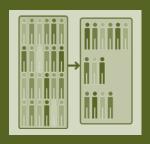
Politische Handlungsspielräume



Roman Pfefferle

Wer macht Politik? Politische Akteure auf staatlicher, supranationaler und gesellschaftlicher Ebene

Helfried Bauer, Margit Schratzenstaller Wer verteilt das Geld und woher kommt es?



Peter Nowak, Joy Ladurner, Brigitte Juraszovich, Maria M. Hofmarcher

Die österreichische Gesundheits- und **Pflegepolitik**



Erika Wagner, Carmen Klausbruckner

Rahmenbedingungen im Bereich der Umweltpolitik



Gerhard Tanzer

Politische Bildung in der HTL

Was kann der Staat und was soll er dürfen?



Heinrich Ammerer

Wenn alle Politik machen: BürgerInnenbeteiligung am Beispiel "Stuttgart 21"

Zwischen Pest und Cholera: Dilemmasituationen in der Umweltpolitik

Elfriede Windischbauer

Standpunkte zur Gesundheitspolitik

Die Informationen zur Politischen Bildung, herausgegeben vom Forum Politische Bildung, erscheinen zweimal jährlich.

Redaktionsadresse:

Forum Politische Bildung

A-1010 Wien, Hegelgasse 6/5 Tel.: 0043/1/512 37 37-11 Fax: 0043/1/512 37 37-20 E-Mail: office@politischebildung.com

www.politischebildung.com

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme Politische Handlungsspielräume Forum Politische Bildung (Hrsg.). – Innsbruck; Wien; Bozen: Studien-Verlag, 2011

(Informationen zur Politischen Bildung; Bd. 34)

ISBN: 978-3-7065-5139-7 Alle Rechte vorbehalten

Satz & Layout: Katrin Pfleger Grafikdesign

Lektorat: Irmgard Dober

Druck: Berger, Horn, Printed in Austria, 2011

Offenlegung gemäß §25 Mediengesetz Grundlegende Richtung der Halbjahresschrift Informationen zur Politischen Bildung: Fachzeitschrift für Politische Bildung mit informativen Beiträgen zum Thema, einer Fachdidaktikrubrik und konkreten Umsetzungen für den Unterricht. Die veröffentlichten Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers wieder.

Bildnachweis Umschlag:

- 1 Demokratiezentrum Wien
- 2 Demokratiezentrum Wien
- 3 Parlamentsdirektion/Peter Korrak
- 4 Europäisches Parlament

Bildnachweis Grafik S. 6:

Dragan Tatic/HBF (Bundespräsident Heinz Fischer), BKA/HBF (österreichische Bundesregierung), VfGH/Achim Bieniek (österreichische VerfassungsrichterInnen), Parlamentsdirektion/Peter Korrak (Parlamentsgebäude in Wien), www.sozialpartner.at

Wir haben uns bemüht, alle InhaberInnen von Bildrechten ausfindig zu machen. Sollten dennoch Urheberrechte verletzt worden sein, werden wir nach Anmeldung berechtigter Ansprüche diese entgelten.

Die Informationen zur Politischen Bildung werden unterstützt vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur Abteilung Politische Bildung

bm:uk

Informationen zur Politischen Bildung

Nr. 34 • 2011

Politische Handlungsspielräume

Forum Politische Bildung:

Mag. Barbara Blümel, MAS Parlamentsdirektion

Univ.-Prof. i. R. Dr. Herbert Dachs Universität Salzburg

Mag. Gertraud Diendorfer Demokratiezentrum Wien

Mag. M.Ed. Irene Ecker, Msc. FDZ GSK/PB der Universität Wien, HTL Ettenreichgasse

Univ.-Prof. Dr. Heinz Fassmann Institut für Geografie und Regionalforschung, Universität Wien

Univ.-Prof. i. R. Dr. Hans-Georg Heinrich Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

Ao.Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll Österreichisches Institut für Internationale Politik

Ao. Univ.-Prof. Dr. Reinhard Krammer, Fachbereich Geschichte, Universität Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Anton Pelinka Central European University Budapest

Mag. Herbert Pichler Schulzentrum Ungargasse, Fachdidaktikzentrum Geographie und Wirtschaftskunde, Universität Wien

Univ.-Prof. Dr. Sonja Puntscher Riekmann Universität Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

Prof. Dr. Wolfgang Sander Didactics of Social Sciences, Universität Giessen

Univ.-Prof. Dr. Dieter Segert Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

Univ.-Prof. Dr. i. R. Emmerich Tálos Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien

Mag. Dr. Gerhard Tanzer Schulzentrum Ungargasse

Univ.-Prof. Dr. Brigitte Unger Utrecht School of Economics

Em. Univ.-Prof. Dr. Erika Weinzierl Institut für Zeitgeschichte, Universität Wien

Em. Univ.-Prof. DDr. Manfried Welan Universität für Bodenkultur Wien

Mag. Dr. Elfriede Windischbauer Pädagogische Hochschule Salzburg

In Zusammenarbeit mit

MR Mag. Manfred Wirtitsch, BMUKK, Abteilung Politische Bildung

Redaktion:

Mag. Gertraud Diendorfer (Gesamtredaktion)

Mag. Petra Dorfstätter (Redaktionelle Mitarbeit)

Inhalt

3 Einleitung

Informationsteil

5 Roman Pfefferle

Wer macht Politik? Politische Akteure auf staatlicher, supranationaler und gesellschaftlicher Ebene

14 Helfried Bauer, Margit Schratzenstaller

Wer verteilt das Geld und woher kommt es?

22 Peter Nowak, Joy Ladurner, Brigitte
Juraszovich, Maria M. Hofmarcher
Die österreichische Gesundheits- und Pflegepolitik

30 Erika Wagner, Carmen Klausbruckner

Rahmenbedingungen im Bereich der Umweltpolitik

Die didaktische Rubrik: Aus der Theorie für die Praxis

44 Gerhard Tanzer

Politische Bildung in der HTL

Für den Unterricht

50 Gerhard Tanzer

Was kann der Staat und was soll er dürfen?

57 Heinrich Ammerer

Wenn alle Politik machen: BürgerInnenbeteiligung am Beispiel "Stuttgart 21"

61 Heinrich Ammerer

Zwischen Pest und Cholera: Dilemmasituationen in der Umweltpolitik

68 Elfriede Windischbauer

Standpunkte zur Gesundheitspolitik

Grafiken, Tabellen, Materialien

- 4 Meinungsstrahl
- **6** Das politische System Osterreichs
- 8 Kompetenzverteilung zwischen der EU, Bund, Ländern und Gemeinden
- **12** Das Zusammenspiel der Institutionen der Europäischen Union
- 14 Budgetdefizit und Staatsverschuldung
- 16 Umverteilung durch den Staat in Österreich
- 17 Abgabenstruktur im internationalen Vergleich
- 18 Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereich
- 19 Ausgaben für Sozialleistungen nach Funktionen 1990 bis 2009
- 20 Spekulation mit öffentlichen Geldern
- 23 Beziehungen im öffentlichen Gesundheitswesen
- 24 Aufteilung der öffentlichen und privaten Gesundheitsausgaben
- 31 Umweltverträglichkeitsprüfverfahren

- 33 Die Europäische Bürgerinitiative
- 36 Emissionshandel Handel mit Verschmutzungszertifikaten
- 38 Wie beeinflusst man politische Entscheidungen?
- 41 Die Kyoto-Ziele
- 43 Politik da kann man ja nichts machen!?
- 47 Ein Beispiel aus dem Kompetenzmodell
- **48** Ein Beispiel zur politischen Handlungskompetenz
- 49 Streitkultur und Konfliktmanagement
- 59 Der Streit um "Stuttgart 21"
- 60 Schlichtungsgespräche zu "Stuttgart 21"
- 63 Das Dilemma

75 VOICE. Developing Citizens

76 AutorInnenverzeichnis

Einleitung

Wer macht Politik und wer verfügt über die notwendigen Handlungsspielräume, um politisch gestalten zu können? Diese Frage stellt sich nicht zuletzt auch angesichts der Medienberichterstattung über die aktuelle Finanzkrise. Sehr oft wird politische Machtlosigkeit beklagt und politisches Handeln eingefordert. Das vorliegende Themenheft greift die Frage nach den Handlungsspielräumen auf und versucht damit auch, einen Zugang zur Politik und zu deren Funktionsweisen, aber auch Verständnis für ihre Komplexität in einem demokratischen Mehrebenensystem zu schaffen.

Der Einführungsartikel zeigt auf, wer in welchen Bereichen über politische Gestaltungskompetenzen verfügt, aber auch, wo aufgrund fehlender Zuständigkeiten oder Pattsituationen mitunter die Grenzen liegen. Angereichert mit zentralen Übersichtstabellen über die Kompetenzverteilung und die politischen Akteure wird in aller Kürze dargestellt, welche Aufgaben und Machtkompetenzen Bund, Länder und Gemeinden haben und welche auf die EU-Ebene verlagert wurden. In weiterer Folge werden anhand dreier Politik-Bereiche die Zuständigkeitsverteilung und die Reformbarrieren genauer unter die Lupe genommen.

- 1. Beispiel: Haushaltserstellung und Finanzpolitik: Der Staat hebt Steuern ein, um damit Aufgaben, die ihm von den WählerInnen übertragen wurden, zu erfüllen und um Marktversagen aufzufangen. Zugleich werden die Handlungsspielräume der Finanzpolitik in Österreich auch von der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeschränkt.
- 2. Beispiel: Politikbereich Gesundheits- und Pflegepolitik: Gerade im Gesundheitsbereich wird seit Jahren auf die explodierenden Kosten und den notwendigen Reformbedarf hingewiesen. Reformen scheitern an der Zersplitterung der Zuständigkeiten und an Doppelgleisigkeiten sowie an den unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure.
- 3. Beispiel: Umweltpolitik: Atomare Bedrohung oder Feinstaubbelastung machen nicht vor Ländergrenzen halt. Wer kann hier Veränderungen herbeiführen? Sind wir gefordert oder "die Politik"? EU-Akteure (Kommission, Rat etc.), nationale Regierungen, Regionen, mächtige global agierende wirtschaftliche Lobbyinggruppen, Protestbewegungen alle sind Akteure, die ihre Interessen einbringen (können). Auch "wir", die WählerInnen und BürgerInnen, sind ein politischer Akteur, der sich auf vielfältigen Wegen ins politische Mehrebenensystem einbringen kann in Zukunft auch mit dem neuen direktdemokratischen Mittel der Europäischen BürgerInneninitiative.

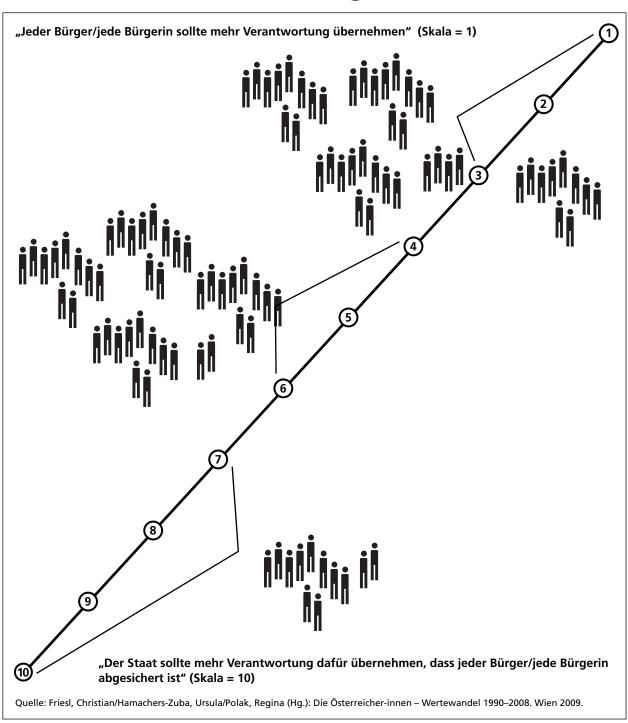
Die Unterrichtsbeispiele greifen das Thema bzw. die dargestellten Politikbereiche auf und bieten konkrete Vorschläge für die Unterrichtspraxis. Diese beinhalten ausführliches Arbeitswissen, anschauliche Grafiken, kopierfähige Vorlagen und Arbeitsblätter.

Die Fachdidaktikrubrik behandelt wie immer einen über das Themenheft hinausgehenden aktuellen Aspekt der politischen Bildung. Diesmal wird der neue Lehrplan für die neue Fächerkombination "Geografie, Geschichte und Politische Bildung" in der HTL vorgestellt, der erstmals auf Kompetenzen aufbaut.

November 2011

Gertraud Diendorfer

Meinungsstrahl: Wer soll Verantwortung übernehmen?



Im Rahmen einer Wertestudie sollten sich die Befragten entlang einer Skala von 1 bis 10 positionieren. Die Aussagen "Jeder Bürger/jede Bürgerin sollte mehr Verantwortung übernehmen" (Skala = 1) sowie "Der Staat sollte mehr Verantwortung dafür übernehmen, dass jeder Bürger/jede Bürgerin abgesichert ist" (Skala = 10) standen einander gegenüber. 44 Prozent ordneten sich auf der Skala den Werten 1–3 zu, 42 Prozent den Werten 4–6 und 12 Prozent den Werten 7–10.

Roman Pfefferle

Wer macht Politik?

Politische Akteure auf staatlicher, supranationaler und gesellschaftlicher Ebene

"Wer macht Politik?" ist die Frage nach jenen, die dafür verantwortlich sind, innerhalb einer Gesellschaft allgemein verbindliche Regeln des Zusammenlebens herzustellen. Eine wichtige Funktion von Politik ist es, diese Regeln zu beschließen und darauf zu achten, dass sie auch eingehalten werden. Darüber, wie diese Regeln aussehen sollen, gibt es bei Gruppen innerhalb der Gesellschaft unterschiedliche Vorstellungen und Interessen. Somit ist es auch eine Aufgabe von Politik, zumindest von demokratischer Politik, einen Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Standpunkten herbeizuführen.¹

Interessensausgleich

Demnach ist zu klären, wer die Akteure, also die handelnden Personen, Gruppen oder Institutionen, sind und mit welchen Kompetenzen, Gestaltungs- und Handlungsspielräumen sie ausgestattet werden, um "Politik zu machen" und damit das gemeinschaftliche Zusammenleben zu organisieren und zu regulieren. In Demokratien geht das Recht von der Bevölkerung aus: Sie ist es, die durch Wahlen andere politische Akteure legitimiert und so die Identität von Herrschern und Beherrschten gewährleistet. Neben den Mechanismen repräsentativer Demokratie existieren eine Reihe von direktdemokratischen Instrumenten sowie die Grundrechte der Vereins- und Versammlungsfreiheit oder das Petitionsrecht, die den BürgerInnen einräumen, als aktive Akteure am politischen Prozess zu partizipieren.

Sprechen wir von österreichischen politischen Akteuren, so sind damit zunächst zweifelsohne die in der Bundesverfassung genannten Organe gemeint. Hierzu gehören das Parlament, die Bundesregierung, der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin, die Bundesländer, ihre Landtage und Regierungen, die Gemeinden mit ihren Gemeinderäten sowie die Gerichte. Hinzugekommen sind seit 1995 die Akteure auf Ebene der Europäischen Union, die in bestimmten Politikbereichen ebenfalls erheblichen Einfluss auf "österreichische" Politik ausüben. Zusätzlich versucht auch eine große Zahl nicht-staatlicher Akteure "Politik zu machen": Diese werden als gesellschaftliche Akteure bezeichnet. Wichtige gesellschaftliche Akteure des politischen Systems sind politische Parteien, unterschiedliche Interessensgruppen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), aber auch Massenmedien.

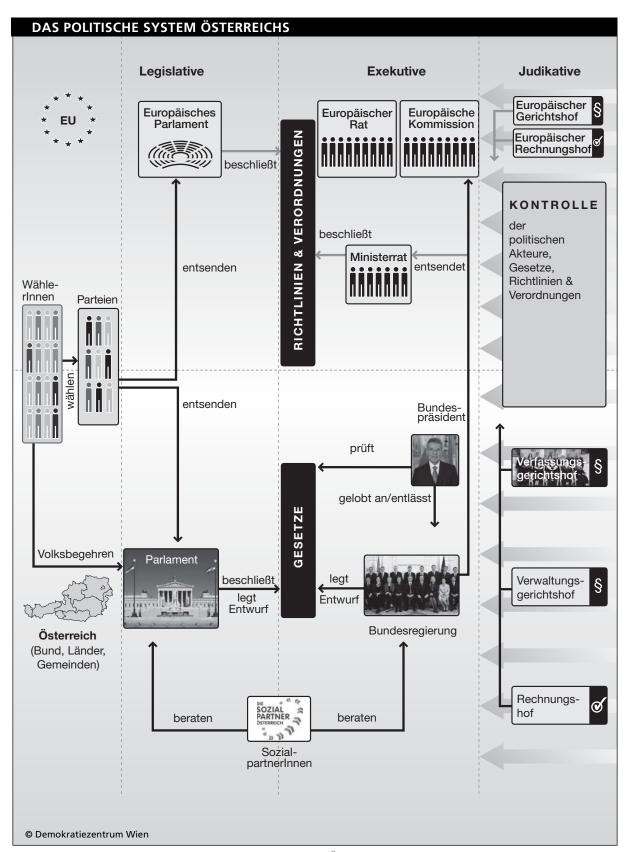
Die politischen Akteure Österreichs

All diese Akteure bestimmen auf verschiedenen Ebenen und auf unterschiedliche Weise in Österreich und in der Europäischen Union mit, wie "Politik gemacht" wird, und kämpfen gleichzeitig um ihren Einfluss und Handlungsspielraum gegenüber anderen Akteuren des politischen Systems.

Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Menschliches Zusammenleben in einer Gemeinschaft braucht gewisse Spielregeln. Dies gilt insbesondere für Gemeinschaften in einem Staat oder in einem überstaatlichen politischen System wie der Europäischen Union. Solche Spielregeln für staatliches Handeln sind in der jeweiligen Verfassung eines Landes oder im Fall der Europäischen Union in grundlegenden

Spielregeln für staatliches Handeln



Diese Grafik stellt vereinfacht dar, wie das politische System in Österreich gegliedert ist und und wie Gesetze entstehen.

Verträgen ("Primärrecht") verankert. Eine Verfassung legt also fest, welche wichtigen Institutionen oder Organe es gibt, die Politik machen, und mit welcher Machtfülle diese ausgestattet sind. In demokratischen Verfassungen finden sich auch Vorgaben für die Gewaltenteilung im Staat, die festschreiben, dass es eine Trennung der Kompetenzen zwischen einer gesetzgebenden (Legislative), vollziehenden (Exekutive) und richtenden (Judikative) Gewalt geben muss. Des Weiteren regeln Verfassungen in Demokratien den Schutz der Gemeinschaft vor dem Staat (Grund- und Menschenrechte) und die Möglichkeiten der Mitbestimmung der Bevölkerung am staatlichen Handeln und an der Zusammensetzung der staatlichen Organe (Wahlen, direkte Demokratie). Demokratische Verfassungen haben also die Funktion, staatliche Herrschaft zu begrenzen und politische Macht zu verteilen.

Schutzfunktion

Verfassungen sind zwar schwieriger zu verändern als einfache Gesetze, sie spiegeln aber auch gesellschaftlichen Wandel und politische Innovationen wider. In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen "geschriebener" (Rechtsverfassung) und "gelebter" (Realverfassung oder Verfassungswirklichkeit) Verfassung zu nennen: Die Rechtsverfassung schreibt fest, wer auf welche Weise Recht erzeugt, wer regiert und wer die Einhaltung des Rechts kontrolliert. Sie legt also grundsätzlich fest, welche Organe und Institutionen wie Politik machen dürfen. Verfassungswirklichkeit oder Realverfassung meint in Ergänzung dazu die auf der Rechtsverfassung aufbauenden tatsächlichen politischen Prozesse und Machtträger innerhalb des politischen Systems.³ Denn der komplexe und vielschichtige Prozess der Produktion von Politik wird von der Rechtsverfassung nur grundlegend geregelt. Es sind auch dort nicht oder nur ansatzweise festgeschriebene Abläufe und Akteure – wie politische Parteien, Interessensverbände, Massenmedien oder zivilgesellschaftliche Organisationen –, die in der täglichen Praxis politischer Entscheidungsfindung eine Rolle spielen.

Rechtsverfassung und Realverfassung

Verfassungsakteure und ihre Kompetenzen

Innerhalb Österreichs gibt es mit der Bundes-, der Landes- und der Gemeindeebene drei Arenen, in denen "Politik gemacht" wird. 1995 kam mit dem EU-Beitritt Österreichs eine weitere Ebene mit eigenen Akteuren hinzu. Die Frage, wo für die jeweiligen Politikfelder oder Aufgabenbereiche Gesetze beschlossen und diese vollzogen werden, legt innerhalb Österreichs die Kompetenzverteilung fest (vgl. Tabelle "Kompetenzverteilung zwischen der EU, Bund, Ländern und Gemeinden"). Bei der Bestimmung dieser Kompetenzverteilung äußert sich die Machtverteilung klar zugunsten des Bundes: Obwohl laut Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, im selbstständigen Zuständigkeitsbereich der Länder liegen, ist eine große Anzahl der wichtigsten Kompetenzen explizit auf Bundesebene verankert. Die EU hat sich mit dem Vertrag von Lissabon erstmals eine klare Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen ihr selbst und den Mitgliedstaaten gegeben.

Kompetenzverteilung

Vertrag von Lissabon

Politische Akteure auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene

Gesetzgebende Akteure

Bundesebene

Im Parlament werden Gesetze beschlossen und es ist somit der Sitz der gesetzgebenden Gewalt (Legislative) auf Bundesebene. Das österreichische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat (183 Abgeordnete) als Bundesparlament und dem Bundesrat als Länderkammer. Die gesetzgebende Macht zwischen diesen beiden Kammern ist ungleich verteilt und liegt vorwiegend beim Nationalrat als wichtigstes Organ der Bundes-

Nationalrat

	KOMPETENZVERT	KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN D	DER EU, BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN	ANDERN UND GE	MEINDEN		
	EU Ausschließliche Zuständigkeit	EU ↓ Geteilte Zuständig- keit mit den Mit- gliedstaaten	Bund Gesetzgebung † Bund Vollziehung	Bund Gesetzgebung Land Vollziehung	Bund Grundsatzgesetz- gebung ↓ Land Ausführungsgesetzge- bung und Vollziehung	Land Gesetzgebung Land Land Vollziehung	Gemeinde (eigener Wirkungsbereich)
(IdswsuA) nəitəsiM	Zollunion, Festlegung der für das Funk- tionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbs- regeln, gemein- same Handels- politik, Wäh- rungspolitik in den Euro-Staaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik	Binnenmarkt, Sozial- politik hinsichtlich der im Vertrag von Lissabon genannten Aspekte, wirtschaft- licher, sozialer und territorialer Zusam- menhalt, Landwirt- schaft und Fischerei (ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeres- schätze), Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, trans- europäische Netze, Energie, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesund- heit hinsichtlich der im Vertrag von Lissabon genannten	Äußere Angelegenheiten, Einwanderung, Geldund Bankenwesen, Gewerberchtswesen, Aufrechterhaltung der Öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Kraftfahr- und Postwesen, Bergund Sicherheit, Kraftfahr- und Forstwesen, Wasserrecht, Sozialversicherung, Gesundheitswesen, Arbeitsrecht, militärische Angelegenheiten, Universitäten, div. Schulangelegenheiten, Arb AHS, RMHS)	Staatsbürger- schaftsrecht, Straßenpolizei, Umweltverträg- lichkeitsprüfung, Dienstrecht der Lehrerlnnen in öffentlichen Pflichtschulen	Armenwesen (= Sozial- hilfe), Heil- und Pflegeanstalten, Jugendfürsorge, Bodenreform, Pflanzen- schutz, Teile des Elektri- zitätswesens, land- und forstwirtschaftliches Arbeiter- und Ange- stelltenrecht, Errichtung und Organisation der öffentlichen Pflicht- schulen, Bestellung der Landes- und Bezirks- schulräte	Gemeinderecht, Baurecht, Wohnbau- förderung, Raumordnung, Grundverkehr, Isemdenverkehr, Jagd und Fischerei, Sport, Jugendschutz, Kindergarten- und Hortwesen, land- und forstwirtschaft- liches Schulwesen	Ortspolizeiliche Aufgaben in den Bereichen Sicher- heits-, Veran- staltungs-, Straßen-, Flur- schutz-, Markt-, Gesundheits-, Sittlichkeitsrecht, Bau- und Feuer- polizei, Verwaltung gemeindlicher Verkehrsflächen, öffentliche Raumplanung (Flächenwid- mungspläne, Bau- bewilligungen)
-			/ /				

Quellen: Fallend, Franz: Arenen der Politik: Machtverteilung und Entscheidungsmuster in Bund, Ländern und Gemeinden, in: Dachs, Herbert/Fassmann, Heinz (Hg.): Politische Bildung. Grundlagen – Zugänge – Materialien. Wien 2003, S. 85; Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ/do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF (17.11.2011)

Diese Tabelle zeigt auf, welche Materien bzw. welche Kompetenzen in welchen Zuständigkeitsbereich fallen – also wie Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mit-

gliedstaaten, aber auch innerhalb Österreichs verteilt sind.

