 30 Ray, J. (in Vorbereitung): *Auswahl- und Eignungsfeststellungsverfahren in der finnischen Lehrerausbildung für die Jahrgangsstufen 1–6*.
- 31 KMK (2013). *Empfehlungen zur Eignungsabklärung in der ersten Phase der Lehrerausbildung* (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 7.3.2013). Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013-03-07-Empfehlung-Eignungsabklaerung.pdf
- 32 Otto, J. (15.9.13). *Lieben Sie Schüler? Wer sollte Lehrer werden und wer besser nicht – ein Tag bei den Auswahlgesprächen an der TU München*. Zeit online. Verfügbar unter <http://www.zeit.de/2013/37/lehrer-eignung-auswahl-tu-muenchen>
- 33 Technische Universität München (2012). *Satzung über die Eignungsfeststellung für den Bachelorstudiengang Naturwissenschaftliche Bildung für die Fächerkombinationen mit Biologie, Chemie, Informatik, Mathematik, Physik und Sport an der Technischen Universität München*. Verfügbar unter <http://www.edu.tum.de/de/studium/bewerbung-und-zulassung/lehramt-angymnasien/eignungsfeststellungsverfahren-bachelor/>.
- 34 Maier, U.: *Vergleichsarbeiten im Vergleich – Akzeptanz und wahrgenommener Nutzen standardbasierter Leistungsmessungen in Baden-Württemberg und Thüringen*. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11 (3), 2008, S. 453–474.
- Maier, U.: *Effekte testbasierter Rechenschaftslegung auf Schule und Unterricht. Ist die internationale Befundlage auf Vergleichsarbeiten im deutschsprachigen Raum übertragbar?* Zeitschrift für Pädagogik, 56 (1), 2010, S. 112–128.
- 35 KMK. (2010). *Konzeption der Kultusministerkonferenz zur Nutzung der Bildungsstandards für die Unterrichtsentwicklung*. Köln: Carl Link. Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_00_00-Konzeption-Bildungsstandards.pdf
- 36 KMK. (2012). *Ländergemeinsame Anforderungen für die Ausgestaltung des Vorbereitungsdienstes und die abschließende Staatsprüfung* (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.12.2012). Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2012/2012_12_06-Vorbereitungsdienst.pdf

Zum Wert der Kunst. Über die kunstpolitischen Chancen und Herausforderungen Deutschlands bis 2020

Rosali Wiesheu

Zur Interaktion von Kunst und Gesellschaft

Im Dialog mit dem Redner Ion hat Sokrates die Kunst um 400v.Chr. als Erregung und Übertragung von Kraft beschrieben.¹ Diese Kraft erweckt zuerst die Muse in den Künstlern, und diese leiten sie durch ihre Werke auf die Betrachter über. Sokrates hat aus der Einsicht in die Kraft der Kunst die Konsequenz gezogen, dass die Kunst aus dem auf Vernunft zu gründenden Gemeinwesen verbannt werden muss.² Gegen diese Auffassung argumentiert ein halbes Jahrhundert später Aristoteles in seiner Poetik, in der Kunst, also ihrer Produktion, Wahrnehmung, Erfahrung und Beurteilung, verwirkliche sich im Gegenteil vielmehr ein sozial erworbenes Vermögen, Kunst sei ein Akt praktischer Subjektivität.³

Ausgehend von diesen antiken Theoretikern haben sich zwei unterschiedliche Stränge in der Betrachtung über Kunst etabliert, in der die Konzeption von Kunst als Ausübung eines gesellschaftlich kodierten Vermögens der Auffassung von Kunst als unbewusster Kraft, die das Subjekt aus sich herausführt, diametral gegenüber steht. Im Folgenden soll geklärt werden, wie sich die Kunst des 21. Jahrhunderts zu ihrer Gesellschaft verhält, welche Rolle sie heute einnimmt und einnehmen kann. Nach dieser Positionsbestimmung soll spezifisch darauf eingegangen werden, worin die konkreten kunstpolitischen Chancen und Herausforderungen Deutschlands liegen, die den Umgang mit Kunst in den kommenden zehn Jahren beeinflussen werden.