Informationen zur Politischen Bildung Nr. 34

gesetzgebung. Ohne ihn kann kein Bundesgesetz zustande kommen. Er setzt sich aus 183 Abgeordneten zusammen, die von ihren jeweiligen politischen Parteien auf Wahllisten gesetzt und von allen ÖsterreicherInnen über 16 Jahren gewählt werden können. Neben der Gesetzgebung ist die Unterstützung der Bundesregierung (Exekutive) durch eine Mehrheit im Nationalrat eine wichtige Aufgabe von Nationalratsabgeordneten. Die die jeweilige Regierung nicht unterstützende Minderheit im Nationalrat wird als Opposition bezeichnet.

Der Bundesrat vertritt die Interessen der Bundesländer auf Bundesebene und sichert somit die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Seine Mitglieder – ihre Zahl ist nicht festgeschrieben und ändert sich mit der Bevölkerungsentwicklung in den Ländern – werden nicht direkt von der Bevölkerung gewählt, sondern nach Landtagswahlen vom jeweiligen Landtag entsandt. Der Bundesrat hat deutlich weniger Macht als der Nationalrat und kann den Gesetzgebungsprozess in den meisten Fällen nur verzögern. Aufgrund dessen spricht man auch von einem "unechten Zweikammernsystem". Viel stärker als vom Bundesrat werden die Interessen der Bundesländer von der Landeshauptleutekonferenz vertreten. Sie ist ein im B-VG nicht genanntes Organ, versucht aber als Akteur der Verfassungswirklichkeit Konsens unter den Länderinteressen herzustellen und diesen auf Bundesebene zu vertreten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen und realpolitischen schwachen Stellung des Bundesrates ist seine Reform – betreffend Stärkung oder gänzliche Abschaffung – Gegenstand fortlaufender Diskussion.⁴

Bundesrat

Landeshauptleutekonferenz

Landtage

Auf Landesebene fungieren die neun österreichischen Landtage als Parlamente, in die die Landtagsabgeordneten durch direkte Wahlen in den Bundesländern für eine Dauer von fünf bzw. sechs Jahren (Oberösterreich) entsandt werden. Die Zahl der Mitglieder der einzelnen Landtage ist durch Landesverfassungen festgelegt und schwankt zwischen 100 (Wien) und 36 (Burgenland, Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg). Die Landtage agieren in den Angelegenheiten, die in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, als gesetzgebende Organe. Zusätzlich gibt es Politikfelder, in denen der Bund für die Grundsatzgesetzgebung und die Länder für die Ausführungsgesetzgebung zuständig sind (vgl. Tabelle "Kompetenzverteilung" auf S. 8).

Ausführungsgesetzgebung

Gemeinderäte

Auch auf Ebene der Gemeinden (bundesweit gibt es derzeit 2.357 Gemeinden) existieren mit den Gemeinderäten gewählte "Parlamente", welche laut Verfassung aber Organe der (Selbst-)Verwaltung darstellen. Die Mitglieder der Gemeinderäte hängen von der Gemeindegröße ab, in kleinen Gemeinden sind das meist 9, in großen gibt es Gemeinderäte mit bis zu 45 Mitgliedern. Gemeinderäte stellen formal die obersten Beschluss- und Beratungsorgane auf Gemeindeebene dar, obwohl sie keine Gesetze beschließen, sondern nur Verordnungen erlassen können.

Organe der (Selbst-)Verwaltung

Vollziehende Akteure (Exekutive)

Bundesregierung und BundespräsidentIn

Das oberste Organ der vollziehenden Gewalt (Exekutive) auf Bundesebene ist die Bundesregierung. Sie spielt auch im Prozess der Gesetzgebung eine zentrale Rolle, da rund 80 Prozent der Gesetzesvorschläge aus der Verwaltung kommen und in weiterer Folge auf Initiativen der Bundesregierung zurückgehen (sogenannte Regierungsvorlagen). Sie besteht laut Verfassung aus dem/der Bundeskanzlerln, dem/der Vizekanzlerln, dem/der Finanzministerln und den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung, deren Anzahl und Zuständigkeiten bei jeder ihrer Neu- oder Umbildung durch ein einfaches Gesetz (Bundesministeriengesetz) bestimmt werden. Da die Bundesregierung vom politischen Vertrauen der Mehrheit des Nationalrats abhängig ist, wird sie von der Mehrheitsfraktion

Bundesministeriengesetz oder den Mehrheitsfraktionen im Nationalrat unterstützt. Die SpitzenpolitikerInnen der Regierungsparteien sind in der Regel in der Bundesregierung vertreten und üben aus der Ministerposition Einfluss auf die regierungsunterstützende Mehrheit im Nationalrat aus. Auch Österreichs EU-Beitritt brachte eine Stärkung der Position der Bundesregierung mit sich. Dies insbesondere deshalb, weil es die Mitglieder der Bundesregierung sind, die in den insgesamt neun fachspezifischen EU-Ministerräten (z.B. Agrar-, Finanz- oder Umweltministerrat) vertreten sind und hier auf Gemeinschaftsebene rechtssetzend tätig werden.

Staatsoberhaupt

Der Bundespräsident/die Bundespräsidentin ist das österreichische Staatsoberhaupt und wird durch direkte Volkswahl für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Obwohl er/sie in der geschriebenen Verfassung mit einer relativen Machtfülle ausgestattet ist, hält er/sie sich in der Regel aus dem tagespolitischen Geschehen heraus und tritt beispielsweise bei einer Staatskrise in Erscheinung. In diesem Zusammenhang ist vom "Rollenverzicht" des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin oder von einer "Autorität in Reserve" die Rede.

Landesregierungen

Vollzugsföderalismus

Auf Länderebene sind die Landesregierungen die obersten Akteure der Vollziehung. Politik in den Bundesländern ist generell stärker von Vollziehung und Verwaltung als von Gesetzgebung bestimmt, womit in diesem Zusammenhang auch von einem "Vollzugsföderalismus" gesprochen wird. Denn wie in der Tabelle "Kompetenzverteilung zwischen der EU, Bund, Ländern und Gemeinden" ersichtlich ist, haben die Länder nicht nur Landesgesetzgebung zu vollziehen, sondern treten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung auch als Vollzugsorgane von Bundesgesetzen auf. Die Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung ist von den Mehrheitsverhältnissen in den Landtagen abhängig, wobei in fünf Bundesländern (Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten, Steiermark, Burgenland) noch der Proporz, die anteilsmäßige Beteiligung von Landtagsparteien in der Landesregierung, gepflogen wird.⁵ Die Abkehr vom Proporzsystem war gerade in jüngster Zeit Gegenstand der Diskussion in den Ländern Niederösterreich und Steiermark, wobei Letztere mit Beginn der kommenden Legislaturperiode ab 2015 den Proporz aufgibt.

Gemeindevorstände und BürgermeisterInnen

Proporzsystem

Die Gemeindevorstände sind Exekutivorgane auf Gemeindeebene und gemäß B-VG (Art. 117 Abs. 5) nach dem Proporzprinzip eingerichtet, d.h., die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien sind automatisch im Vorstand vertreten. Hervorzuheben ist hier der/die Bürgermeisterln, der/die einerseits den Vorsitz im Gemeinderat führt und andererseits das allein zuständige Gemeindeorgan im übertragenen Wirkungsbereich gegenüber den Landes- und Bundesverwaltungsorganen ist.

Gerichtsbarkeit

Ordentliche und außerordentliche Gerichte

Die rechtssprechende Gewalt geht von der Justiz mit ihren unterschiedlichen Gerichten aus. Diese sind in Österreich in ordentliche und außerordentliche Gerichte unterteilt. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen die Bezirksgerichte, die Landesgerichte (LG), die vier Oberlandesgerichte (OLG – Wien, Graz, Linz und Innsbruck) und der Oberste Gerichtshof (OGH). Als fünfte Instanz existiert in Fällen des Europäischen Rechts noch der Europäische Gerichtshof (EuGH) und in Fragen der Menschenrechte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) und der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) sind die Höchstgerichtshöfe der außerordentlichen Gerichtsbarkeit. Der VfGH befasst sich mit die Verfassung betreffenden Konflikten und prüft, ob einfache Gesetze der Verfassung zuwiderlaufen. Der VwGH ist die oberste Instanz im Verwaltungsverfahren und sorgt somit für die Kontrolle der Verwaltung.⁶ Die rechtssprechende Gewalt wird mit Ausnahme der europäischen Gerichtshöfe nur von Bundesbehörden ausgeübt, auch die Landes- und Bezirksgerichte sind Bundesbehörden.

Politische Akteure auf Ebene der Europäischen Union

Seit dem EU-Beitritt Österreichs mit 1. Jänner 1995 wird Politik neben den drei beschriebenen von einer vierten Ebene und deren Akteuren "gemacht". Das von der EU als supranationale Organisation ausgehende Recht schlägt nationales Recht (ausgenommen sind die Grundprinzipien des B-VG) und ist von Österreich wie auch von den anderen Mitgliedstaaten umzusetzen und anzuwenden. In welchen Politikfeldern die EU Rechtssetzungskompetenz besitzt, ist in den primärrechtlichen Verträgen bestimmt und wird vom sogenannten Subsidiaritätsprinzip⁷ beeinflusst. Mit dem Ende 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon regelt ein Kompetenzkatalog die Frage der Zuständigkeiten der EU. Seit Bestehen der EU übertragen die Mitgliedstaaten mehr und mehr Kompetenzen auf diese Ebene.

4. Ebene EU

Kompetenzkatalog zu Zuständigkeiten

Die wichtigsten Organe der EU sind der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der Mitgliedstaaten, als Leitliniengeber und "konstitutioneller Architekt"; der Rat der EU (Ministerrat), der die einzelnen Mitgliedstaaten vertritt; die Europäische Kommission, die als "EU-Regierung" Interessen der Union wahrt; das Europäische Parlament, das die BürgerInnen vertritt und von diesen direkt für fünf Jahre gewählt wird; und der Europäische Gerichtshof, der die Einhaltung des Gemeinschaftsrechtes kontrolliert. Jegliche Rechtssetzung (Gesetzgebung) auf EU-Ebene nimmt mit einem Vorschlag der Kommission ihren Anfang (Initiativmonopol) und wird schließlich von Rat und Parlament beschlossen, die sich seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon in vielen Politikbereichen als gesetzgebende Gewalten gleichwertig gegenüberstehen. Politische Entscheidungen auf EU-Ebene werden also entscheidend von den drei letztgenannten Institutionen bestimmt: Ihr Zusammenspiel wird auch als "institutionelles Dreieck" bezeichnet. Die Entsendung bzw. Wahl von österreichischen VertreterInnen in alle EU-Organe ist in den EU-Verträgen geregelt und auch im B-VG (Art. 23e) festgeschrieben.

Die wichtigsten Organe der EU

Initiativmonopol der Kommission

Die "Europäisierung" des österreichischen politischen Systems seit 1995 hat eine Verschiebung politischer Macht weg von der Legislative (Kompetenzreduktion für das nationale Parlament bzw. schwache Stellung des Europäischen Parlaments) hin zur Exekutive (RegierungsvertreterInnen sind im Ministerrat der EU rechtssetzend tätig) mit sich gebracht.

Mehr Macht für Exekutive

Gesellschaftliche Akteure

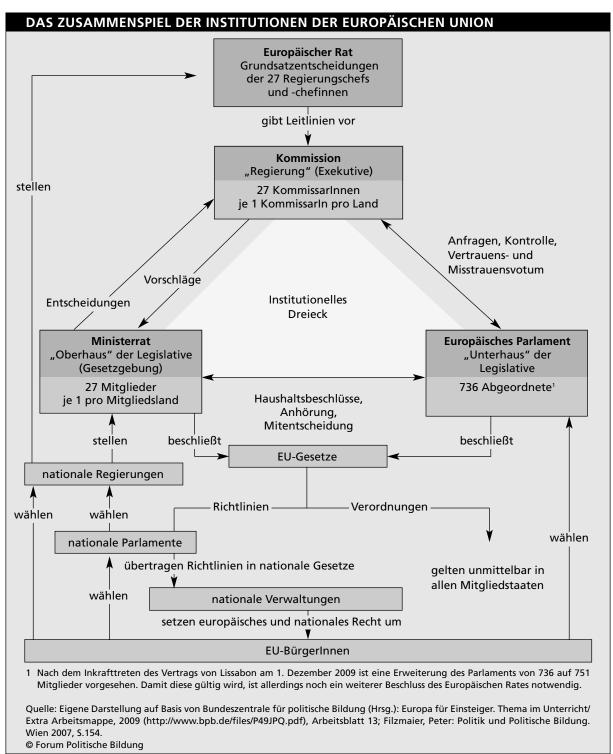
Neben den beschriebenen Institutionen gibt es auf allen vier Ebenen auch gesellschaftliche Akteure, die auf Institutionen einwirken und so politische Prozesse mitbestimmen. Als zentrale Akteure sind hier zunächst politische Parteien anzuführen, innerhalb derer sich Menschen mit ähnlichen politischen Zielen vereinigen. Im Wesentlichen haben Parteien drei Aufgaben:

Politische Parteien

- ▶ Erstens wählen sie jene Personen aus, die dann in ihrem Namen in die Institutionen einziehen (Rekrutierungsfunktion).
- Zweitens sammeln sie unterschiedliche Interessen, leiten diese dann weiter und beeinflussen auf diese Weise die getroffenen Entscheidungen (Aggregatsfunktion).
- Drittens sollen sie dafür sorgen, dass die Herrschaft in einem politischen System rechtmäßig ausgeübt wird und dieses von der Bevölkerung akzeptiert wird (Legitimationsfunktion).8

Es sind also die politischen Parteien, die den politischen Prozess und die Institutionen mit Leben erfüllen und wesentlich zum Funktionieren des Systems beitragen.

Neben den Parteien sind insbesondere die als politische Akteure mit dem Ziel der Durchsetzung von Interessen bestimmter Gruppen zu nennen. Diese Aufgabe obliegt in Österreich auf oberster Ebene mit den Kammern (Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschaftskammer Österreich und Landwirtschaftskammer) einerseits den gesetzlich eingerichteten Interessensvertretungen



Im institutionellen Dreieck der EU werden die politischen Programme und Rechtsvorschriften, die in der gesamten EU gelten, erarbeitet. Die Kommission schlägt neue EU-Rechtsvorschriften vor, aber angenommen werden sie vom Parlament und vom Ministerrat. Die Kommission und die Mitgliedstaaten setzen diese dann um. Das Europäische Parlament wird direkt von den wahlberechtigten EU-BürgerInnen gewählt, der Ministerrat (Rat der Europäischen Union) indirekt. Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der Mitgliedstaaten sowie der/die PräsidentIn der Europäischen Kommission regelmäßig zusammen. Der Europäische Rat tagt zweimal jährlich, er befasst sich mit den politischen Zielvorstellungen der EU und entscheidet diese, wie beispielsweise beim Vertrag von Lissabon.

Interessensvertretungen und andererseits den großen freien Verbänden (Vereinigung der Österreichischen Industrie und Österreichischer Gewerkschaftsbund). Die drei Kammern und der ÖGB bilden die sogenannte Sozialpartnerschaft. Auch auf EU-Ebene existieren ähnlich gelagerte Vertretungen, wenngleich diese deutlich schwächer ausgebildet sind.

Politische Willensbildung findet aber nicht nur auf Ebene von politischen Parteien und Interessensverbänden statt, sondern auch innerhalb der Zivilgesellschaft. Hier ist im Wesentlichen zwischen sogenannten Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen zu unterscheiden. Erstere sind zumeist längerfristig eingerichtet und vertreten Interessen in unterschiedlichen Bereichen wie den Menschenrechten (amnesty international, Liga für Menschenrechte, Asylkoordination) oder der Wohlfahrt (Caritas, Rotes Kreuz, Ärzte ohne Grenzen). Bürgerinitiativen sind im Gegensatz dazu kurzfristigere, meist anlassbezogene Vereinigungen von Menschen zur Umsetzung bestimmter politischer Ziele.⁹

Akteure der Zivilgesellschaft

Abschließend sind noch Massenmedien (Zeitungen, Radio, Fernsehen und das Internet) als gesellschaftliche Akteure der Politik anzuführen, denn ob jemand politisch wahrgenommen wird, hängt hauptsächlich damit zusammen, ob er/sie auch medial wahrgenommen wird. Massenmedien haben in Demokratien drei Hauptfunktionen zu erfüllen.

Massenmedien: die "vierte Gewalt"

- ▶ Erstens sollen sie möglichst vollständig, sachlich und verständlich über Politik informieren (Informationsfunktion).
- Zweitens gewährleistet ihre Unterschiedlichkeit Meinungsvielfalt, wodurch es den Menschen ermöglicht wird, sich unterschiedliche Meinungen zu bilden (politische Meinungsbildungsfunktion).
- ▶ Darüber hinaus zählt es zu ihren Aufgaben, politische Prozesse und Akteure zu kritisieren und zu kontrollieren (Kritik- und Kontrollfunktion).¹¹⁰

Gelingt die Umsetzung der ihnen zugewiesenen Funktionen, können Massenmedien nicht zu Unrecht als "vierte Gewalt" in der Demokratie bezeichnet werden.

Wie beschrieben, sind es eine Reihe unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die auf verschiedenen Ebenen den politischen Prozess mitbestimmen und somit auch in Abhängigkeiten zueinander "Politik machen". Einerseits werden sie von der Verfassung oder den EU-Verträgen vorgegeben, andererseits entstehen sie im Prozess der "Verfassungsverwirklichung" und tragen so zur gelebten Politikproduktion bei.

- 1 Vgl. Gärtner, Reinhold: Politiklexikon für junge Leute. Wien 2008. S. 191f.
- 2 Das Primärrecht ist das ranghöchste Recht der Europäischen Union. Es setzt sich aus den Gründungsverträgen der EU und sämtlichen nachfolgenden Verträgen und Rechtsakten zu ihrer Änderung und Anpassung sowie den Verträgen über den Beitritt einzelner Länder zur EU zusammen. (Quelle: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/de cisionmaking_process/l14530_de.htm)
- 3 Vgl. etwa Welan, Manfried: Verfassung: Die rechtliche Grundordnung für Demokratie, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.): Jugend – Demokratie – Politik (= Informationen zur Politischen Bildung 28). Wien 2007, S. 20
- 4 Vgl. z.B. "Der ewige Jammer mit der zweiten Kammer", in: Der Standard vom 7./8.11.2009

- 5 Vgl. Fallend, Franz: Arenen der Politik. Machtverteilung und Entscheidungsmuster in Bund, Ländern und Gemeinden. Wien 2002. S. 85
- 6 Vgl. Filzmaier, Peter: Politik und Politische Bildung. Wien 2007, S. 37f.
- 7 Übergeordnete gesellschaftliche Einheiten (z.B. Parteien, Staat) übernehmen nur solche Aufgaben, die nicht von untergeordneten Einheiten wahrgenommen werden können.
- 8 Vgl. Gärtner, Politiklexikon, S. 193f.
- 9 Als aktuelles Beispiel wäre hier etwa die Initiative Steinhof zu nennen, die sich gegen den geplanten Wohnungsbau innerhalb des Wiener Steinhofgeländes stark macht. Siehe http://www.steinhof-erhalten.at/ (31.10.2011)
- 10 Vgl. Filzmaier, Politik, S. 93f

Weiterführende Literatur

Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien 2006

Europäische Union: Der Vertrag von Lissabon, abrufbar unter http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_de.htm (31.10.2011)

Gerlich, Peter/Panagl, Oswald: Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich. Wien 2007

Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan: Das politische System Österreichs und die EU. Wien 2010 $\,$

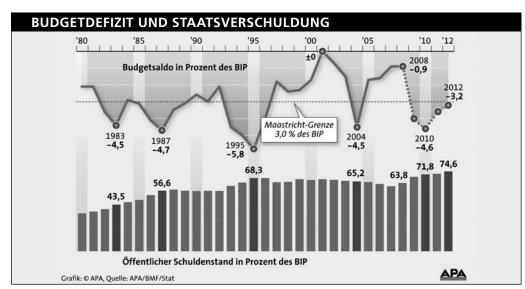
Helfried Bauer und Margit Schratzenstaller

Wer verteilt das Geld und woher kommt es?

Rahmenbedingungen

Wenig Spielraum für Regierungen Die Handlungsspielräume der Finanzpolitik sind auch in Österreich durch die budgetären Kosten der 2008 ausgebrochenen Finanz- und Wirtschaftskrise (Ausgaben für Konjunktur-, Arbeitsmarkt- und Bankenpakete sowie rezessionsbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen) deutlich eingeschränkt worden: Das Budgetdefizit (Überschuss der öffentlichen Ausgaben über die Einnahmen) ist nach Ausbruch der Krise bis zum Jahr 2010 auf 4,1 Prozent des BIP gestiegen und geht erst allmählich zurück; auch in den nächsten Jahren sind Budgetdefizite zu erwarten (val. die Tabelle "Budgetdefizit und Staatsverschuldung"). Sie lassen die Schuldenquote (gesamter Schuldenstand des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt BIP) von knapp 60 Prozent im Jahr 2007 auf gut 75 Prozent des BIP des Jahres 2014 steigen. Aufgrund der gestiegenen Verschuldung nimmt die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte von etwa 7,8 Mrd. Euro (2007) auf 10 Mrd. Euro (2014) zu und engt die Ausgabenspielräume entsprechend ein. Den Möglichkeiten der öffentlichen Hand, sich zu verschulden, sind aber auch rechtliche Grenzen gesetzt: So gibt der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vor, dass das Budgetdefizit 3 Prozent des BIP nicht übersteigen darf, die Schuldenquote soll unter 60 Prozent des BIP liegen (sogenannte Maastricht-Vorgaben). Will Österreich Sanktionen vermeiden, so muss das Budgetdefizit gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission bis spätestens 2013 wieder unter 3 Prozent des BIP liegen.

EU-rechtliche Grenzen der Verschuldung



Die Grafik zeigt die Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands im Verhältnis zum BIP seit 1980. Die Schuldenquote lag 1980 bei rund 40 Prozent und ist für 2012 mit 74 Prozent prognostiziert. Die Maastricht-Vorgaben werden auch 2012 nicht eingehalten werden können.

Unabhängig von der Krise sieht sich der Staat zudem mit langfristigen Herausforderungen konfrontiert, die steigende Ansprüche an die öffentlichen Haushalte stellen: insbesondere mit der Bewältigung des demographischen Wandels, der zunehmende altersbedingte öffentliche Ausgaben (Gesundheit, Pflege und Betreuung, Pensionen) verursacht, sowie der Bekämpfung des Klimawandels. Um auch langfristig die Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben zu sichern, ist daher die Sanierung der öffentlichen Haushalte zur Reduktion der Schuldenquote und damit der Zinsbelastung unverzichtbar.