Die Zweideutigkeit der Kunst. Schein und Sein

Gemäß des französischen Kunstkritikers Stendhal ist das Schöne immer nur Schein und zwar deshalb, weil in der Lust, die wir gegenwärtig an ihm erfahren, diejenigen Freuden und Vergnügen zugleich an- und abwesend sind, als abwesende anwesend und als anwesende abwesend, die unser Glück ausmachen.⁴ Wie Christoph Menke in seiner 2013 erschienen Abhandlung *Die Kraft der Kunst* deutlich macht, gehören Kunstwerke zu den zweideutigsten Dingen der Welt, die uns zwischen Kunst und Natur „zögern“ lassen, weil sie erfahrbar machen, dass die Eindeutigkeit in ihrer Vehemenz nicht in vollem Umfang haltbar ist. Diese Zweideutigkeit existiert nicht nur als Wirkung auf den Betrachter selbst, sondern ist eine der Bedingungen der Entstehung von Kunst überhaupt.⁵ Ein Gemälde, so realistisch und detailgetreu es auch gemalt sein mag, ist zwar als solches Teil der Wirklichkeit, das, was es darstellt, aber immer nur ihre Projektion. Die Schönheit ist demnach nur die scheinhafte Erscheinung des

Glücks, oder in den Worten Theodor W. Adornos: „*Sein Anspruch zu sein erlischt im ästhetischen Schein, was nicht ist, wird jedoch dadurch, dass es erscheint, versprochen. Die Konstellation von Seiendem und Nichtseiendem ist die utopische Figur von Kunst.*“⁶

In dieser Bestimmung weist die Kunst Charakteristika des Religiösen auf und es ist daher nicht verwunderlich, wenn die Soziologin und Kunsthistorikerin Sarah Thornton in ihrem 2008 erschienen Buch *Seven Days in the Art World* konstatiert: „*Dass zeitgenössische Kunst heute eine Art Religion für Atheisten geworden ist [...]. Für viele Akteure der Kunstwelt und für viele Kunstbegeisterte ist konzeptuelle Kunst so etwas wie ein existenzieller Weg, um ihrem Leben Sinn und Bedeutung zu verleihen. Der Sprung in den Glauben ist erforderlich, doch der Gläubige wird mit Sinn belohnt.*“⁷ Kunst diene seit jeher als Erzeugerin und Garantin für einen Sinn, den der Mensch nicht in sich selbst fand, sondern der sich entweder durch die reflexive Betrachtung oder die unmittelbare emotionale Erfahrung eines Kunstwerks konstituierte. Im heutigen Medienzeitalter wird unser Seh- und unser allgemeines Erfahrungsvermögen zum größten Teil von Fernsehen, Youtube und sozialen Netzwerken bestimmt. Wie Thornton beschreibt, evoziert dies einen Zugewinn an visueller Kompetenz, der ein größeres intellektuelles Vergnügen am Visuellen ermöglicht.⁸ Die Schwierigkeit für den heutigen Betrachter von Kunst, oder besser: den Betrachter heutiger Kunst, besteht nun allerdings darin, dass der gesteigerte visuelle Appetit mit einem Mangel an inhaltlichem Wissen einhergeht. Dieser Tatsache liegen mehrere Ursachen zugrunde, die unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen und im Folgenden dargelegt werden sollen.

Die Globalisierung und ihre Wirkung auf die Wahrnehmung kontemporärer Kunst

Susanne Gaensheimer, Kuratorin des Deutschen Pavillons auf der diesjährigen Biennale in Venedig, hat mit ihrem Ausstellungskonzept einigen Vertretern der Kunstwelt vor den Kopf gestoßen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Biennale haben die Deutschen ihren Ausstellungsort mit dem Frankreichs getauscht, um das 50-jährige Jubiläum des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags zu würdigen. Während die Franzosen die veränderten Gegebenheiten ihres neuen Ausstellungsraums nahezu unberücksichtigt lassen, präsentiert Gaensheimer vier Künstler aus vier Himmelsrichtungen, von denen keiner einen deutschen Pass besitzt, die aber alle in einem spezifischen Dialog mit der Bundesrepublik stehen: Der chinesische Künstler Ai Weiwei, der Südafrikaner Santu Mofokeng, die indische Künstlerin Dayanita Singh und der in Berlin lebende französisch-iranische Filmemacher Romuald Karmaker.

Für dieses transnationale Konzept hat die Kuratorin des Pavillons, Susanne Gaensheimer,⁹ viel Kritik geerntet. Hauptsächlich warf man ihr vor, mit dieser Ausstellungspoli-

tik jungen deutschen Nachwuchstalenten die Chance auf internationale Aufmerksamkeit zu verwehren.¹⁰ Diese Kritik mag auf den ersten Blick gerechtfertigt erscheinen, auf einen zweiten Blick allerdings verrät sie ein falsch verstandenes Konzept von Nationalität, das den aktuellen Gegebenheiten der Kunstwelt schon länger nicht mehr gerecht wird. Denn Susanne Gaensheimer macht mit ihrer Ausstellungskonzeption eine Tatsache provokant sichtbar: Die Kunst von heute ist global. Es gibt schon lange nicht mehr die *eine* nationale Kunst mit *der* Repräsentationslizenz für *das* Ganze. Moderne Gesellschaften vereinen inzwischen so viele unterschiedliche Kulturen, dass Kunst nur als innerer Plural verstanden werden kann.

Die Erwartungen indes an die bildende Kunst im 21. Jahrhundert sind groß: Kunst soll Identität stiften, für internationalen Austausch sorgen und zugleich Aushängeschild nationaler Kultur sein.

Die inhaltliche Erweiterung kontemporärer Kunst wurde zudem von einer Vervielfältigung der Medien begleitet: Wo sich früher Malerei von Skulptur unterschied, Architektur von Wandmalerei und Collage von Musik, erleben wir heute ein Miteinander und Durcheinander der verschiedensten Medien und Materialien: Romuald Karmaker zum Beispiel verwendet in seiner Arbeit für den Deutschen Pavillon dokumentarische Quellen, die er in Videoinstallationen mit Tonsequenzen aus verschiedenen Kontexten überlagert. Hierbei steht er, bedingt durch die räumlichen Gegebenheiten des Innenraums des Pavillons sowie durch Gaensheimers Ausstellungskonzept, zeitgleich in einem Dialog mit Ai Weiweis Stuhlkollage, die als Sinnbild für die chinesische Unterdrückungspolitik fungiert. Für die kontemporäre Kunst lässt sich also konstatieren: Es zählt nicht mehr *ein* bestimmter Kontext, der visuell dargestellt oder kritisch reflektiert wird, sondern das entscheidende sind die Bezüge *zwischen* verschiedenen Kontexten, die die kontemporäre Kunst behandelt. Diese Kontexte können nationaler oder rein materieller Prägung sein. Festzuhalten ist: Bezugnahmen sind an die Stelle von Realität getreten.¹¹

Schnittmengen und Schwerpunktverlagerungen. Kunstmarkt und Globalisierung

Die Globalisierung wirkt sich aber nicht nur auf die künstlerische Produktion aus, sondern ebenso auf die Kunstwelt im Allgemeinen und den Kunstmarkt im Speziellen. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts haben sich Europa und die USA als die Zentren der Kunstwelt verstanden. Europa lieferte die zentralen Texte, die eine Konstitution von Kunsttheorie ermöglichten: 100 v. Chr. verfasste Vitruv die erste Abhandlung über Architektur, Vasari etablierte mit seinen Künstlerviten 1568 die Kunstgeschichtsschreibung, da Vinci und Dürer verschriftlichten maßgebliche Erkenntnisse über anatomische und perspektivische Gegebenheiten. Die europäische Kunstproduktion war seit jeher eng verknüpft mit einem erkenntnistheoretischen Interesse.