Langfristige Herausforderungen

Da die Abgabenquote (Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Verhältnis zum BIP) in Österreich mit derzeit gut 42 Prozent des BIP bereits relativ hoch und im internationalen Vergleich überdurchschnittlich ist, bestehen kaum einnahmenseitige Spielräume zur Budgetsanierung. Zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind daher vorwiegend ausgabenseitige Maßnahmen zu setzen. Langfristige Einsparungen in substanzieller Höhe sind durch grundlegende Strukturreformen vor allem in den Bereichen Verwaltung und Föderalismus, Gesundheits- und Spitalswesen, Förderungen zu erwarten. Hier bestehen Einsparpotenziale, deren Realisierung auch die zur Bewältigung der langfristigen Herausforderungen an das Budget erforderlichen Ausgabenspielräume schaffen hilft.¹

Mögliche Einsparpotenziale

Steuern und Abgaben

Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind die wichtigsten Finanzierungsquellen der öffentlichen Hand. Steuern werden von den Steuerpflichtigen ohne direkte Gegenleistungen des Staates entrichtet. Sozialversicherungsbeiträge werden dagegen für das Recht, im Bedarfsfall (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität) bestimmte Leistungen in Anspruch nehmen zu können, entrichtet. Abgabensysteme sollen einer Reihe von Zielen und Anforderungen gerecht werden.² Im Vordergrund steht unmittelbar das fiskalische Ziel, d.h., Einnahmen zur Finanzierung der Aufgaben bzw. Ausgaben der öffentlichen Hand zu erzielen.

Wichtigste Finanzierungsquellen des Staates

Abgaben sollen darüber hinaus auf effizienten Märkten, wo das Marktgeschehen zu optimalen Ergebnissen führt, möglichst geringe Verzerrungen ökonomischer Entscheidungen (bezüglich des Arbeitsangebots, von Ersparnissen oder Investitionen) bewirken. Negative Anreize, beispielsweise für Arbeitsnachfrage oder -angebot oder private Investitionen, sollen möglichst vermieden werden.

Dagegen können Steuern ein wichtiges Lenkungsinstrument darstellen, wenn Marktversagen in der Form auftritt, dass von einem Gut zu viel oder zu wenig produziert oder konsumiert wird. Steuern sollen dann private Haushalte oder Unternehmen zu einer Änderung ihrer Konsum- oder Produktionsentscheidungen veranlassen. Beispiele sind einerseits Umweltsteuern, die umweltschädliche Produktions- oder Konsumaktivitäten eindämmen sollen, oder Steuern auf den Konsum gesundheitsschädlicher Güter (Tabak, Alkohol); andererseits steuerliche Anreize etwa für Bildungs- und Forschungsaktivitäten, die nicht nur dem einzelnen Unternehmen oder Individuum zugute kommen, sondern auch der Gesamtwirtschaft.

Steuern als Lenkungsinstrument

Steuern sind außerdem ein Instrument zur Stabilisierung der Konjunktur (Wirtschaftslage). Beispielsweise können in einer Rezession (Konjunkturrückgang) Steuern zur Konjunkturbelebung gesenkt werden, um den privaten Konsum oder die privaten Investitionen anzuregen. Jüngstes Beispiel ist das Vorziehen der ursprünglich für 2010 vorgesehenen Steuerentlastung auf 2009 als wichtigstes Element der Konjunkturpakete zur Abfederung der Finanz- und Wirtschaftskrise; diese Steuerreform 2009/10 entlastete primär die privaten Einkommen und trug so zur Stabilisierung des privaten Konsums bei.

Stabilisierung der Konjunktur

Verteilungsgerechtigkeit

Auch soll die Steuer- und Abgabenlast gerecht auf die Steuerpflichtigen verteilt werden. Wichtiges Grundprinzip dabei ist das Leistungsfähigkeitsprinzip, wonach Steuerpflichtige mit identischer Leistungsfähigkeit eine identische Steuerlast und Steuerpflichtige mit höherer Leistungsfähigkeit eine entsprechend höhere Steuerlast tragen sollen. Die wichtigsten Indikatoren für die Leistungsfähigkeit sind Einkommen, Vermögen und Konsum.

Globalisierung

Schließlich hat die Besteuerung angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung der Güter- und Kapitalmärkte und der entsprechend gestiegenen Mobilität von Unternehmen (und Unternehmensaktivitäten) sowie zunehmend von ArbeitnehmerInnen internationale steuerliche Rahmenbedingungen und standortpolitische Erwägungen zu berücksichtigen. Dies schränkt den steuerpolitischen Handlungsspielraum tendenziell ein.

Defizite der österreichischen Abgabenstruktur

Die bestehende österreichische Abgabenstruktur hat mehrere Defizite. Zunächst nutzt die Steuerpolitik potenzielle Handlungsspielräume zu wenig, um mittels Lenkungssteuern wichtige wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen. Am deutlichsten offenbart sich dies im Bereich der Umweltpolitik. Der Beitrag der Umweltsteuern zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte nimmt in den letzten Jahren ab. Im EU-Vergleich befand sich Österreich 2009 bezüglich des Anteils der Einnahmen durch Umweltsteuern an den Gesamtabgabeneinnahmen auf dem 24. Platz unter den EU-27-Ländern.

Kaum Umverteilung durch Abgaben

Auch zur Umverteilung – und damit zum Ausgleich der ungleichen Verteilung der Markteinkommen – wird das Abgabensystem in Österreich kaum genutzt. Bezieht man die Zahlungen an Einkommen- bzw. Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern (Mehrwertsteuer sowie spezielle Verbrauchssteuern wie z.B. Mineralölsteuer oder Tabaksteuer) auf die Einkommen, so zeigt sich, dass prozentual die untersten Einkommen fast ebenso stark belastet sind wie die obersten: Die unteren 10 Prozent der Unselbstständigenhaushalte liefern 37,4 Prozent ihrer Bruttoeinkommen an den Fiskus ab; der Anteil der obersten 10 Prozent ist mit 40 Prozent des Bruttoeinkommens nur wenig höher.

UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH

Unselbstständigen-Haushalte, 2005, in % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens

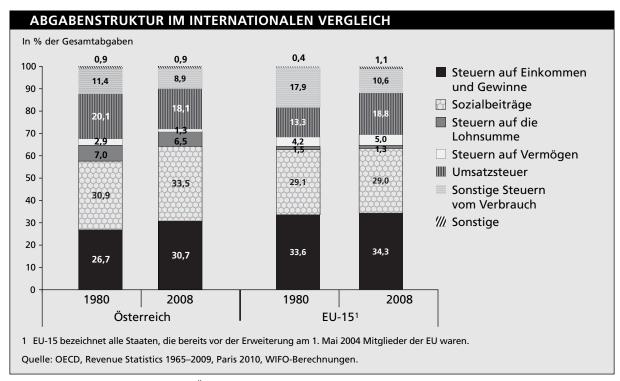
	1. Einkommens- drittel	2. Einkommens- drittel	3. Einkommens- drittel
Lohnsteuer	5,0	9,0	16,5
SV-Beiträge	14,8	15,7	13,9
Indirekte Steuern	14,8	12,0	8,9

Quelle: Guger, Alois/Marterbauer, Markus: Umverteilung durch den Staat. WIFO-Monatsberichte 11/2009, S. 859–877.

Die Tabelle zeigt den Anteil von staatlichen Abgaben am Einkommen der Haushalte der unselbstständig Erwerbstätigen (brutto, nach Zahl der Familienmitglieder gewichtet, Gesamteinkommen inklusive Transfers): Die progressive Lohnsteuer beträgt im oberen Drittel der Haushalte 16,5% des Einkommens, im unteren Drittel nur 5%. Die Sozialversicherungsbeiträge sind fast proportional zum Einkommen, die Höchstbeitragsgrundlage bewirkt allerdings, dass die obersten Einkommensgruppen in Relation zu ihrem Einkommen weniger Beiträge zahlten. Die Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer u.a.) betragen gemessen am Einkommen im unteren Drittel 14,8%, im oberen nur 8,9%. Insgesamt verteilt das Abgabensystem nicht zwischen den Haushalten unterschiedlicher sozialer Schichten um.

Hohe arbeitsbezogene Abgaben

Schließlich könnte das gesamte Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher gemacht werden, wenn die hohen Abgaben auf die Arbeit (Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer und weitere Abgaben auf die Lohnsumme wie beispielsweise der Wohnbauförderungsbeitrag oder der Familienlastenausgleichsfondsbeitrag) gesenkt würden.⁵



Arbeitsbezogene Abgaben trugen in Österreich 2008 mit 40 Prozent zum Gesamtabgabenaufkommen bei – 1980 waren es noch 37,9 Prozent. Sie haben damit ein deutlich höheres Gewicht als in den EU-15, wo ihr Anteil langfristig bei etwa 30 Prozent liegt. Dagegen ist – entgegen dem europäischen Trend – der Beitrag vermögensbezogener Steuern in Österreich mit 1,3 Prozent sehr gering und hat sich gegenüber 1980 mehr als halbiert. In den EU-15 dagegen ist der Anteil der vermögensbezogenen Steuern an den Gesamtabgaben von 4,2 Prozent 1980 auf 5 Prozent gestiegen.

Vermögensbezogene Steuern wären – neben den unterdurchschnittlich ausgeschöpften Lenkungssteuern, vor allem Umweltsteuern – eine Finanzierungsquelle, um die Einnahmenausfälle aus der Reduktion der Abgaben auf die Arbeit zu kompensieren. Vor allem eine Erhöhung der Grundsteuer sowie die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer und einer Börsenumsatzsteuer sollten in Erwägung gezogen werden.

Vermögen gering besteuert

Öffentliche Ausgaben

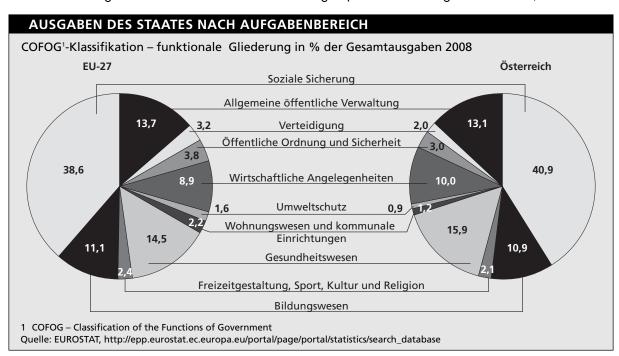
Die Einnahmen des Staates dienen zur Finanzierung einer Reihe von öffentlichen Aufgaben bzw. Ausgaben. Erstens sind öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die aufgrund von Marktversagen über den Markt nicht oder nur in unzureichender Höhe angeboten werden. Ein Grund für Marktversagen ist die Nichtausschließbarkeit vom Konsum eines Gutes: Wenn ein Gut genutzt werden kann, ohne einen Preis dafür zu bezahlen (Beispiel Landesverteidigung), wird es mangels zahlungskräftiger Nachfrage von privaten Unternehmen nicht angeboten, sondern muss – sofern dies die Gesellschaft wünscht – durch die öffentliche Hand finanziert werden. Ein weiterer Grund für Marktversagen sind Informationsdefizite oder ein zu kurzfristiger Planungshorizont der privaten Haushalte: In diesem Fall werden bestimmte Leistungen – etwa Bildung oder Gesundheitsvorsorge – zu wenig nachgefragt, weil der individuelle Nutzen (etwa die Verbesserung der Einkommenschancen oder des langfristigen Gesundheitszustands) unterschätzt wird. Durch Verbilligung oder kostenlose Bereitstellung dieser Güter kann der Staat ihre Inanspruchnahme fördern. Entsprechende Eingriffe sind umso mehr gerechtfertigt, wenn es sich um Güter und Leistungen handelt, die mit positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten verbunden sind: So wirken sich

Marktversagen auffangen

Informationsdefizite und zu kurzfristige Planung etwa Bildungs- oder Forschungsaktivitäten nicht nur positiv für die Einkommenschancen der privaten Haushalte und Personen bzw. die Gewinnchancen der privaten Unternehmen aus, sondern erhöhen auch das langfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft.

Kollektive Versicherungssysteme Informationsdefizite oder ein zu kurzfristiger Planungshorizont sind auch ein wichtiger Grund für die Existenz kollektiver Versicherungssysteme mit allgemeiner Versicherungspflicht. Da diese Risiken (u.a. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) häufig unterschätzt werden, würden die Individuen privat nicht ausreichend vorsorgen. Auch ist die kollektive Organisation der Versicherung gegen die großen Lebensrisiken durch den somit möglichen Risikoausgleich für den Einzelnen bzw. die Einzelne kostengünstiger als eine rein individuelle Versicherung. In Österreich werden die einzelnen Zweige der Sozialen Sicherung vorwiegend durch Sozialversicherungsbeiträge der Versicherten (Dienstnehmerbeiträge) und ihrer Arbeitgeber (Dienstgeberbeiträge) finanziert und nur zu einem geringen Anteil aus Steuermitteln.

Umverteilungsaufgabe Zweitens hat die öffentliche Hand eine Umverteilungsaufgabe. So hat sie generell im gesellschaftlichen gewünschten Ausmaß die Ungleichverteilung der Markteinkommen nicht nur über das Abgabensystem, sondern auch durch öffentliche Ausgaben zu verringern. Darüber hinaus findet Umverteilung in einer Gesellschaft in vielerlei Hinsicht statt: von den Gesunden zu den Kranken im Rahmen der Krankenversicherung, von den Kinderlosen hin zu den Familien mit Kindern im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, von den aktiv Erwerbstätigen hin zu den aufgrund von Invalidität, Alter oder Pflegebedürftigkeit Inaktiven im Rahmen von Unfall-, Pensions- oder Pflegeversicherung. In Österreich verteilt die öffentliche Hand, wie erwähnt, nicht über das Steuersystem, dafür aber stark über die Ausgabenseite um: Die öffentlichen Leistungen (etwa Geldleistungen für Familien, Arbeitslosen-



Die funktionale Gliederung der Staatsausgaben nach Verwendungszwecken spiegelt die wirtschaftspolitischen Prioritäten eines Staatswesens wider. In Österreich entfallen 40,9 Prozent der Staatsausgaben auf die Soziale Sicherung (u.a. Alter, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Familie und Kinder, Hinterbliebene, Arbeitslosigkeit, Wohnen/Soziale Ausgrenzung), das ist etwas über dem Durchschnitt der alten EU-15 bzw. der gesamten EU-27. Der nächstgrößere und ebenfalls überdurchschnittlich hohe Ausgabenposten ist das Gesundheitswesen (v.a. ambulante und stationäre Behandlungen, medizinische Erzeugnisse und Geräte) mit 15,9 Prozent der Gesamtausgaben. Zur COFOG-Klassifikation siehe auch http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb_Einstieg.do?NAV=DE → Funktionelle Klassifikation → COFOG anzeigen

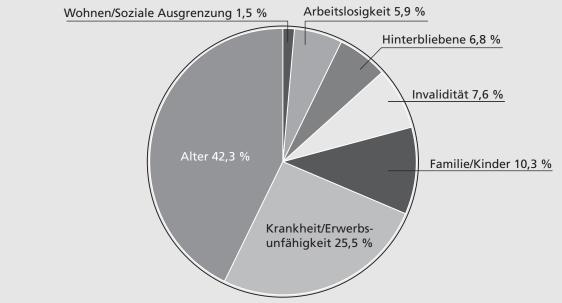
und Sozialhilfeleistungen, Gesundheitsleistungen und Pflegegeld, Bildungsleistungen) fließen den unteren Einkommen in überdurchschnittlichem Ausmaß zu und haben dort im Verhältnis zum Einkommen eine weitaus höhere Bedeutung als für die oberen Einkommen.

Schließlich können drittens öffentliche Ausgaben auch zur Konjunkturbelebung beitragen, vor allem solche, die sehr beschäftigungsintensiv sind (beispielsweise Investitionen in die Infrastruktur oder Zuschüsse an Unternehmen und Haushalte für die thermische Sanierung

Ausgaben zur Konjunkturbelebung

AUSGABEN FÜR SOZIALLEISTUNGEN¹ NACH FUNKTIONEN 1990 BIS 2009									
Sozialleistungen (Aufgabenbereich Soziale Sicherung) in Österreich in Mio. Euro ²									
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	
Krankheit/ Gesundheitsversorgung	8.998	12.546	14.650	17.397	17.982	19.119	20.413	20.911	
Invalidität/Gebrechen	3.403	4.722	5.534	5.792	5.902	5.899	6.023	6.267	
Alter	12.741	18.177	22.694	27.687	29.292	30.864	32.851	34.765	
Hinterbliebene	3.573	4.447	4.771	5.092	5.213	5.332	5.485	5.588	
Familie/Kinder	3.570	5.502	6.119	7.271	7.372	7.470	7.996	8.450	
Arbeitslosigkeit	1.625	2.834	2.801	3.962	4.140	3.925	3.884	4.848	
Wohnen/Soziale Ausgrenzung	534	668	635	981	1.086	1.155	1.233	1.262	

Sozialleistungen (Aufgabenbereich Soziale Sicherung) in Österreich 2009, Anteile in $\,\%\,$



- 1 Die Sozialleistungen laut Europäischem System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS) sind "Geld- oder Sachübertragungen, die von Sozialschutzsystemen an private Haushalte und Einzelpersonen erbracht werden, um die Lasten zu decken, die ihnen durch eine bestimmte Reihe von Risiken oder Bedürfnissen entstehen." Ohne Transfers zwischen den Sozialschutzsystemen (umgeleitete Sozialbeiträge, sonstige Transfers) und sonstige Ausgaben (Verwaltungskosten, sonstige nicht zuordenbare Ausgaben). Ausführliche Informationen zu ESSOSS sind auf der Homepage des Ministeriums (http://www.bmask.gv.at) zu finden.
- 2 Abrufbar unter: http://www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=025108 (22.11.2011)

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, ESSOSS-Datenbank; Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Erstellt am: 29.07.2011.

Von den gesamten Sozialleistungen entfallen 2009 42,3 Prozent auf die Alterssicherung, für den Bereich Krankheit und Erwerbsunfähigkeit werden 25,5 Prozent und für die Familien 10,3 Prozent der Sozialleistungen verwendet.

von Gebäuden). Österreich hat ebenso wie die meisten anderen von der Wirtschaftskrise betroffenen Länder umfangreiche Konjunkturpakete geschnürt, die den Wachstums- und Beschäftigungseinbruch in der Rezession abmilderten.⁷

Neue fiskalische Regeln

Um eine sparsame und effektive Verwendung der öffentlichen Mittel sowie die Begrenzung der Staatsverschuldung zu unterstützen, haben in den letzten Jahren viele Regierungen Regeln eingeführt, an die sich die Finanzpolitikerlnnen zu halten haben. Diese fiskalischen Regeln sollen die Entscheidungsspielräume der Finanzpolitik beschneiden und so für eine rationalere Ausgabenpolitik sorgen. Auch Österreich hat in jüngerer Zeit sein fiskalisches Regelwerk ausgebaut. Zentrale Elemente sind:

Jährliche Budgetziele

Innerösterreichischer Stabilitätspakt: Dieser gibt jährliche Budgetziele (maximale Defizite bzw. mindestens zu erreichende Haushaltsüberschüsse) für Bund, Länder und Gemeinden vor, bei Nichterreichung werden finanzielle Sanktionen verhängt.

Haushaltsrechtsreform des Bundes:

Ausgabenobergrenzen

▶ Mittelfristiger Finanzrahmen (seit 2009): Dieser legt jährlich für die kommenden vier Jahre Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Ministerien fest. Dabei gibt es fixe Ausgabenobergrenzen, die nicht überschritten werden dürfen, und variable Ausgabenobergrenzen, die mit der Konjunktur schwanken.

Ergebnisorientierung

Wirkungsorientierung (ab 2013): Die rein Input-orientierte Budgetierung, die auf die für einzelne Aufgaben- und Ausgabenbereiche verwendeten Finanzmittel fokussiert, wird ergänzt durch eine Ergebnisorientierung. Künftig erfolgen Mittelzuteilung und -verwendung sowie Evaluierung der Haushaltspolitik auf der Basis von vorher definierten Ergebniszielen und Maßnahmen, um diese zu erreichen.

SPEKULATION MIT ÖFFENTLICHEN GELDERN

Warum konnten Gemeinden überhaupt mit öffentlichen Geldern, die ihnen für bestimmte Aufgaben übertragen wurden, spekulieren?

Grundsätzlich unterliegen Gemeinden – mit ihren beschränkten finanzwirtschaftlichen Handlungsweisen – einem Spekulationsverbot und einem Gebot des restriktiven Umgangs mit Fremdfinanzierungen. Dies wurde jedoch von manchen Gemeindevertretungen (die für die Beschlüsse zur kommunalen Vermögensund Finanzwirtschaft zuständig sind) und von kommunalen Kontrollausschüssen zu wenig beachtet. Ebenso drängten die Gemeindeaufsichten einiger Länder nicht immer auf die Einhaltung der Regeln der Haushaltsführung. Allerdings versäumten es die Gesetzgeber, diese ausreichend im Licht der Bedingungen globalisierter und deregulierter Finanzmärkte zu interpretieren bzw. neu zu fassen. So sind beispielsweise erst nach dem Bekanntwerden von Spekulationsverlusten von Gemeinden in einigen Bundesländern zusätzliche Regeln zur Haushaltsführung erlassen und für die Aufnahme von Fremdmitteln, für Leasinggeschäfte u.Ä. verschärfte Genehmigungsvorbehalte festgelegt worden.

Weiters trifft jedoch auch Banken, andere Kreditgeber und Finanzberater ein Mitverschulden. Zum einen beteiligten sie sich selbst maßgeblich an Spekulationsgeschäften. Zum anderen drängten Kreditgeber ihre Kunden zum Abschluss riskanter Geschäfte (z.B. zur Aufnahme von Fremdwährungskrediten), ohne die Risiken ausreichend zu erläutern bzw. in kürzeren Zeitabständen zu evaluieren. So haben die Spekulanten in Gemeindepolitik und -verwaltung sich als Komplizen unfairer Bankiers erwiesen, welche das in sie gesetzte Vertrauen zu Gunsten höherer Profite und Boni gebrochen haben.

Nicht zuletzt trugen unzulänglich ausgebildete Finanzverantwortliche in Gemeinden, massive Transparenzdefizite (durch Ausgliederungen aus den Gemeindehaushalten, durch Umgehen des "Vier-Augen-Prinzips" sowie aufgrund eines nicht aussagekräftigen Berichtswesens) ebenso wie ein allgemeiner Werteverfall zu den Spekulationsverlusten bei. Das in verschiedenen Zusammenhängen feststellbare Defizit an Grundwerten im öffentlichen Bereich führte dazu, dass von einigen Verantwortlichen die Erzielung von kurzfristigen Gewinnen auf den Finanzmärkten über die traditionellen Werte des öffentlichen Haushaltens gestellt wurde.

1 Vier-Augen-Prinzip: Nach dem Vier-Augen-Prinzip sollen bzw. dürfen wichtige Entscheidungen bzw. kritische Tätigkeiten nicht von einer einzigen Person, sondern von zwei Personen durchgeführt werden; so soll das Risiko von Fehlern und Missbrauch verringert werden.