Das Einhergehen von Kunst mit ihrer gleichzeitigen Verschriftlichung führte dazu, dass Europa den künstlerischen Kanon etablierte, der mit dem Aufkommen des Kunsthandels 1850 die westliche Kunst zum zentralen Verkaufsobjekt stilisierte. Die Vormachtstellung europäischer Kunst auf dem internationalen Markt verschob sich erst in den 1960er Jahren mit dem Aufkommen des Abstrakten Expressionismus, einer spezifisch amerikanisch geprägten Weiterentwicklung der europäisch fundierten modernen Kunst, in Richtung der USA. Dies hatte zur Folge, dass in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Anzahl der amerikanischen Sammler langsam aber stetig zunahm. Sie wuchs mit jedem Aufschwung und schrumpfte, wenn der Kunstmarkt abflaute. Dies verweist auf eine zentrale Charakteristik des Kunstmarkts: Er ist, wie jede andere wirtschaftliche Spekulation, von extrinsischen Faktoren abhängig und ordnet sich der aktuellen finanziellen Situation des jeweiligen Landes unter. Hierdurch lässt sich ebenfalls die steigende Präsenz von Russland, China und den arabischen Ländern erklären, die seit einigen Jahren aktiv am Kunstmarkt partizipieren.¹²

Konsequenzen aus der Globalisierung für Künstler, Kunstmarkt und Betrachter

Das Fehlen eines eindeutigen Referenzrahmens, der eine stringente Interpretation und ein nachhaltiges oder vielleicht sogar ein spontanes Verständnis der Manifestationen kontemporärer Kunst ermöglichen würde, sowie die Expansion von Kunst als Warengut bergen gefährliche Konsequenzen, die den heutigen Umgang mit Kunst zum großen Teil bereits prägen. Denn, wie die Kunsthistorikerin und Herausgeberin der Texte zur Kunst, Isabelle Graw, analysiert: „[...] heute zählt nicht mehr die Sache an sich [das Kunstwerk], sondern die Frage, von wem sie wie verhandelt wird.“¹³ Diese „Verhandlungsträger“ sind Institutionen wie Museen, Messen, Galerien, Kunstvereine und Auktionshäuser. Auffallend ist, dass sich die mediale Berichterstattung der vergangenen zehn Jahre primär auf Meldungen hoher Verkaufszahlen von Auktionen, Get-Together-Schnappschüsse namhafter Sammler, Schauspieler und Künstler auf großen Kunstmessen und einige wenige Veranstaltungen wie die Documenta oder die Biennale in Venedig konzentriert hat. Dies zeigt, dass sich der öffentliche Fokus vom Inhalt der Kunst und ihrem Erkenntnispotenzial hin zum Kunstwerk als Ware oder Anlass für gesellschaftliche Zusammenkünfte verschoben hat. Was also eigentlich zählt, ist weniger der Gebrauchswert eines Kunstwerks, sein potenzieller Erkenntnisgehalt, sondern sein Tauschwert, also der Preis, zu dem es auf dem Markt verhandelt wird. Dieser wird dementsprechend auch weniger hinsichtlich objektiver, den Kunstwerken inhärenten Kriterien festgelegt, sondern maßgeblich durch Nachfrage gesteuert. Die Basis hierfür bildet zum großen Teil die Expertise weniger populärer Sammler oder renommierter Galerien, die als Vertrauensgarant für die Relevanz

und Lukrativität der jeweiligen Kunstwerke einstehen und somit zum Teil schon selbst zum Qualitätsmerkmal von Kunst avancieren. Auffallend ist überdies, dass immer weniger bestimmte Stile oder Künstlergruppen favorisiert werden, als vielmehr Künstlerpersönlichkeiten in den Fokus des Kunstmarktes gelangen. Zugespitzt könnte man sagen: Die Künstler selbst werden immer objekthafter, die eigentliche Kunst immer subjektförmiger. Der Name des Künstlers fungiert mehr und mehr als Label seiner Ausdrucksweise.¹⁴ All diese Faktoren zusammengenommen, bedeutet dies in letzter Konsequenz: Wer sich allein für den Gebrauchswert eines Kunstwerks interessiert, also seinen eigentümlichen Erkenntnisgehalt, wird vom gegenwärtigen System kaum bedient.

Lösungsansätze für eine alternative Interaktion zwischen Künstler, Kunstwerk und Betrachter

Wie kann unter diesen Voraussetzungen ein interessierter Betrachter Kunst zu sehen bekommen, die fernab vom medial befeuerten Institutionskarussell existiert? Wie können sich junge Künstler der „Klatschmedienpolitik“ entziehen und trotzdem erfolgreich sein? Und welche Maßnahmen können entwickelt werden, um dem Vertrauensverlust in die Legitimität kontemporärer Kunst nachhaltig entgegenzuwirken? Zur Entwicklung einer Lösungsstrategie braucht es neue kunstmarkttechnische Konzepte, die die verschiedenen Partizipanten der Kunstwelt vereinigen und Synergieeffekte zwischen den Institutionen, den Künstlern und den Betrachtern erzeugen. Zwei Beispiele solcher interdisziplinärer Ansätze sollen abschließend kurz skizziert werden.

Interaktion von Museen, Galerien, Künstlern und Besuchern

Es sind in erster Linie die Museen, die einen nachhaltigen Diskurs über kontemporäre Kunst etablieren können, da sie der Schnelllebigkeit des Marktes widerstehen und als dauerhafte Institutionen konstant an der Errichtung eines gemeinsamen kulturellen Gedächtnisses arbeiten können. Ihr erklärtes Ziel sollte es deshalb sein, den Museumsbesucher mit Kompetenz hinsichtlich der aktuellen Kunst auszustatten. Dies kann sich allein durch die Errichtung eines adäquaten Betrachtungs- und Erfahrungskontexts von aktueller Kunst vollziehen. Die Museen müssen es schaffen, Foren zu errichten, die attraktiv genug sind, junge Menschen auf aktuelle Ausstellungen aufmerksam zu machen und informativ genug, um älteren Menschen Zugang zu den Voraussetzungen und Bedingungen kontemporärer Kunst zu ermöglichen. Das Format „Kino der Kunst“, das im Mai 2013 in München stattfand, kann dafür als Anschauungsbeispiel dienen: Dieses vereinigte Münchener Galerien, Museen, Kinos und internationale Künstler wie Cindy Sherman oder Isaac Julien, die gemeinsam an der Vermittlung von Filmen arbeiteten, die von Künstlern in den letzten Jahrzehnten gedreht wurden. Ältere

Menschen nahmen an Diskussionsveranstaltungen teil oder besuchten Galerien, die jüngere Generation zog es zu Filmpartys mit anschließenden Filmvorführungen und die Aufmerksamkeit der Medien wurde durch die Präsenz von Cindy Sherman und dem Renommee des Veranstaltungspartners Louis Vuitton erweckt, sodass sich positive Berichterstattungen in den Leitmedien wie der *Süddeutschen Zeitung* und sogar dem *SPIEGEL* fanden.

Interaktion von Messe, Künstler und Besucher

Im September 2013 erprobt ein junges Kollektiv in Hamburg zum ersten Mal ein neues Messeformat. Unter dem Titel *P/ART – Producers Artfair* stellt sie die Künstler selbst in den Mittelpunkt. Unabhängig von Galerien und Institutionen sollen die Künstler die Möglichkeit erhalten, ausgewählte Arbeiten einem interessierten Publikum zu zeigen und zu verkaufen. Performances, Führungen und Diskussionen konstituieren ein Rahmenprogramm, das nicht nur Kunsthandel und Kunstdiskurs vereinen, sondern ebenso das neue Messeformat als diskursives Instrumentarium kritisch begleiten soll.¹⁵

Die *P/ART* nimmt mit dieser Konzeption eine Vorreiterrolle im Kunstmarkt ein, da sie den Hype um die Künstler gleichzeitig nutzt und umgeht, indem sie die Künstler selbst zu Ausstellern ihrer Werke macht. Somit ist der uninformierte Betrachter aus der Pflicht einer konsistenten Interpretation der dargestellten Werke genommen und es wird ihm gleichzeitig ein persönliches Kunsterlebnis ermöglicht, da er die Wahrnehmung des Kunstwerks mit einem individuellen Künstlergespräch verbinden kann. Gleichzeitig reagiert die *P/ART* durch ihre Konzeption als Messe auf die Tendenzen des freien Markts: Sie bietet den Künstlern mehr als eine elitäre Ausstellungsfläche und ermöglicht ihnen gleichzeitig, den Gebrauchswert ihrer Kunst konstruktiv mit ihrem Tauschwert zu verbinden.