- 1 Vgl. für eine Schätzung der Einsparpotenziale in den Bereichen Verwaltung und Föderalismusreform, Förderungen und Gesundheits- bzw. Spitalswesen: Aiginger, K./Böheim, M./Budimir, K./Gruber, N./Pitlik, H./Schratzenstaller, M./Walterskirchen, E.: Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich. Wien 2010
- Vgl. für eine knappe Darstellung: Schratzenstaller, M.: Finanzierung öffentlicher Leistungen Status und Perspektiven, in: Biwald, P./Dearing, E./Weninger, Th. (Hrsg.): Innovation im öffentlichen Sektor. Wien–Graz 2008, S. 180–191
- 3 Vgl. Guger, A./Marterbauer, M.: Umverteilung durch den Staat, in: WIFO Monatsberichte, Nr. 11, 2009, S. 859–877
- 4 EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen.
- 5 Vgl. Aiginger, K./Handler, H./Schratzenstaller, M./Tichy, G.: Ziele und Optionen der Steuerreform. Wien 2008
- 6 Guger/Marterbauer, Umverteilung
- 7 Vgl. Breuss, F./Kaniovski, S./Schratzenstaller, M.: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Konjunkturbelebungsmaßnahmen, in: WIFO Monatsberichte, Nr. 9, 2009, S. 675–686



ONLINEVERSION

Ergänzend zu den Beiträgen dieses Hefts sind in der Onlineversion weitere informative Materialien für eine vertiefende thematische Auseinandersetzung kostenlos zugänglich: zum Beitrag "Wer macht Politik?":

- ▶ Kasten "Die österreichische Verfassung und ihre Grundprinzipien"
- ▶ Kasten "Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten"

zum Text "Wer verteilt das Geld und woher kommt es?":

▶ Beitrag "Föderalismusreform – Diskussion des Vorschlags, dem Bund die Gesetzgebung und den Ländern und Gemeinden die Vollziehung zu überlassen ('Vollzugsföderalismus')"

Darüber hinaus finden Sie in der Onlineversion des Hefts weiterführende Hinweise mit zahlreichen nützlichen Informationen, Internetrecherchetipps und Hinweisen zum Thema

www.politischebildung.com → aktuelles Heft → Zur Onlineversion

Heft 33 der Informationen zur Politischen Bildung widmete sich dem Themenschwerpunkt "Wirtschaft und Politik". In dem Heft finden Sie zahlreiche informative Beiträge, Unterrichtsbeispiele, Grafiken und Tabellen sowie ein umfassendes Glossar und nützliche weiterführende Hinweise zum Themenschwerpunkt. U.a. finden Sie dort

folgende Beiträge:

- ▶ Alternative Konzepte der Wirtschaftspolitik
- ▶ Internationale Wirtschaftsverflechtungen und die Macht der global agierenden Finanzmärkte
- ▶ Finanz- und Wirtschaftskrise: Neue Herausforderungen für Sozial- und Beschäftigungspolitik
- ▶ Gender Budgeting. Geschlechtergerechte Gestaltung von Wirtschaftspolitik

folgende Unterrichtsbeispiele:

- ▶ Didaktische Rubrik: Schnittstellen des ökonomischen und politischen Lernens
- ▶ In Wirtschaftspolitik einsteigen. Sieben Trittsteine für EinsteigerInnen
- ▶ Die Macht der KonsumentInnen Chancen für ein wirtschaftspolitisches Handlungsfeld

Die Onlineversionen der Informationen zur Politischen Bildung stehen unter www.politischebildung.com zur Verfügung!

Peter Nowak, Joy Ladurner, Brigitte Juraszovich und Maria M. Hofmarcher

Die österreichische Gesundheits- und Pflegepolitik

Herausforderungen und Handlungsspielräume

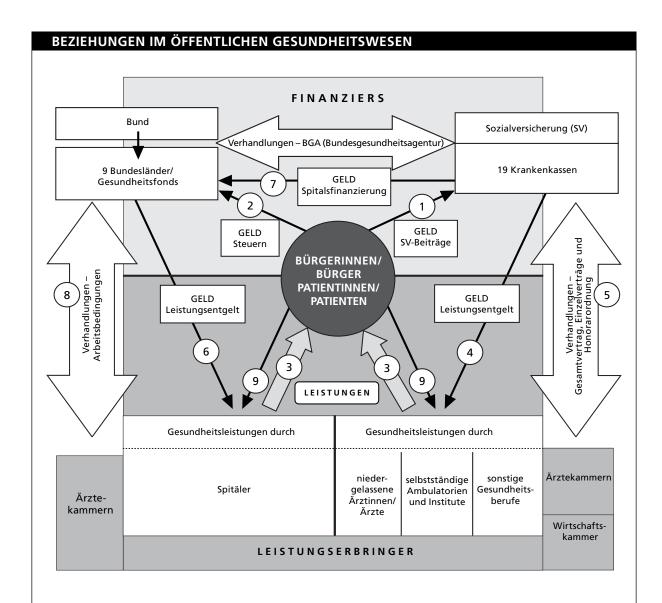
Österreich: zentrale Stellung der Gesundheit Gesundheit ist einer der wichtigsten Werte für die Menschen in Österreich. Damit ist Gesundheits- und Pflegepolitik ein zentraler Bereich gesellschaftlicher Auseinandersetzung. Die medizinischen Entwicklungen und umfassender Krankenversicherungsschutz haben der österreichischen Bevölkerung im 20. Jahrhundert soziale Absicherung, steigende Lebenserwartung und Lebensqualität gebracht. Nun, am Beginn des 21. Jahrhunderts, sehen sich reiche Länder wie Österreich mit großen Herausforderungen konfrontiert, die wesentliche politische Weichenstellungen erfordern: höhere Lebenserwartung, Zunahme chronischer und zum Teil vermeidbarer Erkrankungen, steigende Ausgaben der Krankenversorgung, Expansion des Gesundheitsmarktes und Globalisierung.¹ Vor diesem Hintergrund beleuchtet der Artikel das Zusammenspiel der Akteure in der österreichischen Gesundheits- und Pflegepolitik, wesentliche Reformversuche, deren Herausforderungen und Hemmnisse.

Das Gesundheitssystem und seine aktuellen Herausforderungen

Demografische Entwicklung Im Jahr 2010 lebten 8,39 Mio. Menschen in Österreich, davon waren 51,3 Prozent Frauen. Wie auch in anderen europäischen Ländern zeichnet sich eine zunehmende Alterung der Bevölkerung ab. Die Lebenserwartung bei der Geburt (2010) betrug bei Männern 77,7 Jahre, bei Frauen 83,2 Jahre.² Die Haupttodesursachen sind Krankheiten des Herz-Kreislauf-Systems (43 Prozent der Sterbefälle) und bösartige Neubildungen ("Krebs"; 26 Prozent der Sterbefälle).³ Um der Bevölkerung unabhängig von ihrem Einkommen und ihren gesundheitlichen Risiken einen solidarischen Schutz und Zugang zu hochwertigen Versorgungsleistungen zu ermöglichen, besteht in Österreich ein System der Pflichtversicherung. 99,3 Prozent der Bevölkerung sind durch die soziale Krankenversicherung geschützt.⁴

Finanzierung des österreichischen Gesundheitssystems

Verteilung der Gesundheitsausgaben Der Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt betrug im Jahr 2009 laut Statistik Austria 11,0 Prozent (30,3 Mrd. Euro). 77,7 Prozent der gesamten Ausgaben werden öffentlich (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) finanziert und 23,3 Prozent durch private Quellen (z.B. private Haushalte, Versicherungsunternehmen). Der größte Teil der Gesundheitsausgaben wird für die Versorgung in Krankenhäusern aufgewendet, danach folgen Ausgaben für die ambulante (v.a. ärztliche) Versorgung und die Versorgung mit Medikamenten und Medizinprodukten (vgl. Grafik "Aufteilung der öffentlichen und privaten Gesundheitsausgaben").

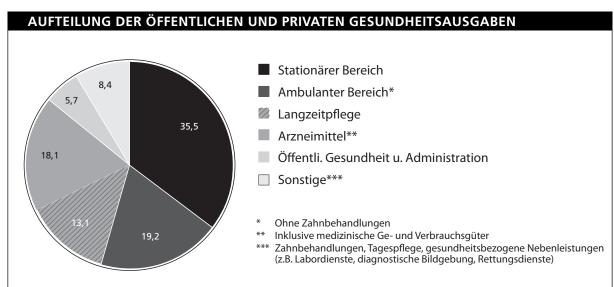


Legende:

- 1 u. 2 Krankenversicherungsbeiträge und Steuerzahlungen der BürgerInnen
- 3 Krankenversorgungsleistungen
- 4 Kostenersatz der Krankenversicherung an Versicherte für bestimmte Leistungen
- 5 Verhandlungen mit den Berufsvertretungen für die Vereinbarung von Honoraren
- 6 Finanzierung von Krankenhausleistungen durch die Bundesländer
- 7 Finanzierung von Krankenhausleistungen durch die Sozialversicherung
- 8 Verhandlung der Arbeitsbedingungen in den Krankenanstalten
- 9 Zuzahlungen und "out of pocket"-Zahlungen von PatientInnen

Quelle: Gesundheitsportal, abrufbar unter: https://www.gesundheit.gv.at/Portal.Node/ghp/public/content/FinanzierungGesundheitswesen.html (4.10.2011). Die Originalvorlage wurde geringfügig verändert.

Dieses Schaubild zeigt schematisch das Zusammenspiel der Akteure im Bereich der Gesundheits- und Pflegepolitik und macht die starke Zersplitterung der Verantwortungen in diesem Bereich gut sichtbar.



Quelle: Habl, Claudia/Bachner, Florian: Das österreichische Gesundheitswesen im internationalen Vergleich. Ausgabe 2010: Gesundheit Österreich GmbH – ÖBIG, S. 8, abrufbar unter: http://www.goeg.at/cxdata/media/download/berichte/Gesundheitswesen_2010.pdf (10.11.2011)

Die Grafik zeigt auf, für welchen Sektor wie viele Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben 2007 aufgewendet wurden. In den Bereich der stationären Versorgung fließen die meisten Gelder – gefolgt vom ambulanten Bereich und von den Kosten für Arzneimittel.

Akteure im Gesundheitssystem und deren Kompetenzen

Föderale Struktur prägend Die föderale Struktur des Bundesstaates mit neun Bundesländern prägt das Krankenversicherungssystem und das Gesundheitssystem in seiner Finanzierung und in seinen Versorgungsstrukturen. Die Grafik "Beziehungen im öffentlichen Gesundheitswesen" zeigt die wichtigsten Akteure, Geld- und Leistungsflüsse im öffentlichen Gesundheitswesen.

Großer Koordinationsbedarf Zuständigkeiten sind im Gesundheitswesen auf zahlreiche Akteure verteilt, dadurch entsteht ein großer Koordinationsbedarf. Dem Bund obliegt die Gesetzgebung im Gesundheitswesen, die allgemeine Gesundheitspolitik, der Schutz des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, die Aufsicht über bestimmte Behörden und die Koordination zwischen den wichtigsten Akteuren im Gesundheitssystem.

Regulierungsinstrumente

Die wichtigsten Regulierungsinstrumente sind Staatsverträge zwischen Bund und Ländern ("Art. 15a Vereinbarung", Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches), die immer für fünf Jahre die Finanzierung des Gesundheitssystems festlegen. Für die Erbringung von Krankenhausleistungen sind vorranging die Länder zuständig, für die Erbringung von ambulanten Leistungen durch Ärztinnen und Ärzte und andere Gesundheitsberufe die sozialen Krankenversicherungsträger, wobei mit ca. 45 Prozent aller Kosten die Sozialversicherung den größten Teil der Kosten trägt.⁵

Neben den Gebietskörperschaften und Krankenversicherungsträgern spielen auch Interessensvertretungen (z.B. Ärztekammer, Wirtschaftskammer) eine wesentliche Rolle. Aber auch die Bevölkerung ist als direkter Zahler (15 Prozent der Gesundheitsausgaben werden direkt, also out of pocket, von der Bevölkerung gezahlt, z.B. für Medikamente aus der Apotheke) und als Leistungserbringer bedeutend. (Laut Schätzungen werden 95 Prozent aller Alltagsbeschwerden zu Hause ohne professionelle Hilfe selbst versorgt!6)

Herausforderungen für die Gesundheitspolitik

Das österreichische Gesundheitswesen ist gegenwärtig mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert:

- Die steigende Lebenserwartung und eine niedrige Geburtenrate führen zu einer alternden Bevölkerung und zu neuen Aufgaben für das Gesundheitswesen.
- Die Verschiebung von akuten zu chronischen Erkrankungen, die Zunahme von Mehrfacherkrankungen sowie von Übergewicht und der steigende Alkohol-/ Tabakkonsum vor allem bei Jugendlichen drängen die österreichische Gesundheitspolitik dazu, verstärkt in eine abgestimmte Versorgung zwischen Krankenhäusern, niedergelassenen Ärzten und Ärztinnen und Pflege- und Sozialdiensten ("integrierte Versorgung"), Gesundheitsförderung und Prävention zu investieren.
- Der effiziente und bedarfsgerechte Einsatz von begrenzten Ressourcen bei gleichzeitiger Sicherstellung eines hohen Leistungsniveaus und eines größtmöglichen Patientennutzens ist eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft.⁷ Aber die komplexe Struktur der Finanzierungs- und Versorgungsstrukturen führt zu Problemen in der Koordination und Vernetzung und teilweise zu Unter-, Über- und Fehlversorgung.8 Grundlegend führt die föderale Struktur, in der zwar der Bund die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgibt, aber de facto die Länder vor allem die Entscheidungen über die Krankenhausstrukturen und die Sozialversicherung über die ambulante Versorgung fällen, zu unabgestimmten Entwicklungen in der Versorgungslandschaft. So müsste eine Reduktion der Krankenhausversorgung, die in Osterreich im internationalen Vergleich überdimensional entwickelt ist, Belastungen der Sozialversicherungen durch den Ausbau des ambulanten Bereiches nach sich ziehen. Wenn Krankenhäuser an Landesgrenzen geschlossen werden, könnte das zu finanziellen Belastungen im Nachbarbundesland führen. Ein derzeit diskutiertes Beispiel sind Diagnoseverfahren, die vor Operationen im Krankenhaus durchgeführt werden. Viele Diagnoseverfahren könnten von niedergelassenen FachärztInnen erledigt werden, aber damit wird die Finanzierungsschnittstelle zur Sozialversicherung überschritten und nicht mehr die Länder müssten zahlen. Zusätzlich wird ein Anteil von ca. 13 Prozent dieser Untersuchungen bei einem Patienten/einer Patientin doppelt durchgeführt, also im ambulanten Bereich und im Krankenhaus.° Teilweise scheint das auf Koordinierungsund Vertrauensprobleme zwischen ambulantem Bereich und Krankenhaus zurückzuführen zu sein. Fehlende Koordination kann auch zu Unterversorgung führen, d.h., dass trotz bekannten Bedarfs eine Person eine an sich vorhandene Versorgung nicht erhält (z.B. zu späte Krankenhausaufnahme bei einer schweren Lungenentzündung). Ebenso kann Überversorgung entstehen, etwa wenn Menschen im Krankenhaus versorgt werden, obwohl sie ihre Erkrankung auch zu Hause ausheilen könnten. Schließlich kann es zu Fehlversorgung kommen, wenn z.B. Symptome nicht rechtzeitig erkannt oder Behandlungen nicht fachgerecht erbracht werden, etwa Antibiotika-Behandlungen, die nicht erforderlich wären. 10

Demografie

Lebensstil

Geringe Effizienz

Abstimmungsprobleme

Doppelgleisigkeiten

Unter-, Überund Fehlversorgung

Die Pflegeversorgung und ihre aktuellen Herausforderungen

Zentrale Zielgruppen für Pflegeleistungen in Österreich sind ältere, hochbetagte Menschen, aber auch behinderte Menschen und pflegebedürftige Kinder. Die Pflegepolitik der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) setzt in der Versorgung dieser Gruppen auf zwei Säulen:

Zielgruppen für Pflegeleistungen

- auf eine Geldleistung in Form des 1993 eingeführten Pflegegeldes,
- auf Sachleistungen in Form von sozialen Diensten (mobile Betreuung und Pflege, Tagesstätten und stationäre Pflegeplätze in Heimen und Wohngruppen etc.).

Unabdingbar für das Funktionieren des Pflegesystems sind allerdings die privaten Leistungen der zu pflegenden Personen selbst bzw. der Angehörigen. Grund dafür ist, dass das Pflegegeld alleine keine ausreichende finanzielle Basis für die notwendigen Unter-

Private Leistungen stützungsleistungen darstellt. Im Jahr 2010 erhielt jede zwanzigste Person in Österreich Pflegegeld – was bedeutet, dass rund 5 Prozent der Bevölkerung einen permanenten Betreuungs- und Pflegebedarf von mehr als 60 Stunden pro Monat haben. In der Gruppe der über 75-Jährigen bezieht jede zweite bis dritte Person Pflegegeld.¹¹

Finanzierung des österreichischen Pflegesystems

Mehr Übersicht und Koordination gefragt Finanziert werden die Pflegeleistungen aus einer Vielzahl von Töpfen, wobei v.a. die gesetzlichen Regelungen über die Sachleistungen unkoordiniert und insbesondere für die LeistungsempfängerInnen unübersichtlich strukturiert sind. Im Jahr 2009 wurden rund 2,2 Mrd. Euro für das Pflegegeld aufgewendet, davon 80 Prozent vom Bund und 20 Prozent von den Ländern. Zwischen 1994 und 2009 haben sich die Kosten um rund 30 Prozent erhöht, 12 im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt hat sich der Anteil des Pflegegeldes jedoch verringert. Ein wesentlicher Faktor hierfür ist, dass das Pflegegeld seit der Einführung nur viermal an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst wurde. 13

Unterschiede je nach Bundesland

Zusätzlich zur teilweisen Finanzierung des Pflegegeldes kommen die Länder auch für Sachleistungen in der stationären, teilstationären und ambulanten Pflege und Betreuung auf. Der Zugang zu den Sachleistungen und deren Finanzierung ist in zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien zum Teil regional sehr unterschiedlich geregelt. Dadurch ergeben sich für die Klientinnen und Klienten in den einzelnen Bundesländern Unterschiede bei den Kosten und in der Art der Betreuung. So schwanken zum Beispiel die Vermögensfreibeträge beim Kostenersatz für die Heimunterbringung von Angehörigen bzw. zur Verwertung des Vermögens von 3.000 Euro in Wien bis zu 12.000 Euro in Oberösterreich. Daher ist eine lückenlose Zusammenstellung sowohl der Kosten als auch der Inanspruchnahme von Leistungen nicht möglich. Erhebungen und Schätzungen zufolge belaufen sich die Kosten der Länder alleine für die Sachleistungen für die Pflege älterer Personen auf rund 1,4 Mrd. Euro. 15

System derzeit ohne Angehörige undenkbar

Nicht bekannt sind die Kosten, die die betroffenen Menschen und deren Angehörige selbst tragen. Das Pflegesystem würde jedenfalls ohne die Unterstützung von Familienangehörigen und Freundlnnen nicht funktionieren: 80 bis 85 Prozent aller pflegebedürftigen Menschen leben zu Hause und werden entweder alleine von (meist weiblichen) Familienangehörigen oder mit Hilfe von mobilen Diensten betreut. Nur rund 15 Prozent leben in Pflegeheimen. Während in Österreich familiäre Unterstützung und Betreuung eine wesentliche Rolle spielt, ist dies in anderen europäischen Ländern weniger der Fall. Auf die Frage nach der bevorzugten Versorgungsform für die eigenen Eltern antworteten in Österreich rund 55 Prozent, dass diese in der Familie betreut werden sollten, in Schweden hingegen nur 16,4 Prozent.

Herausforderungen für die Pflegepolitik

Fragen der Finanzierung

Die zukünftige Pflegepolitik in Österreich steht vor allem vor Herausforderungen in Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung (zunehmende Alterung der Bevölkerung), der steigenden Frauenerwerbstätigkeit und der Veränderung der individuellen Wünsche und Bedürfnisse pflegebedürftiger Menschen. Damit werden die Fragen der Finanzierung, der Unterstützung von pflegenden Angehörigen und des Ausbaus geeigneter stationärer und mobiler Pflegedienste zu lösen sein.

Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden

Im Hintergrund werden dabei die Fragen der politischen und finanziellen Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu zu betrachten sein, um eine durchgängige Sicherung der Pflegeversorgung nachhaltig sichern zu können. Wesentliche Bestimmungen dazu finden sich im laufenden Regierungsprogramm (2008–2013), in dem einheitliche Standards, abgestimmte Planung und ein nachhaltig bundesweites System der Finanzierung gefordert werden. Mit der Einführung des Pflegefonds durch das Bundesministerium

für Soziales im Sommer 2011 wurde ein weiterer Schritt zur Erreichung dieses Ziels gesetzt, welcher zusätzliche Mittel für Länder und Gemeinden zur Abdeckung der Pflegekostensteigerung zwischen 2011 bis 2014 zur Verfügung stellt. Gleichzeitig wurde eine Verwaltungsvereinfachung bei der Administration des Pflegegeldes herbeigeführt, mit welcher bis 2012 bundesweit rund 280 unterschiedlichen Stellen befasst waren, in Zukunft wird der Bund alleine (anstatt Bund und Länder) für die Administration zuständig sein.

Gefahren einer Vereinheitlichung sehen in erster Linie Länder und Gemeinden, da sie befürchten, dass regionale Unterschiede in den Bedürfnissen der Menschen nicht mehr berücksichtigt werden und es zu einer Nivellierung nach unten bei der Qualität der Dienste kommen kann. Nur eine aktive Zusammenarbeit aller Akteure (Bund, Länder, Gemeinden, Träger und Anbieter der sozialen Dienste und Einrichtungen) kann zu einer effizienten Weiterentwicklung und Verbesserung des Systems führen.

Angst vor Zentralismus

Wesentliche politische Reformen: Ausbau der Versorgung und Kostendämpfung

Die erwähnten gesellschaftlichen Veränderungen und Strukturprobleme der österreichischen Gesundheits- und Pflegeversorgung sind zum größten Teil seit vielen Jahren Gegenstand der politischen Diskussion. Worauf richteten sich die bisherigen Reformversuche und wie weit sind sie gelungen?

Gesundheitsreformen in den 1990er-Jahren

Reformen in den 1990er-Jahren waren von einem Mix aus Ausbau der Versorgung und Kostendämpfung geprägt. ¹⁷ So wird beispielsweise Psychotherapie eine Pflichtleistung der sozialen Krankenversicherung. Auch mit der Einführung des Pflegegeldes 1993 gelang ein sozialpolitischer Meilenstein. Mit der Neugründung des Fonds Gesundes Österreich 1998 und der Gesetzgebung zur Förderung von Patientenrechten 1999 fanden außerdem Maßnahmen zur Stärkung der Prävention, der Gesundheitsförderung und der Selbstbestimmungsrechte von Patientlnnen Eingang in die Gesundheitspolitik. Gleichzeitig wurden Selbstbehalte wie die Rezeptgebühr laufend erhöht und neue Gebühren wie die "Krankenscheingebühr" ¹⁸ und eine Zuzahlung bei Krankenhausaufenthalten eingeführt. Vor allem über "Art. 15a Vereinbarungen" zwischen Bund und Ländern wurden Maßnahmen zur Konsolidierung und Leistungsorientierung der Krankenhausfinanzierung umgesetzt. Gleichzeitig versuchte der Gesetzgeber durch einen verbindlichen Krankenanstalten- und Großgeräteplan den unkoordinierten Ausbau von Versorgungsstrukturen in den Griff zu bekommen.

Ziel bessere Versorgung, weniger Kosten

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Neuordnung der Finanzierungsströme und der Entscheidungsflüsse war die Abstimmung der Leistungen im stationären Sektor mit jenen im ambulanten Bereich. Das Ziel war, durch Verbesserung des "Schnittstellenmanagements" Wirtschaftlichkeitsreserven zu nutzen und Unter-, Über- und Fehlversorgung an den Schnittstellen für die Patientlnnen einzudämmen.¹⁹ Trotz zahlreicher Änderungen und Novellierungen von Gesetzen wagten in diesen Jahren Bund, Länder und Sozialversicherung keine grundlegende Neuregelung der Kompetenzaufteilung für Finanzierung und Leistungserbringung. Die Zusammenführung von Kompetenzen hätte für einzelne Partner einen Verlust von Einflussmöglichkeiten bedeutet. Insbesondere die Länder und die Sozialversicherung stellten sich wiederholt gegen eine Zentralisierung der Finanzierung und Kompetenz auf Bundesebene und verlangten mehr regionale Kompetenz. Vor dem Hintergrund dieses Fortbestandes der administrativen Fragmentierung führten die Abstimmungsversuche zwischen stationärer und ambulanter Versorgung zu noch höherem Koordinationsbedarf zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung. Dies spiegelt sich in einer Ausweitung der Inhalte der "Art. 15a Vereinbarungen".

Besseres Schnittstellenmanagement

Administrative Fragmentierung

Gesundheitsreformen ab 2000

Verbesserung der Steuerung So eine Ausweitung gelang wesentlich mit der Gesundheitsreform 2005. Geschaffen wurden eine Bundesgesundheitsagentur und neun Gesundheitsplattformen auf Länderebene, die eine gemeinsame Verantwortung, Regelung und Finanzierung für das Gesundheitswesen durch alle wesentlichen Finanzierungspartner und Leistungserbringer ermöglicht. Die Verbesserung der Steuerung zielt darauf ab, Effizienz sicherzustellen und die Versorgung im ambulanten und stationären Bereich auf der Ebene der Bundesländer mit Hilfe von "Reformpools" besser abzustimmen.²⁰ Tatsächlich wurden inzwischen eine Reihe von Reformprojekten auf lokaler Ebene durchgeführt, die wesentliche Koordinierungsprobleme lösen helfen, wie zum Beispiel bei der Entlassung aus dem Krankenhaus oder bei der Versorgung von Diabeteskranken.²¹ Mit dem Gesundheitsreformgesetz wurden auch eine bundesweit gültige Qualitätssicherung im Gesundheitswesen eingeführt und Grundlagen für die elektronische Vernetzung von Gesundheitsdaten geschaffen.