Fazit

Der mediengenerierte Diskurs, der sein Spiegelbild in einem gesellschaftlichen Hype um den Eventcharakter der vermittelten Kunst findet, muss kunsttheoretisch und -historisch reflektiert werden. Hierzu muss die Wissenschaft der Kunstgeschichte alternative Erklärungsmodelle und Theorien zum Aufkommen aktueller Manifestationsformen kontemporärer Kunst etablieren, die nicht nur Stil, Künstlerbezüge und Nationalität berücksichtigen, sondern ebenso die Vermittlung, die gesellschaftliche Relevanz und den Ausstellungskontext der jeweils zu besprechenden Kunstgattung oder des jeweiligen Kunstwerks oder Künstlers und die Erzeugung von dessen Hype miteinbeziehen. Der Hamburger Kunsthistoriker Hans Belting hat diese kunsthistorische Praxis als einer der ersten in den Wissenschaftsdiskurs eingeführt, indem er 2006 am Zentrum für Kunst und Medienkompetenz in Karlsruhe ein Forschungsgremium einbe-

rief, das den Tendenzen der globalen Kunst und ihrer Rolle für die Kunstgeschichte nun nachgeht. Dieses Projekt darf kein singuläres im universitären Kontext bleiben. Vielmehr braucht es weitere Organe, die die Auswirkungen der globalen Kunst von unterschiedlichen Blickwinkeln analysieren, evaluieren und kontextualisieren. Dies kann seinen Anfang in der deutschen Ausstellungspraxis und ihrer akademischen Reflexion nehmen, um zu reüssieren und fundierte Erkenntnisse zu gewinnen, muss allerdings ein weltweiter, globaler Austausch zwischen Künstlern, Wissenschaftlern, Museumsleitern, Kuratoren und Autoritäten aus der Popkultur miteinbezogen werden. Nur dann können die Tendenzen der kontemporären Kunst adäquat, das heißt polyperspektivisch betrachtet und beurteilt werden.

- 1 Platon: *Ion*, übers. v. Friedrich Schleiermacher, in: Platon. Sämtliche Werke, hrsg. von Karlheinz Hülsler, Frankfurt am Main/Leipzig 1991, Bd. 1.
- 2 Vgl. Christoph Menke: *Die Kraft der Kunst*, Berlin 2013, S.11 – 12.
- 3 Aristoteles: *Poetik*, übersetzt und hrsg. von Manfred Fuhrmann, Stuttgart 2006.
- 4 Stendhal: *Über die Liebe*, vollständige Ausgabe, übers. von Walter Hoyer, Frankfurt am Main 1979, S.76, Vgl. hierzu auch: Christoph Menke: *Die Kraft der Kunst*, Berlin 2013, S. 42.
- 5 Christoph Menke: *Die Kraft der Kunst*, Berlin 2013, S.21.
- 6 Theodor W. Adorno: *Ästhetische Theorie*, Frankfurt am Main 1974, S.347.
- 7 Sarah Thornton: *Sieben Tage in der Kunstwelt*, Frankfurt am Main 2009, S. 14 – 15.
- 8 Sarah Thornton: *Sieben Tage in der Kunstwelt*, Frankfurt am Main 2009, S. 16.
- 9 Susanne Gaensheimer (*1967) leitet seit Januar 2009 das Museum für Moderne Kunst (MMK) in Frankfurt am Main und kuratiert zum zweiten Mal den deutschen Pavillon der Biennale di Venezia. 2011 wurde sie zusammen mit Aino Laberenz für die Realisierung der eigentlich von Christoph Schlingensiefel geplanten Gestaltung des Pavillons mit dem „Goldenen Löwen“ ausgezeichnet [Anm. d. Verf.].
- 10 Vgl. <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/biennale-von-venedig-frankreich-und-deutschland-tauschen-pavillons-a-901231.html> (zuletzt aufgerufen am 6. September 2013), <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/kunst/unser-ai-in-venedig-was-zeigt-der-deutsche-pavillon-2013-11895646.html> (zuletzt aufgerufen am 6.9.2013).
- 11 Hans Belting: *Contemporary Art as Global Art. A Critical Estimate*, in: Hans Belting/Andrea Buddensieg [Hrsg.]: *The Global Art World. Audiences, Market, and Museums*, Ostfildern 2009, S.40–69, hier S.53.
- 12 Vgl. Peter Weibel: *Globalisierung: Das Ende der Modernen Kunst?* <http://blog.zkm.de/blog/editorial/globalisierung-das-ende-der-kunst-der-moderne/> (zuletzt aufgerufen am 6.9.2013).
- 13 Isabelle Graw: *Schon gehört? Schon gesehen? Überlegungen zu Gossip, Kunst und Celebrity Culture*, in: *Texte zur Kunst* (61) 2006, S.41 – 53, hier S.45.