Reform auf lokaler Ebene

> Mehr Einnahmen

Einsparungen Finanzielle Konsolidierungsmaßnahmen in der Gesundheitsreform 2005 zielten auf die Reduktion des Defizits in den Krankenkassen ab und auf die Dämpfung des Ausgabenwachstums im Gesundheitsbereich insgesamt, aber insbesondere im Krankenhaussektor. Durch die Erhöhung und Ausweitung von Sozialversicherungsbeiträgen, der Tabaksteuer und der Kostenbeteiligungen von PatientInnen (z.B. für Brillen und Krankenhausaufenthalte) flossen pro Jahr geschätzte 425 Mio. Euro zusätzlich in das Gesundheitssystem. Gleichzeitig wurden Einsparungsmaßnahmen in der Höhe von 300 Mio. Euro beschlossen, die insbesondere die Steigerung tagesklinischer Behandlungen, die Bettenreduktion im Krankenhaus und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten betrafen. Die finanzielle Sanierung der Krankenkassen scheint nach einem sehr erfolgreichen Jahr 2010 zum Teil gelungen. Aber eine systematische Evaluierung dieser Maßnahmen steht bis heute aus, obwohl die Gesetzgebung diese vorgesehen hatte, und das Ausgabenwachstum im Gesundheitsbereich insgesamt scheint bis heute ungebremst.

Kritische Betrachtung und Ausblick

Zahlreiche Reformversuche Zusammenfassend können wir festhalten, dass die strukturellen und finanziellen Probleme der Gesundheits- und Pflegeversorgung schon spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre bekannt sind und die politische Diskussion leiten. Unter dem zunehmenden Druck der demografischen Entwicklung, des medizinischen Fortschritts und der finanziellen Beschränkung der öffentlichen Haushalte wurden, wie bereits kurz beschrieben, zahlreiche Reformversuche unternommen. Diese versuchten gleichzeitig die Leistungen an neue gesundheitliche Herausforderungen anzupassen (z.B. in der psychosozialen Versorgung, Gesundheitsförderung und Prävention), die Fragmentierungsprobleme in der Finanzierung und Versorgungsstruktur zu lösen und nachhaltig die Finanzierung einer bestmöglichen Versorgung für die gesamte Bevölkerung zu sichern.

Aus heutiger Sicht haben aber die vielen Reformvorhaben zu relativ bescheidenen Erfolgen geführt und einige Probleme noch nicht gelöst:

Zersplitterung Durch das Festhalten am föderalen Staatsaufbau und die "duale" Finanzierung über Sozialversicherung und Steuern ist die Finanzierung und Zuständigkeit für die Leistungserbringung zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungen nach wie vor weitgehend zersplittert, auch im Pflegebereich, was zu einem unausgewogenen Versorgungsmix führt.

Krankenhaus-lastige Versorgung

- Insbesondere ist die Versorgung nach wie vor sehr "Krankenhaus-lastig" und die Reduktion der Akutbetten in Krankenhäusern stagniert auf international hohem Niveau.
- Auch bedingt die Kostendynamik im Bereich der stationären Versorgung, dass insgesamt die Kosten im Gesundheitswesen deutlich stärker als die Wirtschaftsleistung

steigen, auch wenn technologische und demografische Entwicklungen gleichfalls wichtige treibende Faktoren sind.

Die OECD kommt daher in ihrem aktuellen Wirtschaftsbericht über Österreich zu einem ernüchternden Urteil: "Infolgedessen leidet das /.../ österreichische Gesundheitssystem an folgenden Problemen: i) ausgeprägte Fragmentierung; ii) kostspielige Kombination verschiedener Dienstleistungserbringer mit zu starker Fokussierung auf Leistungen im Krankenhaus; iii) übermäßig starke Unterschiede bei den Ergebnissen der Gesundheitsversorgung und iv) uneinheitliche Qualitätskontrolle."22

Hartes
OECD-Urteil

Deutlich wird, dass ohne eine grundlegende Reform der Finanzierung und Verantwortung die Qualität der Versorgung langfristig nicht gesichert ist. Vor allem müssen in Bezug auf eine effiziente und hochwertige Gesundheits- und Pflegeversorgung die föderale Struktur und die duale Finanzierung über Steuermittel und Sozialversicherungsbeiträge neu geregelt werden. An Vorschlägen wird zur Zeit gearbeitet.²³ Diese umzusetzen bedarf aber starker politischer Akteure auf Bundes- und Landesebene. Dafür wird auch die Formulierung gemeinsamer "Gesundheitsziele" notwendig sein, die weit über den Zuständigkeitsbereich des Gesundheitsministeriums hinausreichen. Dieser Prozess wurde im Frühjahr 2011 eingeleitet.²⁴ Weiters werden Maßnahmen der Qualitätssicherung verstärkt die tatsächlich erzielten Ergebnisse der Versorgung in den Blick nehmen müssen. Eine zukunftsweisende Rolle der Ärzteschaft, die Patientenorientierung, Transparenz und Fehlerkultur als Teil ihrer professionellen und gesellschaftlichen Aufgabe sieht, wird förderlich sein. Schließlich werden die PatientInnen selbst ihre Stimme erheben und möglichst aktiv alle Beteiligungsmöglichkeiten nutzen müssen, um ausgewogene patientenorientierte Lösungen zu finden.

Gemeinsame Ziele

Qualitätssicherung

- 1 Kickbusch, Ilona: Die Gesundheitsgesellschaft. Gamburg 2006
- 2 Statistik Austria, abrufbar unter: http://www.statistik.at/web_de/ static/ergebnisse_im_ueberblick_demographische_indikatoren_ 023572.pdf (4.10.2011)
- 3 Statistik Austria, abrufbar unter: http://www.statistik.at/web_de/ wcmsprod/groups/b/documents/webobj/024439.gif (4.10.2011): Gestorbene 2010 nach Hauptgruppen der Todesursachen und Geschlecht (in Prozent).
- 4 Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen, 27. Ausgabe, August 2011, abrufbar unter: http://www.sozialversicherung.at/ mediaDB/776065_Sozialversicherung_in_Zahlen.pdf (4.10.2011)
- 5 Habl, C./Bachner, F./Klinser, D./Ladurner, J.: Das österreichische Gesundheitssystem. Zahlen – Daten – Fakten. Broschüre.1. Auflage. Erstellt im Auftrag des BMG. Wien, Juni 2010
- 6 Straka, Peter: Das System des österreichischen Gesundheitswesens im Wandel?, in: Holzer, E./Hauke, E. (Hrsg.): Gesundheitswesen vom Heute ins Morgen. Wien 2004, S. 9–20
- 7 Stöger, A./Paretta, P.: Aktuelle Problemlagen und Lösungsansätze im österreichischen Gesundheitswesen. WISO 1/2009
- 8 Eger, K.: NÖ PPA. Laut gedacht. Integrierte Versorgung im österreichischen Gesundheitswesen – Status quo und Ausblick. April 2011, S. 1–10
- 9 Sönnichsen, Andreas/Flamm, Maria: Reformpoolprojekt Präoperative Diagnostik PROP. Evaluation Endbericht. Evaluation durchgeführt im Auftrag des Salzburger Gesundheitsfonds SAGES. Salzburg 2010
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Gutachten 2000/2001. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit, Band III: Über-, Unter- und Fehlversorgung, hrsg. v. D. Bundestag 2001
- 11 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2009. Wien 2009
- 12 Ebd.
- 13 Mühlberger, Ulrike/Knittler, Käthe/Guger, Alois: Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge. Wien 2008

- 14 Vgl. z.B. Arbeitspapiere "Gesundheit und Pflege", abrufbar unter: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/ 2010/beratung/verwaltungsreform/Gesundheit/Problemanalyse_ Gesundheit_und_Pflege.pdf (4.10.2011)
- 15 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2009. Wien 2009 [GÖG-eigene Berechnungen]
- Osterreichisches Komitee für Soziale Arbeit: Langzeitpflege in einer solidarischen Gesellschaft – Herausforderungen und Chancen. Dokumentation der Jahreskonferenz 2010 vom 24./25. November 2010 in Innsbruck, Tirol. Wien 2010
- 17 Hofmarcher, Maria M./Rack, Herta M.: Gesundheitssysteme im Wandel: Österreich, hrsg. v. WHO-Regionalbüro für Europa im Auftrag des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik. Berlin 2006
- 18 Mittlerweile ersetzt durch das e-Card-Serviceentgelt.
- 19 Hofmarcher, Maria M.: Gesundheitspolitik seit 2000: Konsolidierung gelungen – Umbau tot?, in: Schwarz-Blau, Eine Bilanz des "Neu-Regierens", hrsg. v. E. Talos. Wien 2006, S. 223–238
- 20 Vgl. http://www.bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/Gesundheits system_Qualitaetssicherung/Inhaltliche_rechtliche_Grundlagen/ Die_Gesundheitsreform_2005 (4.10.2011)
- 21 Vgl. den aktuellen Überblick über Reformpoolprojekte unter: http://www.bmg.gv.at/cms/home/attachments/3/7/2/CH1072/CMS 1219052161632/liste_reformpoolprojekte_stand_30.06.2011.pdf, (28.10.2011)
- 22 OECD-Wirtschaftsberichte: Österreich. Gesamtbeurteilung und Empfehlungen. Arbeitsübersetzung des ersten Kapitels des OECD-Dokuments "Economic Surveys Austria 2011". Bd. 2011
- 23 Vgl. z.B. Arbeitspapiere "Gesundheit und Pflege", abrufbar unter: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/ 2010/beratung/verwaltungsreform/Gesundheit/Problemanalyse_ Gesundheit_und_Pflege.pdf (4.10.2011)
- 24 Vgl. http://www.gesundheitszieleoesterreich.at (4.10.2011)

Erika Wagner und Carmen Klausbruckner

Rahmenbedingungen im Bereich der Umweltpolitik

Allgemeines

Definition von Umweltrecht

Umweltrecht wird definiert als die Summe aller Normen, die die Konflikte bei der Sicherung/Erhaltung/Wiedergewinnung der natürlichen Lebensgrundlagen regeln.¹ Unter die Umweltpolitik fallen daher sämtliche politische Bestrebungen, die diese natürlichen Lebensbedingungen betreffen. Erfasst sind sämtliche Umweltmedien wie Luft, Wasser, Boden und deren Wechselwirkungen sowie die Auswirkungen menschlichen Verhaltens auf diese. Umweltsachprobleme sind einerseits auf lokaler, andererseits auf globaler Ebene zu orten. Zu den lokalen Belastungen zählen Luftschadstoffe (CO₂ und NO_X), Verkehrsimmissionen, Bedrohung der natürlichen biologischen Vielfalt durch genetisch veränderte Organismen, Feinstaubbelastung, Gewässerverunreinigung, insbesondere durch Landwirtschaft, Lärm, Naturkatastrophen und Bodenschutz.

Globaler Umweltschutz

In Hinblick auf den globalen Umweltschutz beschäftigt sich die österreichische Umweltwissenschaft hauptsächlich mit dem Klimaschutz² und der Biodiversität. Da Österreich ein Binnenstaat ist, werden Fragen wie die Verschmutzung der Weltmeere oder das Schwinden der Regenwälder kaum behandelt.

Problem Umfang und Komplexität

Bestrebungen, sämtliche dieser Materien bzw. auch bloß einen Großteil derselben in einer einheitlichen Kodifikation zu erfassen, sind bislang am Umfang und an der Komplexität des Umweltrechts gescheitert. Darin liegt auch die entscheidende "Krux" der momentanen europäischen Umweltpolitik: Trotz des in Wissenschaft und Praxis anerkannten hehren Prinzips des vernetzten Denkens zwischen den umweltrechtlichen Sachbereichen (sogenanntes Integrationsprinzip) gelingt dieses überwiegend nicht: Denken wir etwa an die Bestrebungen Österreichs zum Schutze der Luftgüte einerseits und an das klare europäische Bekenntnis zum freien Transitverkehr. Oder an das Bekenntnis Österreichs zur konventionellen Landwirtschaft und an die welthandelsrechtlichen Vorgaben des freien Warenverkehrs. Oder an das Klimaschutzziel einerseits und die Atomkraft andererseits, die zwar angeblich die weltweite CO₂-Belastung senken würde, aber mit anderen enormen Risiken für Mensch und Umwelt belastet ist. Oder an die Bestrebungen hin zum Elektroverkehr, wobei die Stromerzeugung dafür aber ebenso mit CO₂-Ausstoß verbunden ist … Die Beispiele ließen sich unendlich fortsetzen.

Interessensgegensätze

Selbst wenn relativ klare rechtliche Zielvorgaben bestehen, liegt die Schwierigkeit darin, die Kluft zwischen den oftmals diametralen Interessen der im Umweltrecht tätigen Akteure zu überwinden: So vielfältig wie die Materien sind, so unterschiedliche Akteure treten auf: Zu nennen sind etwa bei Betriebsanlagen die Betroffenen, der Betreiber, unter Umständen sogar die jeweilige Industriebranche und die Wirtschaft generell (Stichwort: Standort- und Arbeitsplatzsicherung) sowie Anliegen des Naturschutzes und des Gewässerschutzes, die durch sogenannte Formalparteien (Umweltanwalt, wasserwirtschaftliches Planungsorgan) repräsentiert werden.

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFVERFAHREN (UVP-VERFAHREN)

Die Umweltverträglichkeitserklärung ist Teil eines Genehmigungsverfahrens für Projekte, bei denen diese Erklärung gesetzlich festgelegt ist (bekannte Beispiele: Semmering-Basistunnel, AKW Mochovce, Marchfeld-Schnellstraße, Speicherkraftwerk Kühtai). Der Projektträger ist verpflichtet, bereits in der Projektplanungsphase der jeweils zuständigen Behörde folgende Erklärung vorzulegen: konkrete Beschreibung des Vorhabens und der wichtigsten geprüften Alternativen; Ermittlung der Umweltauswirkungen des Projekts sowie Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung dieser Auswirkungen.

Umweltverträglichkeitsgutachten: Von der UVP-Behörde bestellte Sachverständige bewerten die vorgelegte Umweltverträglichkeitserklärung und die möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt.

Es folgt eine mündliche Verhandlung (bei Bedarf auch öffentliche Erörterung).1

Ziele

- ▶ Feststellung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens bereits im Planungsstadium.
- ▶ Vorhersehbare Umweltschäden sollen durch Ersatzmaßnahmen vermieden werden.
- ▶ Gleicher Stellenwert für Umweltthemen in Projektentscheidungen wie für andere Belange.
- ▶ Genehmigungsverfahren für eventuell umweltgefährdende Projekte sollen für die Öffentlichkeit transparenter gemacht werden.²

Kritik am UVP-Verfahren

Sowohl private als auch öffentliche Projektwerber beklagen die Komplexität erforderlicher Untersuchungen und fordern eine Beschleunigung behördlicher Gutachten.

Beteiligung der Öffentlichkeit an UVP-Verfahren

NachbarInnen, UmweltanwältInnen, Standortgemeinden, unmittelbar angrenzende Gemeinden und das wasserwirtschaftliche Planungsorgan nehmen in UVP-Verfahren eine bedeutende Rolle ein: Sie haben das Recht zur Parteistellung und Beschwerderecht an den Verwaltungsgerichtshof. Auch **Bürgerinitiativen** (mindestens 200 wahlberechtigte BürgerInnen in der Standortgemeinde oder in unmittelbar angrenzenden Gemeinden) und **gesetzlich anerkannte Umweltorganisationen** (Österreichischer Alpenverein, Global 2000, WWF, Greenpeace, Antifluglärmgemeinschaft u.a.) haben die Möglichkeit zur Stellungnahme

Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt in mehreren Verfahrensstadien:

- > Stellungnahmerecht zum Antrag und zurUmweltverträglichkeitserklärung des Projektwerbers
- ▶ Einsichtnahmerecht in das Umweltverträglichkeitsgutachten der Behörde
- ▶ Stellungnahmerecht im Rahmen einer allfälligen öffentlichen Erörterung
- ▶ Teilnahmerecht bei der mündlichen Verhandlung

Britta Breser

- 1 Vgl. Österreichisches Lebensministerium: Das UVP-Verfahren, abrufbar unter: http://www.umweltnet.at/article/articleview/27822/1/7237 (7.11.2011)
- 2 Vgl. Leibniz Institut für Ökologische Raumentwicklung: Umweltverträglichkeitsprüfung, abrufbar unter: http://ww.ioer.de/PLAIN/d_uvp.htm (7.11.2011)

Akteure im Verkehrswesen sind etwa die durch Feinstaub oder Lärm Betroffenen, der/die einzelne Autofahrerln, die Transportwirtschaft, Kreise der nationalen und europäischen Politik. Diese Gruppen sind mehr oder weniger intensiv durch Lobbys vertreten. Dagegen ist die enorm bedeutsame Mitsprache von Bürgerinitiativen bislang rechtlich nur in einzelnen Bereichen (Umweltverträglichkeitsprüfverfahren bei Großprojekten bzw. im Planungsstadium derselben, siehe dazu auch den Kasten "Umweltverträglichkeitsprüfverfahren") sowie die Beteiligung von NGOs nur bei Großanlagen und Großprojekten rechtlich verankert. Die Stärkung von Bürgerinitiativen und NGOs im österreichischen Recht etwa im Bereich des Naturschutzes, des Stoffrechts (Chemikalien-, Pflanzenschutzmittel-, Biozid-Produkte- und Arzneimittelrecht), des Verkehrswesens oder des Konsumentenschutzes mit Umweltbezug würde ein erhebliches Verbesserungspotenzial im Umweltrecht und in der Umweltpolitik mit sich bringen und ein Mittel zur dezentralen Vollzugskontrolle sein. Vollzugsdefizite bestehen ja in vielen Bereichen des Umweltrechts nach wie vor.

Noch wenige Mitspracherechte Europäische Bürgerinitiative Ein neues Instrument, das auch für die Umweltpolitik nutzbar gemacht werden kann, ist die Europäische Bürgerinitiative (siehe Kasten "Europäische Bürgerinitiative"), die ab 1. April 2012 eingeleitet werden kann.³ Sie kann die Kommission dazu auffordern, einen Vorschlag in einem Bereich vorzulegen, in dem sie zuständig ist.⁴ Ziel ist der Erlass eines EU-Rechtsaktes.

Rechtliche Steuerung im Umweltbereich

Unterschiedliche Instrumente Im Umweltrecht existieren unterschiedliche Instrumentarien zur Zielerreichung. Zum einen ist eine Steuerung des menschlichen Verhaltens über das Ordnungsrecht (command and control) möglich (dazu sogleich), zum anderen besteht auch die Möglichkeit der Steuerung über sogenannte marktwirtschaftliche Instrumente (dazu näher unten). Gedankenansatz der zuletzt genannten Gruppe ist es, Umweltgüter und das Umweltverhalten der Akteure ins Marktgeschehen mit einzubeziehen.

Polizei- und Sicherheitsrecht

> Planungsrecht

Im Ordnungsrecht unterscheidet man das allgemeine Polizei- und Sicherheitsrecht und das Planungsrecht. Das Polizei- und Sicherheitsrecht setzt sich vor allem aus gesetzlichen Verboten mit Erlaubnis- und Genehmigungsvorbehalt zusammen (z.B. Betrieb einer umweltgefährlichen Anlage, der nur mit Genehmigung unter Einhaltung der erteilten Auflagen zulässig ist). Planungsrecht bzw. Qualitätsnormen haben eine finale Normstruktur mit Zeitvorgaben, binnen derer ein Ziel zu erreichen ist. So ist etwa ein Ziel der Raumplanung die Vermeidung von Naturkatastrophen. Die neue EG-Luftqualitäts-Richtlinie⁶, die ab 11. Juni 2010 umzusetzen war, enthält Vorgaben hinsichtlich gesundheitsschädlicher Grenzwerte bei Partikelimmissionen.⁷ Ähnliche Zielansätze enthält auch die Richtlinie Umgebungslärm im Rahmen der dort vorgesehenen Aktionsplanung gegen Lärmbekämpfung.⁸

Nachteile des Ordnungsrechts Die Nachteile des Ordnungsrechts bestehen einerseits in der Gefahr einer Normenflut und andererseits in einer nur punktuellen Gefahrenabwehr, die wenig vorsorgeorientiert ist. Schließlich gilt in der Regel, dass die Beweislast für Untersagungstatbestände bei der Behörde liegt. Kann die Behörde das Vorliegen einer Gefährdung nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nachweisen, so muss die Anlage genehmigt werden. Das Restrisiko bei Techniken mit noch ungewissen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt (Gentechnik, elektromagnetische Strahlung) trägt die Gesellschaft und es ist somit sozialisiert. Der Gesetzgeber könnte freilich jederzeit eine Umkehr der Beweislast auch im Verwaltungsrecht anordnen. Im Bereich der sogenannten Restrisikomaterien wäre gesellschaftlich, politisch und rechtlich ein Umdenken erforderlich.

Ökonomische Steuerungsinstrumente Ergänzend zum Ordnungsrecht kommen marktwirtschaftliche/ökonomische Steuerungsinstrumente zum Einsatz. Wesentliches Prinzip dieser marktwirtschaftlichen Instrumente ist die Internalisierung der bislang externen Umweltkosten, das heißt also, dass die Inanspruchnahme von Umweltgütern etwas kosten muss, um den Verursacher zu sparsamem Umgang mit Naturressourcen zu verhalten. Solange Umweltgüter kostenlos in Anspruch genommen werden können, sind die Kosten der Umweltverschmutzung externalisiert (sogenanntes Marktversagen). Es entsteht Wettbewerb auf Kosten der Umwelt, solange diese als "Gemeineigentum" allen zur Verschmutzung zur Verfügung steht. Das Prinzip der Internalisierung der Umweltkosten will dem entgegensteuern, indem die Umweltgüter als gedachtes knappes Gut den Marktmechanismen unterworfen werden. Bekanntestes Instrument sind die als flexible Mechanismen im Kyoto-Protokoll vorgesehenen handelbaren Emissionszertifikate für Treibhausgase. Auch im Bereich der Energieeffizienz sind marktwirtschaftliche Instrumente wie etwa der Energieausweis – bislang wohl relativ erfolgreich – im Einsatz. Der Energieausweis – vergleichbar mit einem Typenschein für Gebäude – soll EigentümerInnen energetisch günstiger Objekte bei deren Verkauf oder

Emissionszertifikate für Treibhausgase

DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

Am 1. April 2012 wird in den EU-Mitgliedsländern die **Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative** in Kraft treten. Die Europäische Bürgerinitiative ist eine Art "EU-Volksbegehren", das den EuropäerInnen Mitspracherecht an der EU-Politik gibt und als Maßnahme gegen ein Demokratiedefizit in der EU dienen soll. Erstmals können alle wahlberechtigten EU-BürgerInnen die Europäische Kommission direkt ersuchen, neue Gesetzesinitiativen einzubringen. Die Europäische Bürgerinitiative ist weltweit das erste transnationale Instrument für direkte Demokratie und kann auch für die Durchsetzung von Umwelt-Themen verwendet werden. Ihre Grundlage hat sie im Vertrag von Lissabon.¹

1. Wie starte ich eine Bürgerinitiative?

Sie gründen ein Komitee mit mindestens sieben Mitgliedern aus sieben unterschiedlichen EU-Ländern und registrieren Ihre Initiative bei der Europäischen Kommission (anzugeben sind unter anderem: Titel der Initiative, Inhalt und Zielsetzung, Kontaktdaten der Komitee-Mitglieder, alle Finanzierungsquellen).

2. Wie viele Unterschriften müssen gesammelt werden?

Mindestens eine Million innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt der Registrierung. Sie können die Unterschriften entweder auf Papier oder online sammeln. Für die Online-Sammlung stellt die Europäische Kommission Software frei zur Verfügung.

3. Kann ich die geforderte Million an Unterstützungserklärungen in einem einzigen Land sammeln? Nein, die Unterschriften müssen momentan aus mindestens sieben EU-Ländern (einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten) kommen. Pro Land ist eine Mindestanzahl an Unterschriften nötig. Diese Zahl errechnet sich, indem die Anzahl der Abgeordneten des jeweiligen Landes im Europäischen Parlament mit 750 multipliziert wird (Österreich: 12.750).

4. Wer kann eine Initiative unterschreiben?

Alle EU-BürgerInnen, die das Mindestalter für eine Teilnahme an der Wahl des Europäischen Parlaments erreicht haben (in Österreich: 16 Jahre). Welche Daten Sie dafür preisgeben müssen, hängt von den Vorgaben der Länder ab.

5. Was passiert, wenn ich eine Million Unterschriften gesammelt habe?

Zuerst müssen Sie Ihre Unterstützungserklärungen den zuständigen Stellen in den einzelnen EU-Ländern übermitteln, welche die Gültigkeit der Unterschriften innerhalb von drei Monaten überprüfen und Ihnen dann ein Zertifikat ausstellen. Mit dem Zertifikat können Sie nun die Bürgerinitiative an die Europäische Kommission übergeben. Dann werden Sie eine Einladung erhalten, der Europäischen Kommission Ihr Anliegen umfassend zu erklären und Ihre Initiative in einem öffentlichen Hearing im Europäischen Parlament zu präsentieren. Innerhalb von drei Monaten muss die Europäische Kommission ihre Schlussfolgerungen zur Initiative und die von ihr beabsichtigten Maßnahmen öffentlich darlegen.

6. Was passiert, wenn die EU-Kommission in der Folge der Bürgerinitiative einen Vorschlag für ein EU-Gesetz vorlegt?

Der Vorschlag geht dann den üblichen Weg durch das Europäische Parlament und den EU-Ministerrat. Ein direktes Mitentscheidungsrecht der Bevölkerung gibt es dann nicht mehr, aber natürlich Möglichkeiten zum Lobbying. Man kann davon ausgehen, dass das Parlament von sich aus Hearings organisieren wird, um mit den InitiatorInnen zu diskutieren. Der genaue Wortlaut des Gesetzes wird am Ende vom Parlament und dem Ministerrat entschieden, so wie es jetzt bereits mit neuen Gesetzen üblich ist.²

Was kann die Europäische Bürgerinitiative für den Umweltschutz bewirken?

Ungefähr 80 Prozent der Umwelt-Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten werden von der EU maßgeblich vorbestimmt. Weil die EU also die Quelle vieler Umwelt-Gesetze ist, lohnt sich ein Mitreden im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative.³

Nicht jedes Thema kann jedoch für eine Europäische Bürgerinitiative vorgeschlagen werden. Gewisse Themen kommen nicht in Betracht, weil diese nicht in den Kompetenzbereich der Kommission fallen, als Sache der einzelnen Mitgliedstaaten angesehen oder Teil der Primärverträge sind (z.B. Belange, die den EURATOM-Vertrag betreffen).

DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

Die Initiative muss folgenden Anforderungen entsprechen:

- 1. Sie muss einen Politikbereich betreffen, in dem die Europäische Kommission Handlungsbefugnis hat.
- 2. Sie darf nicht offensichtlich missbraucht und unseriös verwendet werden.
- 3. Sie darf den Werten der EU gemäß den Verträgen nicht widersprechen.

Dazu kommt klarerweise, dass die Themen so populär und relevant sein sollten, um mindestens eine Million Menschen in sieben Ländern so weit begeistern zu können, dass sie die Initiative unterstützen.⁴

Tipp: Wichtige Hinweise zum Kompetenzbereich der Kommission finden sich im Vertrag von Lissabon, dort speziell im "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV). Umweltpolitisch interessante Regelungen sind unter anderem im AEUV (Art. 191–193) zu lesen.⁵

Zu beachten: Selbst wenn eine Bürgerinitiative alle Kriterien erfüllt, ist die EU-Kommission rechtlich nicht verpflichtet, die Forderung der Bevölkerung in eine Gesetzesinitiative umzusetzen. Sie kann der Initiative folgen, sie kann den Text ändern oder gar nichts unternehmen. In jedem Fall muss sie ihre Entscheidung jedoch öffentlich begründen. Damit ist zumindest für eine breite öffentliche Debatte gesorgt.

Aktuell laufen Vorbereitungen für eine Europäische Bürgerinitiative zum Atomausstieg

Die österreichischen Umweltorganisationen Greenpeace und Global 2000 sowie das Ökobüro bereiten eine Europäische Bürgerinitiative zum Atomausstieg vor. Ab 1. April 2012 soll diese europaweit zur Unterstützung aufliegen. Ein konkreter Text ist momentan in Arbeit.

Folgende rechtliche Schwierigkeit tritt dabei auf:

Da ein Atomausstieg vorrangig die EURATOM-Verträge (Primärrecht) betrifft und Primärrechte nicht im Rahmen einer Bürgerinitiative "angegriffen" werden dürfen, sind die Spielräume für eine Europäische Bürgerinitiative zum Atomausstieg gering. Man kann jedoch den "Umweg" über Sekundärrecht nehmen.⁶ Greenpeace und Global 2000 berufen sich insbesondere auf den Schutz der Gesundheit und auf die freie Wahl der Energiequellen. EU-Recht schreibe bei der AKW-Sicherheit wie auch beim Gesundheitsschutz nur Mindeststandards vor, weitergehende Sicherheit zu verlangen, sei daher zulässig. Völlige Sicherheit gebe es nur bei abgeschalteten AKW beziehungsweise ohne Importstrom, so die Argumentation.

Zwei Beispiele für die Suche nach Handlungsspielräumen

Einerseits argumentieren die Umweltorganisationen, dass laut EU-Recht jedes Land bei der Wahl seiner Energiequellen frei ist. Sie wollen dies auch für die im Ausland befindliche Quelle des eingeführten Stroms verstanden wissen und halten somit ein Verbot für den Import von Atomstrom für durchsetzbar. Das Importverbot würde mittelbar zu einer geringeren Umweltgefährdung der ÖsterreicherInnen führen, weil weniger AKW gebaut würden – ohne dass in das grundsätzliche Recht jedes Mitgliedslandes, über seine Kraftwerke selber zu entscheiden, eingegriffen würde. Andererseits wollen die Umweltorganisationen Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung in Österreich durch grenznahe AKW geltend machen, um so den freien Warenverkehr auszuhebeln. Sowohl europarechtlich als auch nach WTO-Recht dürfe aus Gründen des Gesundheitsund Umweltschutzes der freie Warenverkehr beschränkt werden, argumentieren die Umweltorganisationen. Auch so könnte durch ein Importverbot die indirekte Nutzung von Atomstrom verhindert werden.

Voraussetzung für die Durchsetzung

Eine Zertifizierung von Strom in Europa, um die Herkunft des importierten Stroms definieren zu können.⁷

Britta Breser

- 1 Vgl. Europäische Kommission: Die Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm (7.11.2011)
- 2 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF (7.11.2011)
- 3 Vgl. Aghte, Heike (Büro für Umweltkommunikation, Berlin): Kurz-Zusammenfassung Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter: http://www.lsva.eu/data/2011-Eur-Buergerinitiative.pdf (7.11.2011)
- 4 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUr
- 5 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF
- 6 Lukas Wachter/Österreichisches Ökobüro
- 7 Vgl. "Umweltorganisationen: Atomimportverbot ist durchsetzbar", in: Der Standard vom 10.10.2011, abrufbar unter: http://der-standard.at/1317019794030/Zuversichtlich-Umweltorganisationen-Atomstrom-Importverbot-ist-durchsetzbar (7.11.2011)

Vermietung finanzielle Vorteile einräumen (im Vergleich zu EigentümerInnen von energetisch schlechteren Objekten).

Es herrscht Einigkeit, dass marktwirtschaftliche Instrumente Ordnungsrecht nicht ersetzen können. Sie können nur ergänzend wirken, da mit ihnen die Abwehr konkreter kleinräumiger Gefahren niemals erreicht werden könnte; im Gegenteil: Jeder Unternehmer, jede Unternehmerin, der oder die über genügend Verschmutzungszertifikate verfügt, könnte die Nachbarlnnen damit massiv belasten. Siehe den Kasten "Emissionshandel".

Neben marktwirtschaftlichen Instrumenten sind auch Belohnungs- und Anreizsysteme ökonomische Steuerungsinstrumente. Dazu gehören vor allem Steuerprivilegien für jene Unternehmerlnnen, die sich umweltgerecht verhalten, sowie Förderungen von Umweltschutzinvestitionen. Solche steuerrechtlichen, ökologisch motivierten Anreizsysteme sind derzeit noch im Bereich sowohl der Unternehmen als auch des Verkehrs zu schwach ausgeprägt.

Belohnungsund Anreizsysteme

Schließlich können auch sogenannte freiwillige Instrumente des Umweltrechts erhebliches Potenzial in Ergänzung zum Ordnungsrecht entfalten: Auf EU-Ebene bestehen solche Umweltzertifizierungssysteme in Form des sogenannten eco-management and audit scheme (kurz: EMAS).¹¹

Freiwillige Instrumente

Mehrschichtigkeit der Umweltpolitik und des Umweltrechts

Die Umweltpolitik Österreichs ist im europäischen Kontext zu sehen: Sie ist nur mehr in wenigen Bereichen (z.B. Citymaut, Radfahrverkehr, Ausbau des öffentlichen Verkehrs) national autonom. Auf europarechtlicher Ebene ist der Umweltschutz eine Querschnittsmaterie, sodass dieser bei sämtlichen Maßnahmen der Europäischen Union mitberücksichtigt werden muss. Die Leitprinzipien der europäischen Umweltpolitik sind der Vorsorgegrundsatz¹² und das Verursacherprinzip¹³ (Art. 191 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV). Die Europäische Kommission nimmt als Inhaberin des Initiativmonopols im Rahmen der Gesetzgebung eine besonders wichtige Rolle in der europäischen Umweltpolitik ein. Das Potenzial liegt insbesondere darin, die Kluft zwischen nationalstaatlichen "Musterschülern" und "Nachzipflern" zu verkleinern und ein Mindestniveau im gesamten EU-Raum zu etablieren.

Österreichische Umweltpolitik

Europäische Umweltpolitik

Es bleibt dann den staatlichen Vorreitern im Umweltschutz unbenommen, strengere Maßnahmen zu setzen. Die formale Umsetzung der EU-Rechtsakte in das nationale Recht ist in der Regel gewährleistet, im Vollzug bestehen dagegen häufig Auslegungsunterschiede zwischen den in nationalen Staaten agierenden Umweltbehörden.

Der EU-Beitritt Österreichs hat maßgebliche Auswirkungen auf das österreichische Umweltrecht. 14 Das österreichische und das EG-Umweltrecht beeinflussen sich wechselseitig. Der Widerstand Österreichs (im Zusammenhalt mit anderen Ländern) hat zum Umdenken im Bereich der Gentechnik geführt, sodass die EU nunmehr konzediert, dass der Anbau gentechnisch veränderter Sorten weitgehend in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt.

Gegenseitiger Einfluss

Atomkraft

Die europäische Atompolitik ist geleitet von den ganz unterschiedlichen Interessen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Frankreich ist allen voran ein vehementer Verfechter der Atomkraft. Das Land deckt 80 Prozent seines Strombedarfs mit Atomstrom. Über 100.000 Arbeitsplätze hängen in Frankreich an der Atomenergie, die auch ein wichtiger ExportEuropäische Atompolitik nicht einheitlich

EMISSIONSHANDEL - HANDEL MIT VERSCHMUTZUNGSZERTIFIKATEN

1. Was ist der Emissionshandel?

Er ist ein Instrument des Kyoto-Protokolls für den Handel mit Rechten zum Ausstoß von Treibhausgasen. Wer die Luft mit Treibhausgasen belastet, benötigt dazu Rechte. Sogenannte Verschmutzungszertifikate bilden die Kernstücke des Emissionshandelssystems. Seit 2005 dürfen CO₂-Produzenten wie Kraftwerke oder Stahlhütten nur noch betrieben werden, wenn der Eigentümer genügend Zertifikate vorweisen kann.

2. Wie funktioniert der Emissionshandel?

a) Festlegung einer erlaubten Emissionsmenge

Der Staat bzw. die EU regeln, welche Gesamtmenge an Treibhausgasen emissionshandelspflichtige Anlagen in einem bestimmten Zeitraum ausstoßen dürfen. Sie lassen aber die Frage offen, wer wo wie viel mindert. Damit gibt es Flexibilität bei der Erreichung der Ziele und einen Anreiz, die kostengünstigste Reduktion zu suchen. Über die Gesamtzahl der ausgegebenen Papiere können die Firmen zur Senkung ihrer Emissionen gezwungen werden.

b) Zuteilung von Verschmutzungsrechten

Für die bewilligte Menge an Treibhausgas-Emissionen benötigen die Unternehmen Berechtigungen, die sogenannten "Verschmutzungszertifikate". Ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoß einer Tonne Kohlendioxid. Die emissionshandelspflichtigen Unternehmen sind verpflichtet, ihre Emissionen jährlich zu melden und die entsprechende Menge an Zertifikaten bei der nationalen Emissionshandelsstelle abzugeben.

c) Verkauf nicht benötigter oder Kauf zusätzlicher Verschmutzungsrechte

Erreicht ein Unternehmen seine erforderlichen Emissionsreduktionen durch eigene Maßnahmen zur CO₂-Minderung, kann es nicht benötigte Zertifikate verkaufen. Die Papiere können an der Börse gehandelt werden. Falls eigene CO₂-Reduktionsmaßnahmen teurer wären, kann es Zertifikate am Markt zukaufen. Erfüllt ein Unternehmen seine Abgabepflicht für Zertifikate nicht, werden Sanktionen fällig. Mit dieser Art von Emissionshandel wird es also für ein Unternehmen nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch attraktiv, Emissionen zu reduzieren.

3. Wer nimmt am Emissionshandel teil?

Alle großen Anlagen, bei denen Brennstoffe für die Gewinnung von Nutzwärme verbrannt werden (z.B.: zur Raumheizung, zur Bereitung von Warmwasser), sowie die größeren Anlagen der energieintensiven Industrie wie Stahlwerke, Raffinerien und Zementwerke. Ab 1. Jänner 2012 will die EU auch die Luftfahrt in den Handel mit CO₂-Zertifikaten einbeziehen. Das bedeutet konkret: Für Flugzeuge, die auf europäischen Flughäfen landen, müssen die Airlines für die Verschmutzung der Umwelt zahlen.

4. Wer profitiert vom Emissionshandel?

Vom Emissionshandel profitiert im Prinzip jede/r Einzelne. Er ist ein wirksames und kostengünstiges Instrument, Treibhausgase zu vermeiden und so das Klima zu schützen. Durch die Einnahmen aus dem Emissionshandel sind die Regierungen in der Lage, Klimaschutzmaßnahmen in der Wirtschaft, in den Gemeinden sowie bei VerbraucherInnen zu fördern – beispielsweise Investitionen in höhere Energieeffizienz, womit wiederum geringere Heizkosten in privaten Haushalten ermöglicht werden.¹

5. Welche Kritik gibt es am Emissionshandel?

Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten wird von KritikerInnen als "Subvention" an Unternehmen ohne unmittelbare Gegenleistung betrachtet.

Greenpeace und WWF kritisieren vor allem Sonderrechte bei der Verteilung von Verschmutzungszertifikaten sowie komplexe und intransparente Zuteilungsregelungen mit Schlupflöchern, die eine Lenkung in Richtung Emissionsreduktionen eher behindern als fördern. Eine Studie des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung beanstandet, dass der Emissionshandel durch überhöhte Emissionsobergrenzen und eine zu hohe Zahl an Verschmutzungszertifikaten wirkungslos gemacht werde. Laut Studie nutzten Deutschland, Großbritannien und die Niederlande den Handel mit Emissionszertifikaten nicht, um Investitionen in umweltfreundliche Technologien zu lenken. Durch niedrige Nachfrage sank der Zertifikats-Preis außerdem erheblich (Preis-Beispiel von der Leipziger Energiebörse, an der Verschmutzungszertifikate gehandelt werden: von 25 Euro im Sommer 2005 auf knapp einen Euro im Februar 2007).

EMISSIONSHANDEL – HANDEL MIT VERSCHMUTZUNGSZERTIFIKATEN

Eine EU-weite Harmonisierung des Systems nach 2012 soll zu transparenteren Regeln für den Emissionshandel und einer Verknappung des Zertifikats-Marktes führen, um das Handelssystem effizienter zu gestalten.

Emissionshandelsperioden

Die erlaubte Emissionsmenge wird in jeder Handelsperiode reduziert:

- 1. Emissionshandelsperiode (2005 bis 2007): Nationale Zuteilungspläne legten sowohl die Gesamtmenge der Zertifikate als auch deren Verteilung fest.
- 2. Emissionshandelsperiode (2008 bis 2012): Die Berechtigungen werden nicht mehr vollständig kostenlos zugeteilt, etwa 10 Prozent der Berechtigungen werden verkauft.
- 3. Emissionshandelsperiode (ab 2013): Der Emissionshandel wird stärker europäisch harmonisiert, um gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU sicherzustellen. Daher wird es EU-weit einheitliche Zuteilungsregeln geben, wobei der überwiegende Teil der Emissionszertifikate nicht mehr kostenlos vergeben, sondern versteigert wird. Übergangsweise gibt es Ausnahmen für Industriesektoren, die einem starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind (siehe: Europäische Emissionshandelsrichtlinie²).

Britta Breser

Literatur

Deutsches Bundeministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Kurzinfo Emissionshandel, abrufbar unter: http://www.bmu.de/klimaschutz/emissionshandel/content/37772.php

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung: Jahresbericht 2006, S. 27.

Greenpeace: So funktioniert der EU-Emissionshandel, abrufbar unter: http://www.greenpeace.de/themen/klima/klimapolitik/artikel/so_funktioniert_der_eu_emissionshandel/

Totz, Sigrid: Fehlentwicklungen beim Emissionshandel, abrufbar unter: http://www.greenpeace.de/themen/energie/energiepolitik/artikel/fehlentwicklungen_beim_emissionshandel

WWF/Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung: Rückenwind für Emissionshandel, 10.11.2006, abrufbar unter: http://www.g-o.de/wissen-aktuell-5626-2006-11-10.html (alle Links 7.11.2011)

- Vgl. Frankfurter Rundschau: Wirbel um Verschmutzungszertifikate, 06.06.2011, abrufbar unter: http://www.fr-online.de/mobilitaet/-emissionshandel-fuer-die-luftfahrt-wirbel-um-verschmutzungszertifikate, 1473636,8528000.html (7.11.2011) sowie Gabriel, Elke: Das Kyoto-Protokoll: Entstehung und Konflikte. Diplomarbeit am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik der Universität Graz 2003; Greenpeace-Magazin: "Verschmutzungszertifikat", abrufbar unter: http://www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=5781 (7.11.2011); Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Kurzinfo Emissionshandel, abrufbar unter: http://www.bmu.de/klimaschutz/emissionshandel/content/37772.php (7.11.2011); Deutsche Emissionshandelstelle: Grundlagen des Emissionshandels, abrufbar unter: http://www.dehst.de/DE/Emissionshandel/Grundlagen/grundlagen_node.html (7.11.2011); Deutsches Umweltbundesamt: Emissionshandel, abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeldent=3155 (7.11.2011)
- 2 RICHTLINIE 2009/29/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:de:PDF (7.11.2011)

faktor ist. Der Ausbau der Atomenergie wird in vielen Mitgliedstaaten als Notwendigkeit zur Bekämpfung des Klimawandels propagiert, so z.B. von Großbritannien. Einige der neuen Mitgliedstaaten, wie Polen oder die baltischen Staaten, verfolgen mit dem Ausbau das Ziel der Unabhängigkeit von russischen Erdölimporten. Die Gegner führen die Risken des Einsatzes dieser Technologie ins Treffen und die Problematik der Endlagerung. Der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM-Vertrag), der bislang seit seiner Gründung in den 1960er-Jahren kaum verändert wurde, ließe rechtlich noch weitgehende Verbesserungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu. Die EU-Umweltpolitik ist hier auf Konsens zwischen den Staaten angewiesen.

EURATOM-Vertrag

Die Katastrophe von Fukushima hat leider europaweit nur kurzfristig zur Diskussionen über die Risiken der Atomenergie geführt. Immerhin ist der Atomausstieg nun auch in Deutschland und in der Schweiz als direkte Reaktion auf Fukushima geplant. Die seitens der EU angekündigten Stresstests sind freiwillig, 15 jedoch wird von Seiten der EU erwartet, dass alle europäischen AKW diesen durchführen. Die Möglichkeiten, sich gegen Bedrohungen aus Atomkraft zu wehren, sind einerseits rechtlicher (Klage von Einzelpersonen, Klage der Staaten vor dem EuGH bei Verstoß gegen EU-Recht, z.B. ungenügende Umwelt-

Diskussion über Atomausstieg

WIE BEEINFLUSST MAN POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN?

Konkrete Beispiele für politische Handlungsspielräume in der Atom-Politik

Handlungsmöglichkeiten für einzelne BürgerInnen

Für Atomkraft

- → ParlamentarierInnen aus den Umwelt- und Energieausschüssen um Vieraugen-Gespräche ersuchen
- → Kampagnen und Unterschriftenlisten zur friedlichen Nutzung von Kernenergie organisieren
- → in Blogbeiträgen und auf Twitter zu Atomenergie-freundlichen Medienartikeln verlinken (z.B.: Internationale Zeitschrift für Kernenergie)

Gegen Atomkraft

- → Informationen akquirieren und an Stakeholder verbreiten (Quellen: Abteilung für Umwelt und Energiepolitik der WKÖ, Umweltabteilung der AK, Fachabteilung "Energie und Klima" der Landwirtschaftskammer)
- → in Bürgerinitiativen, Protestbewegungen, NGOs (Greenpeace, Ökobüro, Global 2000, Ökosoziales Forum, WWF) mitwirken
- → ein Mitglied des Nationalrats für eine Petition für Sicherheitsüberprüfungen und eine Stilllegung aller Risiko-Reaktoren gewinnen

Handlungsmöglichkeiten für organisierte Interessengruppen und Unternehmen

Für Atomkraft

- → strategische Partner in der Atomindustrie (Energieerzeuger, Atommüll-Transporteure, Reaktorbetreiber) suchen, Info austauschen, gemeinsame öffentliche Auftritte absolvieren
- → mit Verbänden auf europäischer Ebene (z.B.: FORATOM Branchenverband der europäischen Atomenergie-Wirtschaft) zusammenschließen
- → mit EuropaparlamentarierInnen aus dem ITRE-Ausschuss (Industrie, Forschung und Energie) sprechen, die dort über Gesetzesvorschläge abstimmen, bevor sie ins Plenum kommen

Gegen Atomkraft

- → Information über aktuelle (Gesetzes-)Initiativen zu Öko-Energie auf EU-Ebene und mögliche Ausstiegsszenarien für Medien, Mitglieder, MitarbeiterInnen, Partner, Stakeholder und InteressentInnen aufbereiten
- → mit größeren Lobbying-Organisationen (z.B.: EREC, dem Dachverband für alternative Energien) zusammenschließen
- → öffentliche Veranstaltungen zu Energieeffizienz-Themen (für LobbyistInnen, BürgerInnen, UnternehmerInnen, PolitikerInnen etc.) inkl. Medienkooperationen organisieren

Einflussmöglichkeiten nationaler PolitikerInnen auf die Energiepolitik

Nationale Ebene

- → (Gesetzes-)Initiativen im Energiebereich auf EU-Ebene und Festlegung von ressortübergreifenden nationalen Standpunkten und Strategien beobachten
- → die nationalen Energie-Standpunkte an die dafür zuständigen Abteilungen in den Europäischen Institutionen vermitteln
- → die nationalen Standpunkte im Rahmen von öffentlichen Konsultationen zu Energiethemen (z.B. Beiträge für Grün- und Weißbücher) darlegen

EU-Ebene

- → Verbündete auf europäischer Ebene zu einem spezifischen Energiethema suchen
- → in beratenden Ausschüssen und Expertengruppen in den EU-Institutionen teilnehmen
- → Standpunkte der nationalen Parlamente und Regierungen im Rahmen des Legislativprozesses zu einem Umwelt- oder Energie-Thema auf EU-Ebene einholen

verträglichkeitsprüfung), andererseits politischer und diplomatischer Natur. Aufgrund des Europarechts bedürfte der europaweite Atomausstieg der Einstimmigkeit, weshalb die Möglichkeiten eines Mitgliedstaates, diesen herbeizuführen, äußerst beschränkt sind.