- 14 Vgl. Isabelle Graw: *Schon gehört? Schon gesehen? Überlegungen zu Gossip, Kunst und Celebrity Culture*, in: *Texte zur Kunst* (61) 2006, S. 41 – 53, hier S. 48.
- 15 http://www.part13.com/german_about.html (zuletzt aufgerufen am 6.9.2013).

Autoren und Teilnehmer

Michael Scheithauer



Dr. Michael Scheithauer, Jahrgang 1982, studierte Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Regensburg. Er absolvierte Praktika u.a. bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestags und an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing. Seit November 2008 ist er Wissenschaftlicher Büroleiter und Pressesprecher des Konvents für Deutschland. 2013 erfolgte die Promotion zum Dr. phil. an der Universität Passau bei Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Oberreuter. Das Thema seiner Dissertation, die in der Schriftenreihe „Politika. Passauer Studien zur Politikwissenschaft“ des Nomos-Verlags erscheinen wird, lautet: „Reformorientierte Gesellschaftsinitiativen: Ideen- und Stichwortgeber für den politischen Diskurs?“.

Andreas Kraus

Dipl.-Ing. Andreas Kraus, Jahrgang 1979, studierte nach seinem Abitur in Regensburg und dem Grundwehrdienst bei der „Truppe für Operative Information“ von 1999 bis 2004 an der TU Berlin Stadt- und Regionalplanung. Studienbegleitend absolvierte er das journalistische Nachwuchsförderprogramm der Hanns-Seidel-Stiftung.

Ab dem Herbst 2004 war Kraus im Büro des Vorsitzenden des Europaausschusses des Deutschen Bundestags, Matthias Wissmann, für die Koordination der Pressearbeit des Ausschusses zuständig. Im Juni 2007 wechselte er zeitgleich mit Wissmann zum Verband der Automobilindustrie und übernahm dort die Leitung der Pressestelle des Verbands in der Bundeshauptstadt. Im August 2009 erfolgte schließlich sein Wechsel zum weltweit drittgrößten Prüfdienstleistungskonzern DEKRA. Hier leitet Kraus den Bereich Regierungsbeziehungen sowie die Konzernrepräsentanz in Berlin und koordiniert die politische Interessenvertretung auf Bundesebene und in den Bundesländern.



Stefan Pohlmann



Stefan Pohlmann, M. A., Jahrgang 1984, studierte Politikwissenschaften sowie Geschichte im Nebenfach an der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover. Er absolvierte Praktika u. a. im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland und dem Deutschen Bundestag (Referat WI 2/Interparlamentarische Organisationen). Seit Mai 2010 ist Stefan Pohlmann in verschiedenen Funktionen für den Marburger Bund – Bundesverband tätig, seit Januar 2013 als Referent für politisches Monitoring.

Marco Splitt

Marco Splitt, B. A., Jahrgang 1984, hat an der Freien Universität Berlin Politik- und Geschichtswissenschaften studiert. Im Jahr 2008/2009 war er PAD-Stipendiat in Frankreich und lehrte Geschichte in Aix-Marseille. Er promoviert am Fachbereich Geschichtswissenschaften der Freien Universität Berlin. In seiner Dissertationsschrift beschäftigt er sich mit der Diskursgeschichte des Begriffs „Geschichtsbewusstsein“. Dabei re- und dekonstruiert er den rasanten Aufstieg der gegenwärtigen Leitkategorie des Fachs.