Aktuelle Schwerpunkte der Umweltpolitik: Energiepolitik¹⁶

Seit dem Vertrag von Lissabon (AEUV) ist die Energiepolitik ein eigener Bereich basierend auf Art. 194 AEUV. Leitziele der EU in der Klima- und Energiepolitik sind

Leitziele der EU

- Nachhaltigkeit bzw. Umweltverträglichkeit
- Wettbewerbsfähigkeit
- Versorgungssicherheit¹⁷

Den Energiemix können die Mitgliedstaaten im Wesentlichen autonom entscheiden.

Im Jahr 2008 wurde auf Seiten der EU ein Maßnahmenpaket zum Klimaschutz und zur Versorgungssicherheit verabschiedet. Der plakative Ausdruck "20-20-Ziele" dieses Pakets steht für eine 20%ige Reduktion der Treibhausgase (Basis 1990) bis 2020, wobei der Anteil der erneuerbaren Energien auf 20 Prozent steigen und die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert werden soll. 18 Bis 2050 sollen die globalen Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um 50 Prozent verringert werden und der anthropogen verursachte Temperaturanstieg auf 2 Prozent gegenüber dem vorindustriellen Niveau stabilisiert werden.

"20-20-20-Ziele"

Für Österreich besteht die Verpflichtung zur Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien auf 34 Prozent des Gesamtbruttoendenergieverbrauchs bis 2020. Zur Erreichung des Ziels dürfen Fördersysteme und Abnahmegarantien für Strom aus Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie eingerichtet werden, da dessen Erzeugung mit höheren Kosten verbunden ist als bei Strom aus "grauer Energie". Dem trägt das österreichische Ökostromgesetz bei bestehenden Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien unter anderem durch eine Abnahmegarantie Rechnung; bei neu einzurichtenden Anlagen entscheiden die vorhandenen finanziellen Fördermittel über die Einspeisung von sogenanntem "grünem" Strom ins Netz. Es besteht ein klares Bekenntnis der österreichischen Bundesregierung zum Ausbau der erneuerbaren Energien.¹9 Es gilt weiters, das in allen Mitgliedstaaten der EU verbindliche Mindestziel des 10% igen Anteils von Biokraftstoffen im Benzin und Diesel bis 2020 zu erreichen.

Österreichs Verpflichtung

Ökostromgesetz

Bewertung und Ausblick

Die Verantwortung für die Umweltpolitik des 21. Jahrhunderts liegt nicht allein bei einem Politik-Ressort. Nachhaltiges Denken und Handeln setzt strategisch nicht nur möglichst frühzeitig an, sondern auch an verschiedenen Stellen bei unterschiedlichen Akteuren.

Weltweite Entwicklungen im Bereich der internationalen Umweltpolitik, die eine Kyoto-Nachfolgeregelung – mit mehr oder weniger "fadenscheinigen" Argumenten²⁰ – derzeit scheitern haben lassen, zeigen deutlich, dass es im Bereich des globalen Klimaschutzes an der Zeit ist, "Nägel mit Köpfen" zu machen. Es scheint allerdings, als ob einige der internationalen Player an einer Lösung der Klimaproblematik gar nicht interessiert sind, sondern kurzfristige Ziele der eigenen nationalen Wirtschaftsentwicklung vorziehen.

Wirtschaftsinteressen im Vordergrund

Ab 2012 wird das europäische Emissionshandelssystem (siehe auch Kasten "Emissionshandel") dahingehend modifiziert, dass nunmehr die Zuteilung der Zertifikate nicht wie bisher durch die Mitgliedstaaten, sondern durch die Kommission erfolgt. Die EU-weite Harmonisierung des Systems bringt die Chance, zumindest im EU-Raum den Emissionshandel für die Zeit nach 2012 weiter zu verbessern.

Regierungsprogramm zur Umweltpolitik

Energieeffizienz, Forcierung von Umwelttechnologien, Förderung der erneuerbaren Energien, Klimaschutz im Rahmen des Gebäudebereichs und in der Mobilität sind – völlig zu Recht – Schwerpunkte des aktuellen Regierungsprogramms zur Umweltpolitik. Ein eigens mit jährlich 150 Millionen Euro dotierter Klima- und Energiefonds dient der Förderung von Projekten auf diesem Gebiet. In der Weiterentwicklung der Umwelttechnologie ("saubere Technologien, erneuerbare Treibstoffe etc.) wird großes Potenzial gesehen, das allerdings dem Industriewachstum und damit einer Zunahme von Emissionen gegenübersteht.

Problem Verkehr

"Problemkind" der nationalen, europäischen und weltweiten Umweltpolitik ist zweifellos der Verkehrssektor. Bekenntnisse zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs und des Radverkehrs gibt es nicht erst seit gestern.²¹ Von Einschränkungen betroffen sind mehr oder weniger alle Industriezweige, wogegen die Lobby der Befürworter der sanften Mobilität kaum existiert. Mit dem Masterplan Radfahren, einer Investitionsoffensive und der Schaffung radverkehrsfreundlicher Rahmenbedingungen beabsichtigt die Bundesregierung, den Radverkehrsanteil auf zehn Prozent zu verdoppeln.

Zeit für Entscheidungen

Es ist Zeit für eindeutige Richtungsentscheidungen von allen handelnden Akteuren. Für Österreich hat sich anhand des schon frühzeitig erlassenen Verbots der Energiegewinnung durch Atomkraft gezeigt, dass es politisch mutiger Schritte bedarf, um Mensch, Umwelt und Nachwelt vor irreversiblen Schädigungen zu schützen.

- 1 Vergleiche zum normativen Umweltbegriff Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Auflage. München 2004, § 1 Rz 17; Heselhaus, Sebastian: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter: Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage. Berlin 2007, S. 16f.
- Vergleiche BMLFUW (Hrsg.): Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels, 2008–2013. Wien 2007
- 3 Grundlage dafür ist die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative.
- 4 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/ index_de.htm (11.11.2011)
- 5 Vergleiche zu den Instrumenten im Umweltrecht Kloepfer, Umweltrecht, S. 210
- 6 RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABI 2008 L 152/1
- 7 Bei Feinstaub (PM-10) darf der Wert von 50 g/m3 pro Tag nicht öfter als 35-mal im Jahr überschritten werden. Für PM 2,5 [sog. Ultrafeinstaub] gilt ab 2010 ein Zielwert von 25 g/m3, der erst 2015 zu einem verbindlichen Grenzwert von 20 g/ m3 wird.
- 8 RL 2002/49 des Europäischen Parlaments und des Rates v 25.6.2008 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABI 2002 L 189/12
- 9 Vergleiche Wagner, E.: Kommentar Gentechnikgesetz, in: Kerschner, Ferdinand/Lang, Claudia/Satzinger, Gabriele/Wagner, Erika: Kommentar zum Gentechnikgesetz. Wien 2007, § 1 ff Einl Rz 5; E. Wagner, E.: Nachbarschutz bei Mobilfunkanlagen, in: RdU (= Recht der Umwelt) 1998, S. 121ff. (S. 128)
- 10 Rehbinder, Eckhard: Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltschutzes, in: Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter: Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage. Berlin 2007, S. 206
- 11 V 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement, ABI 2001, L 114, 1; derzeit im Revisionsstadium: KOM 2008/402 endg.

- Schädliche Umweltauswirkungen, zu welchen der Verursachungszusammenhang bekannt ist, sind jedenfalls zu vermeiden. Bei ungewisser Schädlichkeit müssen Restrisiken miteinbezogen und im Sinne eines Risikomanagements schädliche Auswirkungen so weit wie möglich vermieden werden.
- 13 Der Verursacher einer umweltschädlichen Handlung ist dafür verantwortlich, deren Folgen rückgängig zu machen.
- 14 Z.B. Maßstab im Anlagenwesen ist statt des eindimensionalen Umweltschutzes aufgrund der europarechtlichen Vorgaben nunmehr der integrierte Umweltschutz; vergleiche Kerschner, Ferdinand: Erhaltung der Umweltstandards, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Wien 2006, S. 439
- 15 Genauer zu den Stresstests vgl. die Erklärung der ENSREG (European Nuklear Safety and Regulations Group) – www.ensreg.eu; vgl. insb. http://www.ensreg.eu/sites/default/files/EU% 20Stress%20tests%20specifications_1.pdf (alle Links 11.11.2011).
- Tur europäischen Energiepolitik http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_de.htm; http://europa.eu/pol/ener/index_de.htm; http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm; http://europa.eu/legislation_summaries/energy/index_de.htm (alle Links 11.11.2011)
- 17 Vgl. dazu m.w.N. Kahl, Wolfgang: Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon. in: EuR (= Europarecht) 2009. S. 601
- 18 Energieeinsparung kann durch Einsparung von Primärenergie (verbesserte Heizanlagen), durch Rückgewinnung von Energie in Produktionsprozessen (Abwärmenutzung) und schließlich durch Dezimierung von Energieverlusten (z.B. Gebäudedämmung) erfolgen; näher dazu Falke, Josef: Neue Entwicklungen in Europäischen Umweltrecht , in: ZUR (= Zeitschrift für Umweltrecht) 2009, S. 163
- 19 http://www.energiestrategie.at/images/stories/pdf/longversion/energiestrategie oesterreich.pdf (11.11.2011)
- 20 Viele Staaten argumentieren, dass die Einsparung global erfolgen müsse, benutzen dies aber gleichzeitig als Vorwand selbst nicht tätig werden zu müssen.
- 21 Z.B. auf EU-Ebene das Grünbuch "Das Bürgernetz" KOM (1995) 0601

DIE KYOTO-ZIELE

Das Protokoll von Kyoto ergänzt das "Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen" und ist eines der wichtigsten internationalen Rechtsinstrumente im Kampf gegen den Klimawandel.¹

Beschlussfassung: Dezember 1997, Ratifikation: bislang 191 Staaten sowie die EU²

Inhalte

Industriestaaten verpflichten sich, die Emissionen von sechs Treibhausgasen, die zur weltweiten Erwärmung beitragen, zu senken: Kohlendioxid (CO_2), Methan (CH_4), Distickstoffoxid (N_2O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FCKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW/PFC), Schwefelhexafluorid (SF_6).³

Kyoto I (2008-2012)

Die Gesamtemissionen der Industrieländer sollen zwischen 2008 und 2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent unter den Wert von 1990 gesenkt werden. Dabei haben die einzelnen Länder unterschiedliche Verpflichtungen zur Emissionsminderung akzeptiert. Die EU hat aufgrund länderspezifischer Gegebenheiten ihre gemeinschaftliche Kyoto-Verpflichtung von insgesamt 8 Prozent innerhalb der EU umverteilt.⁴ (Beispiele für den Zeitraum bis 2012: Österreich minus 13 Prozent, Deutschland minus 21 Prozent, Irland plus 13 Prozent, Schweden plus 4 Prozent.)

Kyoto II (ab 2013)

Für die Zeit nach 2012 streben die Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls eine Nachfolge-Vereinbarung an. Ein neues, verbindliches Klimaabkommen unter Einbezug der USA und der großen Schwellenländer ist bisher jedoch nicht in Reichweite.

Viele Entwicklungsländer fordern eine zweite Verpflichtungsperiode nur für Industrieländer, damit diese ihrer historischen Verantwortung für den Klimawandel gerecht werden. Die EU-Kommission hat eine Treibhausgas-Reduktion von 20 bzw. 30 Prozent bis 2020 vorgeschlagen. Sie sollte auf dem Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen beschlossen werden, was jedoch nicht gelang. Auch der Klimagipfel 2010 in Mexiko endete mit dem Minimalziel, das Kyoto-Protokoll bis 2012 fortzusetzen sowie ein Waldschutzprogramm und einen Hilfsfonds für Entwicklungsländer zu installieren.⁵

Die Zukunft der Kyoto-Ziele nach 2012 (Post-Kyoto-Prozess) ist ungewiss. Weiter reichende Reduktionsverpflichtungen mit einer größeren Zahl an verpflichtend teilnehmenden Staaten werden angestrebt, sind jedoch derzeit nicht durchzusetzen – wobei häufig die schwierige ökonomische Lage als Argument vorgeschoben wird.

"Kyoto-Mechanismen"

Sie sollen Erleichterungen bringen, um vorgeschriebene Reduktionen auch auf frei wählbaren alternativen Wegen zu erreichen:

- "Joint Implementation": Anrechnung der Ergebnisse von Maßnahmen in einem anderen Industriestaat "Clean Development Mechanism": Anrechnung der Ergebnisse von Maßnahmen in einem Schwellenoder Entwicklungsland
- "International Emission Trading": Handel mit Emissions-Zertifikaten ("Verschmutzungsrechten")⁶

Bedeutuna

Ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die globale Erwärmung, da das Protokoll erstmals völkerrechtlich verbindliche mengenmäßige Ziele für die Reduzierung der Treibhausgase enthält und einen klaren Zeitrahmen vorgibt.⁷

Schwächen

Der Vertrag basiert auf Selbstverpflichtung, Sanktionen fehlen.

Die USA haben den Vertrag zwar unterschrieben, aber nie rechtskräftig durchgesetzt. China hat das Kyoto-Protokoll ratifiziert, sich aber nicht dazu verpflichtet, seine Emissionen zu drosseln. Beide Staaten sind zusammen für etwa 40 Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich. Bei der UNO-Klimakonferenz in Mexiko 2010 gab die japanische Delegation bekannt, in keinem Fall bei einer Weiterführung teilzunehmen. Österreich hat den Vertrag ratifiziert, wird die Ziele jedoch bei Weitem nicht einlösen können.⁸

DIE KYOTO-ZIELE

Österreich erreicht die Kyoto-Ziele nicht

Während man EU-weit das Kyoto-Ziel schon vor 2012 erreicht, wird Österreich bis 2012 voraussichtlich nicht die geforderte Menge CO_2 reduzieren können.

17 Millionen Tonnen CO2 zu viel:

1997 verpflichtete sich Österreich in Kyoto, den jährlichen Treibhausgasausstoß bis 2008 um 13 Prozent unter den Wert von 1990 zu drücken. Demnach dürfte Österreich zwischen 2008 und 2012 jährlich durchschnittlich 38,0 Millionen Tonnen CO₂ ausstoßen. Laut Prognose der EU-Kommission werden es jedoch 54,7 Millionen Tonnen sein. Laut Europäischer Umweltagentur ist Österreich damit neben Luxemburg jenes EU-Land, das am deutlichsten an seinen Vertragspflichten scheitert.

Umweltorganisationen wie Greenpeace und Global 2000 sowie auch die Grünen kritisieren vielfach zu vage formulierte politische Strategien und Maßnahmen. Die Berechnungen der Kohlendioxidemissionen aus dem Straßenverkehr zeigen, dass der Bereich Verkehr die Hauptverantwortung für die Gesamtemissionen Österreichs trägt. Auch die Industrie hinkt den Zielen hinterher. Vor allem im Bereich Raumwärme gibt es ungenützte Reduktionspotenziale – wie umweltschonende und innovative Maßnahmen zur Beheizung von Räumen, zur Warmwasserversorgung und zur Vermeidung von Energieverlusten (z.B.: thermische Sanierung, Solarkollektoren, Passivhäuser).

Experten prophezeien, dass die Verfehlung der Kyoto-Ziele Österreich zu Zertifikatszukäufen verpflichten werde, die rund eine Milliarde Euro kosten könnten.

Die Grünen sehen Subventionen an den falschen Stellen, Steuergeschenke beim Verkehr und politische Mutlosigkeit als Gründe für das Verfehlen der österreichischen Kyoto-Ziele. Sie fordern mehr erneuerbare Energieträger, höhere Besteuerung für Diesel und Flugbenzin und Maßnahmen für mehr Energie-Effizienz ("Energiesparen ohne Komfortverlust"). Umweltminister Nikolaus Berlakovich erhofft sich vom geplanten Bundesklimaschutzgesetz, dass auch Länder und Gemeinden in die Pflicht genommen werden, wenn Teilziele nicht erreicht werden.⁹ Das Verfehlen der Kyoto-Ziele führt dazu, dass das Thema auf parlamentarischer Ebene von den Oppositionsparteien in die politische Debatte eingebracht wird.

Britta Breser

Literatur

Klimaschutzbericht des Österreichischen Umweltbundesamts: abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news_2011/KSB_2011.pdf; http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0334.pdf (7.11.2011)

Der Standard: Österreich kommt wieder nicht in Kyoto an, 12.01.2011, abrufbar unter: http://derstandard.at/1293370499015/Klimaziel-in-weiter-Ferne-Oesterreich-kommt-wieder-nicht-in-Kyoto-an (7.11.2011)

Die Grünen: Kyoto Strafzahlungen, abrufbar unter: http://www.gruene.at/verkehr/artikel_doppelt/lesen/73404/ (7.11.2011)

Österreichisches Parlament: Schriftliche Anfrage zu den Kyoto-Zahlungen, abrufbar unter: http://www.parlinkom.gv.at/SUCH/viewsource.shtml?docid=243215c7ae8e9151617ffa7571120382_both&qtf_teaser:query=bcalcontent.bidxcontentlvl1:%22kyoto%22#match0 (7.11.2011)

- 1 Vgl. Gabriel, Elke: Das Kyoto-Protokoll: Entstehung und Konflikte. Diplomarbeit am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik der Universität Graz 2003.
- 2 Vgl. European Commission: Summary "Kyoto Protocol", abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28060_en.htm (7.11.2011)
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Vgl. Informationsplattform Agenda 21 Treffpunkt: Kyoto-Protokoll völkerrechtlich verbindlicher Klimaschutz, abrufbar unter: http://www.agenda21-treffpunkt.de/thema/kyoto-protokoll.htm (7.11.2011)
- 5 Val. ebd.
- 6 Vgl. Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Kyoto-Mechanismen, abrufbar unter: http://www.bmu.de/klimaschutz/kyoto-mechanismen/doc/20217.php (7.11.2011)
- 7 Siehe: Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf (7.11.2011)
- 8 Vgl. "Cancun Gräben zwischen Arm und Reich", in: Ö1 Mittagsjournal vom 6.12.2010, abrufbar unter: http://oe1.orf.at/artikel/263408 (7.11.2011)
- 9 Presseaussendung der österreichischen Parlamentskorrespondenz: Budgetausschuss: Kontroverse Diskussion über umweltpolitischen Kurs Berlakovich, 08.11.2011, in: www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111108_OTS0283/budgetausschuss-kontroverse-diskussion-ueber-umweltpolitischen-kurs-berlakovich-atomenergie-kann-nicht-zum-klimaschutz-beitragen (22.11.2011)

POLITIK - DA KANN MAN JA NICHTS MACHEN!?

Handlungsmöglichkeiten junger Menschen

Natürlich – die Macht, sofort und nach eigenem Gutdünken Dinge zu ändern, hat der/die Einzelne in den seltensten Fällen. Gesellschaftlich sind Veränderungsprozesse immer langwierig. In Demokratien dauern sie noch viel länger, da möglichst alle gehört werden müssen oder zumindest sollen ... Sich in derartige Prozesse einzubringen ist trotzdem nicht sehr schwer, denn es beginnt schon mit der eigenen Einstellung. Interessiert mich, was rund um mich passiert? Dieses grundsätzliche Interesse ist die Bedingung für alles Weitere. Neugierig durch die Welt zu gehen, zu (hinter-)fragen und sich eine Meinung zu bilden sind die ersten Schritte der Beteiligung. Mit ihrer Meinung wollen sich viele dann auch einbringen, diskutieren. Dies geschieht idealerweise in der Familie, in der Schule, im Freundeskreis, vielleicht sogar am Arbeitsplatz. Diskussionen mit Menschen anderer Meinung sowie auch mit prinzipiell Gleichgesinnten sind wichtig – sie eröffnen neue Perspektiven, schärfen den Blick und stärken die Fähigkeit zur Reflexion bzw. Weiterentwicklung der eigenen Argumente.

Diesen ersten Schritten folgen weitere:

In der Schule:

Klassen- und SchulsprecherInnen sind die ersten Funktionen, für die junge Menschen das aktive und passive Wahlrecht haben. In vielen Schulen gibt es auch Klassenräte und/oder Schulparlamente.

In der Zivilgesellschaft:

Natürlich bieten auch viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Beteiligungsmöglichkeiten für junge Menschen. Diese arbeiten eigentlich immer themenzentriert und in Projekten, d.h., auch ein kürzeres Engagement ist möglich. Viele dieser Organisationen präsentieren sich auf dem Jugendportal www.aktivwerden.at. Auch lokale BürgerInneninitiativen sind für Jugendliche oftmals interessant, da sie sich direkt mit dem persönlichen Umfeld beschäftigen. Da gilt es, Augen und Ohren offen zu halten – oder auch selbst Missstände zu identifizieren und Verbündete zu suchen.

In der Jugendpolitik:

In den diversen Jugendorganisationen nehmen neben Freizeit und Spaß auch politische Diskussionen großen Raum ein. Durch die Einbindung in eine größere "politische Familie" ist die Anbindung zu Themen, die eine/n vielleicht noch nicht direkt betreffen, gegeben (z.B. Pensionen, Kinder, Beruf etc.)

- ▶ Mit 16 Jahren darf jede/r bei allgemeinen Wahlen selbst die Stimme abgeben.
- Doch auch zwischen den einzelnen Wahlen bestehen natürlich Möglichkeiten, sich einzubringen, wie z.B. auf der Ebene des Nationalrates
- durch den direkten Kontakt mit der Bundespolitikerin/dem Bundespolitiker meines Wahlkreises. Wer das ist, kann ich auf der Website des Parlaments eruieren (http://www.parlament.gv.at/WWER/NR/).
- Mithilfe dieser PolitikerInnen können Anliegen auch direkt an den Nationalrat herangetragen werden (Petition; vgl. http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/PET/index.shtml).
- 500 österreichische StaatsbürgerInnen können sich mit ihren Anliegen auch direkt an den Nationalrat wenden (Parlamentarische Bürgerinitiative; vgl. http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/BII/index.shtml).
- Seit Oktober 2011 kann man schon im Nationalrat vorgelegten Petitionen und BürgerInneninitiativen auch elektronisch zustimmen (vgl. http://www.parlament.gv.at/HILF/elektronischeZustimmungs erklaerung. shtml).



Und auch **auf kommunaler und Landesebene** gibt es viele Initiativen, um Jugendliche in der Gemeindeund Landespolitik zu hören und einzubeziehen. Viele derartige Initiativen werden z.B. auf der Website www.jugendbeteiligung.cc (Menüpunkt: Formen und Beispiele) vorgestellt.

Barbara Blümel

Aus der Theorie für die Praxis UDIK

Gerhard Tanzer

Politische Bildung in der HTL

Aktuelle Entwicklungen nebst einem Rückblick und Seitenblicken

Bildungsstandards, Kompetenzmodelle, Zentralmatura, Aufgabenarchitektur, Fächerzusammenlegung – man verliert leicht den Überblick über Innovationen im Schulbereich, auch wenn oft behauptet wird, dass sich gar nichts ändere. Vorliegender Beitrag setzt sich zum Ziel, die Änderungen im Fachbereich Politische Bildung für die HTL in ihrer längerfristigen Entwicklung und ihren Zusammenhängen darzulegen.

Drei Neuerungen im Lehrplan

Die Politische Bildung steht mit der neuen Lehrplangeneration, die in diesem Sommer die Begutachtungsphase durchlaufen hat, vor mehreren Neuerungen: Sie wird erstens zu einem eigenständigen Bereich in der neuen Fächerkombination "Geografie, Geschichte und Politische Bildung" mit Volkswirtschaftslehre als viertem Bereich, zweitens baut der Lehrplan erstmals auf Kompetenzen auf und drittens wird der Großteil des Unterrichtsstoffes schon im zweiten Jahrgang vermittelt.