Splitt hat daneben umfassende berufliche Erfahrungen gesammelt, u. a. bei der Konzernleitung der Deutschen Bahn AG und beim Deutschen Kulturforum östliches Europa. Derzeit arbeitet er beim Wirtschaftsrat Deutschland sowie im Büro für politische Kommunikation bei Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a. D.



Hubert Wissing



Dr. Hubert Wissing, Jahrgang 1973, studierte Europäische Studien an den Universitäten Osnabrück und Maastricht (Niederlande). 2005 erfolgte die Promotion am Fachbereich Sprach- und Literaturwissenschaft der Universität Osnabrück mit der Dissertation „Intellektuelle Grenzgänge. Pierre Bourdieu und Ulrich Beck zwischen Wissenschaft und Politik“ (erschieden im VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden). Von 2006 bis 2010 war er Referent für Gesellschaftspolitik beim Kolpingwerk Deutschland. Seit Mai 2010 ist Wissing Leiter der Arbeitsgruppe Kirche und Gesellschaft im Generalsekretariat des Zentralkomitees der deutschen Katholiken in Bonn.

Anja Schiepe-Tiska

Dr. Anja Schiepe-Tiska, Diplom- Psychologin, Jahrgang 1982, studierte Psychologie an der Universität Potsdam mit den Schwerpunkten Motivationspsychologie sowie Arbeits- und Organisationspsychologie. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TUM School of Management der Technischen Universität München und promovierte dort zum Thema „Macht und Flow-Erleben“. Seit Januar 2011 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Susanne Klatten-Stiftungslehrstuhl für empirische Bildungsforschung an der TUM School of Education der TU München. Sie ist Teil des nationalen Projektmanagements der PISA-Studie in Deutschland und international an deren Testkonzeption beteiligt.



Rosali Wiesheu



Rosali Wiesheu, M. A., Jahrgang 1987, studierte Philosophie, Kunstgeschichte und Neuere Deutsche Literatur an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der École Normale Supérieure Paris. Sie absolvierte Praktika beim Auktionshaus Phillips de Pury in München und dem SPIEGEL in Hamburg. Von 2009 bis 2011 arbeitete sie beim Münchener Lokalradio M94.5, dessen Kulturredaktion sie von 2010 bis 2011 leitete. Von 2011 bis Juli 2013 betreute sie den Presse- und Messebereich der Galerie Klüser in München. Im Juli 2012 gründete sie den Verein Kultur-Netzwerker e.V., dem sie als Vorsitzende vorsteht. Derzeit hat Rosali Wiesheu einen Lehrauftrag der Katholischen Universität Eichstätt inne und realisiert ihre Dissertation über die literarische und philosophische Rezeption des Schweizer Künstlers Alberto Giacometti im Rahmen eines Stipendiums des Elitenetzwerks Bayern.

Ansprechpartner

Konvent für Deutschland e.V.
Dr. Michael Scheithauer
Friedrichstraße 133
10117 Berlin

Fon 030-20 45 66 10
Fax 030-20 45 66 15

info@konvent-fuer-deutschland.de
www.konvent-fuer-deutschland.de

Impressum

Herausgeber Konvent für Deutschland e. V.
Hans-Olaf Henkel, Prof. Dr. Rupert Scholz
Friedrichstraße 133
10117 Berlin
www.konvent-fuer-deutschland.de

Redaktion Dr. Michael Scheithauer (Leitung),
Dipl.-Pol. Melanie Vockert
Konvent für Deutschland e. V.
Friedrichstraße 133
10117 Berlin

Gestaltung Ultracolor, Berlin: Jörg Metzke, Frank Wagner

Druck und Bindung Rindt-Druck Fulda

Auflage: 500 Stück
1. Auflage, November 2013
Vertrieb: Diese Broschüre wird kostenlos geliefert.