Die neue Struktur

Altes Prinzip Fächerkombination

Die Zusammenführung von Geschichte und Geografie ist nicht so neu, wie es manche sehen, sondern kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Bereits der erste schulübergreifende "Normallehrplan für die höheren Gewerbeschulen" von 1877 sah diese Fächerkombination vor, der insgesamt 12 von etwa 151 Unterrichtsstunden gewidmet werden sollten.

Reformen nach 1945

Nach dem Zweiten Weltkrieg reduzierte sich die Stundenzahl auf acht, allerdings wurden Staatsbürgerkunde und Volkswirtschaftslehre, die in den ersten Lehrplänen am Rande des vierten und letzten Jahrgangs Platz gefunden hatten, mit je einer Stunde ausgegliedert, ehe sie mit einem Wirtschafts- und Rechtsfach 1973 bzw. 1987 kombiniert wurden.

Mit der Reform 1962 trennten sich schließlich Geografie und Geschichte (BGBl. 242/1962) – beide erhielten "Anhängsel": die Wirtschaftskunde bzw. Sozialkunde. Während es in Deutschland zu Beginn der 1970er-Jahre groß angelegte Versuche gab, diese Fächer wieder zusammenzuführen (siehe vor allem die umstrittenen Hessischen Rahmenrichtlinien 1972), um etwas von den vielen neuen Inhalten der boomenden Gesellschaftswissenschaften aufzunehmen, und in der AHS 1971 immerhin für die Abschlussklassen die einstündige "verbindliche Arbeitsgemeinschaft Geschichte und Sozialkunde – Geographie und Wirtschaftskunde" mit einem durchaus innovativen Lehrplan und ebensolcher Kompetenzbeschreibung etabliert wurde, begnügte man sich im HTL-Lehrplan von 1973 mit einer dürftigen und gleichzeitig ein weites Feld eröffnenden Zeile, was die sozialkundlichen Inhalte betraf: "Der Mensch, die Familie, der Staat" (BGBl. 489/1973).

Leitfachcharakter der Geschichte

Der Leitfachcharakter der Geschichte änderte sich auch nicht, als sie 1997 in "Politische Bildung" umbenannt wurde. Bemerkenswert an diesem Schattendasein ist, dass in den Konzepten die Bedeutung der gesellschaftswissenschaftlichen Fächer sehr stark betont wurde. So ist in den "Didaktischen Grundsätzen" im Lehrplan von 1973 zu lesen, dass der

Sozialkunde im vierten Jahrgang "besonderes Gewicht zu verleihen" sei, und zum Lehrplan 1997 heißt es in den vom BMKK 1999 herausgegebenen "Didaktischen Empfehlungen für die allgemeinbildenden Fächer" die politische Bildung betreffend: "Dabei ist in der Regel eine integrierte und womöglich handlungsorientierte Vorgangsweise gegenüber einer isolierten Behandlung politischer Aspekte zu bevorzugen." (S. 19)

Fokus Weiterbildung In der Praxis allerdings, sieht man die Lehrplaninhalte und die Schulbücher an, wurde dem wohl nicht Rechnung getragen, sodass der "Anhängselcharakter" bestehen blieb. Meines Erachtens spielt hier die Fokussierung der Ausbildung der LehrerInnen auf die Geschichte die Hauptrolle.¹ Das verhinderte natürlich nicht, dass vielerorts kritische politische Bildung stattfand, wenn etwa, wie in manchen HTL üblich, die Staatsbürgerkunde von GeschichtslehrerInnen unterrichtet wurde. Man sollte auch erwähnen, dass es zahlreiche Seminare für GeschichtslehrerInnen zu politischen Inhalten gab und dass schließlich auch durch den bereits seit 1984 bestehenden Hochschullehrgang Politische Bildung, den auch BHS-LehrerInnen fleißig besuchten, einer zeitgemäßen politischen Bildung stärkeres Gewicht verliehen wurde.

Gleiches Gewicht für alle Teilbereiche Neu im nunmehrigen Fächerverbund ist deshalb der Versuch, allen Teilbereichen gleiches Gewicht zu verschaffen. Die Eigenfachlichkeit der beteiligten Gegenstände soll dabei nicht beschnitten werden, da sie jeweils eigene Erkenntnisweisen mit je eigenen kognitiven Strukturen und Erklärungszusammenhängen aufweisen² – für Geschichte wird häufig "Zeit" genannt, für Geografie "Raum", für Politische Bildung wurden verschiedentlich "Macht" bzw. "Entscheidung und Gestaltung"³ als Zentralbegriff vorgeschlagen und für Wirtschaft "Knappheit". Eine gewisse "Paarbildung" wird wohl weiterhin bestehen bleiben, was man mit dem prinzipiellen und tradierten Naheverhältnis von Geschichte und politischer Bildung argumentieren kann.

Vorteile der Fächerkombination Der Vorteil der Fächerkombination ergibt sich aus der besseren Möglichkeit, Redundanzen zu reduzieren, Synergieeffekte zu erzielen wie auch fächerübergreifende Projekte durchzuführen. Mit diesen Argumenten befürwortet Wolfgang Sander, Professor für Didaktik der Politischen Bildung, eine Kombination aus den genannten vier Fächern. Er bezeichnet ihr Verhältnis zueinander im Anschluss an Dirk Lange als "korrelative Zusammenarbeit". So soll es Bereiche geben, die deutlich die jeweilige fachspezifische Perspektive zum Ausdruck bringen, sowie Lernbereiche, die interdisziplinär gestaltet werden.⁴ Der Vorschlag, die letzteren Bereiche als Projektunterricht durchzuführen, könnte sich als eine zukunftsträchtige Idee erweisen, wenn sich die Schule stärker als bisher vom Korsett des Wochenstundenplans verabschiedet. Ob die von Sander anvisierte Richtung hin zu den social studies, wie sie in den USA praktiziert werden⁵, der Königsweg ist, sollte gerade auch unter GeschichtsdidaktikerInnen debattiert werden.

Projektunterricht

Ein nicht unwesentlicher Nebeneffekt des Fächerverbunds sei hier noch vermerkt: Er verhindert, dass Politische Bildung oder Geschichte oder Geografie zu einem "randständigen Kleinstfach" wird, das es angesichts der generellen Tendenz in den Lehrplänen der HTL zweifellos geworden wäre. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass der genuine Geschichtsunterricht wieder einmal reduziert wird! So wohlfeil es ist, das geringe Stundenausmaß zu bejammern, stellt sich hier doch die Frage, ob der Erwerb domänenspezifischer Kompetenzen, so wie er vorgesehen ist, ausreichend stattfinden kann, zumal dieser zeitintensiver Methoden bedarf. Zu überlegen wäre eine Angleichung der höchst unterschiedlichen Stundenausmaße für Geografie und Geschichte in den einzelnen Zweigen der berufsbildenden Schulen unter Berücksichtigung der Frage, ob die berufsbezogenen Aspekte, die ursprünglich für diese großen Differenzen mitverantwortlich waren, in der Praxis noch immer eine so entscheidende Rolle spielen, dass sie diese Unterschiede rechtfertigen.⁷

Fächerverbund verhindert Bedeutungslosigkeit des Faches

Das neue Kompetenzmodell

Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen

Das Bemühen europäischer Staaten um verstärkte Zusammenarbeit und Erhöhung der Transparenz im Bildungsbereich führte im Sektor der beruflichen Bildung zum "Kopenhagen-Prozess", vergleichbar dem Bologna-Prozess auf Hochschulebene, die beide in einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (EQR) mündeten. Darauf abgestimmt wurde ein nationaler Qualifikationsrahmen (NQR) entwickelt, der auch das berufsbildende Schulwesen erfasste und, wie in vielen anderen Ländern, als Anstoß zu Reformen genutzt wurde. Die NQR verfolgen nicht nur das Ziel, die Zuordnung nationaler Qualifikationsniveaus zu den Niveaus des EQR zu erleichtern, sondern sollen auch Standards für Lernergebnisse festlegen. In Österreich begannen im Sommer 2006 Arbeitsgruppen diesen NQR zu entwickeln, doch schon 2004 waren die berufsbildenden Schulen in die Entwicklung von Bildungsstandards eingestiegen. Aktuell sind 63 Arbeitsgruppen damit beschäftigt oder haben ihr Vorhaben bereits abgeschlossen.8 Die Bildungsstandards für Geografie, Volkswirtschaft, Geschichte, Politische Bildung entwickelte eine Arbeitsgemeinschaft aus sechs LehrerInnen, in anfangs wechselnder Zusammensetzung, von November 2009 bis Juni 2011. Sie wurde von einer Arbeitsgruppe abgelöst, die das ausgearbeitete Kompetenzmodell der HTL als Kernbereich mit kleineren Modifikationen als schulartenübergreifenden Bildungsstandard der BHS übernahm, zu dem je nach fachspezifischer Ausrichtung erweiterte Kompetenzen hinzugefügt werden sollen.

Arbeit mit Kompetenzmodellen So wie die Fächerkombination ist auch die Arbeit mit Kompetenzmodellen für die Politische Bildung nicht gänzlich neu. Den Beispielen aus Deutschland, der Schweiz und Österreich ist gemeinsam, dass politische Bildung "junge Menschen in die Lage versetzen [soll], Politik reflektiert beurteilen zu können, politisch handlungsfähig zu werden sowie über die für beides erforderlichen methodischen Kompetenzen zu verfügen"⁹. Kompetenzen gehen insofern weit über die ursprüngliche "Staatsbürgerkunde" hinaus.

Kompetenz-Strukturmodell Politische Bildung Seit 2007/08 liegt ein von einer ministeriellen Arbeitsgruppe erarbeitetes "Kompetenz-Strukturmodell Politische Bildung" vor, das schon im darauffolgenden Schuljahr Eingang in den Lehrplan der Unterstufen "Geschichte und Sozialkunde/Politische Bildung" fand. 10 Die Kompetenzen im Bereich Politische Bildung für die HTL bauen auf diesen Vorgaben auf, mussten sie allerdings in das für alle BHS-Bildungsstandards verbindliche Kompetenzmodell integrieren. Dieses beruht auf Anderson/Krathwohl¹¹, die die Bloom'sche Taxonomie aus den 1950er-Jahren weiterentwickelten. Bloom definierte bereits die Lernziele als beobachtbares Schülerverhalten und legte für den kognitiven Bereich sechs Stufen fest, die er vorwiegend mit Handlungsverben explizierte. In Österreich erlangte diese curriculare Strategie meines Wissens zunächst keine Bedeutung. Auch die "Lehrzielbanken", die im berufsbildenden Schulwesen ab 1971 bis in die 1990er-Jahre mit großem Aufwand angelegt wurden und sich ausdrücklich auf Bloom beriefen, blieben weitgehend folgenlos – zumindest in den allgemeinbildenden Fächern. Sie gingen jeweils von obersten Zielen aus und strukturierten den Lehrstoff bis in kleinste Verästelungen. Die neue Standardentwicklung hat sich von dieser Sackgasse entfernt, bleibt auf einer viel allgemeineren Ebene und lässt damit größere Spielräume zu; sie folgt damit einem Weg, der sich eigentlich schon mit der kritischen Beschäftigung mit den Taxonomien in den 1970er-Jahren abzeichnete.

Nun größere Spielräume möglich

Wie sieht nun das Kompetenzmodell für den berufsbildenden Unterricht konkret aus? Die jeweiligen Kompetenzen werden durch eine Handlungs- und Inhaltsdimension bestimmt. Der Inhaltsbereich "beschreibt, worauf sich die Kompetenz richtet, wie unterschiedliche Fachbereiche, Wissensbereiche oder Themen"¹².

modell für BHS

Kompetenz-

Inhaltsdimension Die Inhaltsachse stellte für die Arbeitsgruppe eine besondere Herausforderung dar, da es dazu bisher kaum Vorschläge gab. Diese Inhalte konkretisieren einzelne Bereiche der politi-

Handlungsdimension

schen und historischen Bildung im Sinne eines allgemeinen, konzeptuellen Deutungswissens, das zum Verständnis politischer und historischer Strukturen und Vorgänge befähigen soll. Die Handlungsdimension beschreibt die "zu erbringende kognitive Leistung". Sie ist in fünf Stufen unterteilt (Wiedergeben – Verstehen – Anwenden – Analysieren – Entwickeln)¹³, was für die Bildungsstandard-Arbeitsgruppe die Schwierigkeit mit sich brachte, diese den bereits eingeführten historischen bzw. politischen Kompetenzen zuzuordnen.

Ein weiteres Kompetenzmodell

Erschwerend kommt hinzu, dass sich für die Reife- und Diplomprüfung die Anwendung eines weiteren "Kompetenzmodells" abzeichnet: die weitgehende Übernahme der drei "Anforderungsbereiche", wie sie schon vor langer Zeit von der deutschen Kultusministerkonferenz entwickelt wurden und den EPA (einheitlichen Prüfungsanforderungen für das Abitur), fachspezifisch modifiziert, zugrunde liegen. Sie sind bereits in die für die AHS verbindlichen "Richtlinien für die kompetenzorientierte Reifeprüfung aus Geschichte und Sozialkunde/Politische Bildung" eingeflossen und finden sich auch in einer "Handreichung der LehrerInnen-Fortbildung" für die HAK¹⁴; es ist wohl zu erwarten, dass sie auch für die HTL Gültigkeit erlangen.

Das Problem ist allerdings kleiner, als es scheint, da sich zwischen den drei Anforderungsstufen und den fünf Ebenen der Handlungskompetenz im BHS-Modell über die ihnen zugeordneten handlungsorientierten Verben leicht Entsprechungen finden lassen, ohne dass man freilich letzte Sicherheit erlangen wird, zumal diese Stufen weder des einen noch des anderen Modells sehr trennscharf sind (wie auch in den EPA angemerkt wird).

Deskriptoren

An den Schnittpunkten der Inhalts- und Handlungsdimension werden Deskriptoren formuliert; sie "erfassen erwünschte Leistungen der SchülerInnen in unterschiedlichen Inhaltsbereichen bezogen auf die Performanz"¹⁵.

EIN BEISPIEL AUS DEM KOMPETENZMODELL									
Inhaltsdimension	Handlungsdimension								
	A (Wiedergeben)	B (Verstehen)	C (Anwenden)	D (Analysieren)	E (Entwickeln)				
Politische Systeme und Recht: Menschen- rechte					x				
Deskriptor:	*								

Durch die Kenntnis der Entwicklung und Durchsetzung von Menschenrechten bin ich befähigt, für die Menschenrechte einzutreten.

Dieser Deskriptor erfasst einen Teil der politischen Handlungskompetenz, indem er auf die Befähigung zu politischem Handeln abzielt.

"Muster"-Beispiele

Ein wesentlicher Teil ist eine Sammlung von "Muster"-Beispielen, die alle Deskriptoren abdecken soll. Diese Beispiele illustrieren die Deskriptoren und werden evaluiert. Sie lassen abschätzen, wie Standards umgesetzt werden können und sollen auch alle Lehrerlnnen zur Erstellung eigener standardgemäßer Beispiele einladen.

Regelstandards Die Bildungsstandards verstehen sich als Regelstandards, sollen also von einem Großteil der SchülerInnen nachhaltig erreicht werden.

EIN BEISPIEL ZUR POLITISCHEN HANDLUNGSKOMPETENZ

- 1. Suchen Sie sich zu zweit auf der entsprechenden Internetseite von amnesty international (AI) Fälle von Menschen in Gefahr bzw. eines Menschen, der Opfer einer Menschenrechtsverletzung ist.
- 2. Wählen Sie einen Fall, den Sie per schriftlichem Appell bzw. in Briefform (auch fremdsprachig) unterstützen wollen. Sie wollen sich für eine faire, auf den Menschenrechten basierende Behandlung dieses Menschen einsetzen und schreiben an die EntscheidungsträgerInnen, die in diesem entsprechenden Fall tätig werden sollen. Sie orientieren sich an den Textvorlagen auf den entsprechenden Internetseiten von AI, sollen jedoch einen engagierten, individuellen Text verfassen. (Ausarbeitung Karin Gugl)

Im Lehrplan scheinen die Kompetenzen als "Bildungs- und Lehraufgabe" auf. Seine Erstellung erwies sich als große Herausforderung für die Arbeitsgruppe. Vor allem war es alles andere als einfach, die Themen so aufeinander abzustimmen, dass optimale Synergieeffekte möglich sind.

Noch einige offene Fragen

Es soll nicht verschwiegen werden, dass viele Probleme noch offen sind – so scheint es nicht leicht zu gelingen, dass die SchülerInnen die höheren Kompetenzbereiche umsetzen, und wenig entwickelt ist m.E. die Fachdiagnostik. So wäre zu klären, wie sich die drei Anforderungsbereiche bei einer Gesamtnote zueinander verhalten – umstritten ist, ob man von einer Stufung ausgehen kann, kann doch der Komplexitätsgrad auf allen drei Ebenen höchst unterschiedlich sein. Immerhin mehren sich die Veröffentlichungen zu konkreten Beurteilungsvorschlägen.

Politische Bildung im 2. Jahrgang

Politische Bildung früher als bisher

In den bisherigen Lehrplänen wurde die Politische Bildung bzw. Staatsbürgerkunde als krönender Abschluss des Bildungsganges gesehen und kam daher in den letzten Klassen vor. Die Vorziehung des Wahlalters auf 16 Jahre ließ es geboten erscheinen, systematische politische Bildung auch in der HTL wesentlich früher beginnen zu lassen; das waren für die Arbeitsgruppe vom Ministerium gesetzte Rahmenbedingungen, die auch ihren Sinn erfüllen – fraglich ist, mit welchem Erfolg. Ein zu starker Optimismus scheint nicht angebracht, wenn man sich von diversen Umfragen beeindrucken lässt, die regelmäßig ergeben, dass das politische Interesse mit zunehmendem Alter steigt.

Schule kann nicht alles leisten

Man sollte jedenfalls nicht aus den Augen verlieren, dass die Schule keineswegs die einzige Sozialisationsinstanz für politisches Bewusstsein ist und sicher auch kein Allheilmittel gegen "Politikverdrossenheit" oder antidemokratische Einstellungen. Eine "Feuerwehrfunktion", wie sie vor allem in den Medien nach nicht genehmen Wahlergebnissen zu hören ist, würde politische Bildung sicher überfordern. Wenn es gelingt, die SchülerInnen zu einem differenzierten Urteil auf der Grundlage von Wissen zu befähigen, dass sie sich zu einer politisch handlungsfähigen und im besten Fall auch handlungsbereiten Persönlichkeit entwickeln, dass sie am Diskurs über politisch-gesellschaftliche Zielvorstellungen teilnehmen können, dann ist schon viel erreicht. Freilich werden sich die LehrerInnen dazu mitunter, dem Kompetenzmodell entsprechend, neue methodische Zugänge überlegen müssen.

- Hier ist ein Wandel im Gange vgl. Krammer, Reinhard: Weder politisch noch gebildet? Geschichte und Politische Bildung in der Oberstufe der AHS, in: Hellmuth, Thomas (Hrsg.): Das ,selbstreflexive Ich'. Innsbruck 2009, S. 97–113, hier S. 98 und 110f.
- 2 Die Anmerkung von Sander, dass die Festlegung auf innerfachliche Kompetenzmodelle vielleicht zu schnell erfolgt sei, mag ihre Berechtigung haben (Sander, Wolfgang: Wie standardisier-

bar ist Bildung? Chancen und Probleme von Bildungsstandards in Deutschland, in: Buschkühle, Carl-Peter u.a. (Hrsg.): Bildung zwischen Standardisierung und Heterogenität – ein interdisziplinärer Diskurs. Wiesbaden 2009, S. 11–34); allerdings war ein gemeinsames Kompetenzmodell aus den genannten Gründen nicht intendiert und wäre auch schlicht eine Überforderung der Arbeitsgruppe gewesen.

- 3 So Sander, Wolfgang: Kompetenzen in der Politischen Bildung eine Zwischenbilanz, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2009, S. 293–307, hier S. 300f.
- 4 Sander, Wolfgang: Soziale Studien 2.0? Politische Bildung im Fächerverbund, in: kursiv. Journal für politische Bildung 1/10, S. 14–25, hier S. 21.
- 5 Siehe die Homepage des "National Council for the Social Studies": http://www.socialstudies.org/about (21.10.2011)
- 6 Sander, Soziale Studien, S. 25
- 7 Administrativ ist hier von Nachteil, dass es im BMUKK für das berufsbildende Schulwesen kein die Arten übergreifendes Referat für allgemeinbildende Fächer gibt, wie es zumindest in den 1950er-Jahren noch existierte (vgl. Zentralblatt der technischen und gewerblichen Lehranstalten, 8. Jg. Nr. 5–6/1956, S. 1).
- 8 Siehe http://bildungsstandards.berufsbildendeschulen.at/de/ projektstruktur.html → Fachbereiche (1.9.2011)
- 9 Sander, Kompetenzen, S. 300f.
- 10 Forum Politische Bildung (Hrsg.): Kompetenzorientierte Politische Bildung (= Informationen zur Politischen Bildung 29).

- Innsbruck–Bozen–Wien 2008; sowie Ammerer, H./Krammer, R./Windischbauer, E. (Hrsg.): Politische Bildung konkret. Beispiele für kompetenzorientierten Unterricht. Wien 2009.
- 11 Anderson, L.W./Krathwohl, D.R.: A taxonomy of learning, teaching, and assessing: a revision of Bloom's taxonomy of educational objectives. New York 2001
- 12 Projekthandbuch "Bildungsstandards in der Berufsbildung", Stand September 2011, S. 20, online unter http://www.bildungs standards.berufsbildendeschulen.at/fileadmin/content/bbs/Hand buch_BIST_September2011.pdf (19.11.2011)
- 13 Näher ausgeführt anhand von Handlungsverben im Projekthandbuch S. 21ff.
- 14 Beide Broschüren kann man auf der Homepage von Christoph Kühberger unter "Projekte" downloaden: http://www.christoph kuehberger.com/. Vgl. dazu Kühberger, Christoph: Aufgabenarchitektur für den kompetenzorientierten Geschichtsunterricht, in: Historische Sozialkunde 1/2011, S. 3–13.
- 15 Projekthandbuch, S. 23

STREITKULTUR UND KONFLIKTMANAGEMENT

Der neue HTL-Lehrplan für Politische Bildung, die in Fächerkombination vom 2. bis zum 4. Jahrgang unterrichtet wird, setzt in allen Schulstufen die Beschäftigung mit Konfliktarten, Streitkultur und Konfliktmanagement an. Das Umgehen mit Konflikten als wesentliches Element des Politischen und auch der politischen Bildung soll von Schülerinnen und Schülern erkannt und als unverzichtbar für demokratische Prozesse im Unterricht geübt werden. Denn politische Handlungsfähigkeit setzt auch Konfliktfähigkeit voraus.

Unterschiedliche Interessen bestimmen eine pluralistische, demokratische Gesellschaft. Schülerinnen und Schüler sollen in Politischer Bildung befähigt werden, ihre Interessen zu erkennen, zu artikulieren und für diese einzustehen. Sie sollen grundlegende Kenntnisse über die Arten von Konflikten und Ablaufprozesse haben. Das Durchschauen unterschiedlicher Konfliktarten ist eine wichtige Analysefähigkeit. Ziel ist die Konfliktaustragung mit friedlichen Mitteln und das Erarbeiten einer gemeinsamen Lösung. Das Austragen mit geeigneten Mitteln, der gemäßigte Umgang mit Kontroversen, Verzicht auf Gewalt, aber auch der Mut, für Grundwerte der Demokratie einzutreten, aufzuzeigen, wenn Unrecht geschieht, müssen durch handlungsorientierte Unterrichtsmethoden geübt werden, die Schüler und Schülerinnen müssen in ihren Teilhaberechten gestärkt werden.

Wesentlich ist, Wissen über Konfliktanalysen zu vermitteln, aufzuzeigen, dass kontroversielle Standpunkte in einer pluralistischen Gesellschaft, wie die Demokratie sie darstellt, unbedingt notwendig sind, und zu vermitteln, dass die Überbetonung von Harmonie und Angepasstheit eine Gefahr dastellt.

All das sind Themen, die im Unterricht bis jetzt eher negativ konnotiert waren – Streitkultur hatte bisher im österreichischen Schulwesen kaum Platz. In Deutschland hat Konfliktfähigkeit bei Jugendlichen als zentrale Kompetenz eines Demokratiebewusstseins aber offensichtlich auch keinen hohen Stellenwert. Eine Studie aus Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2000, bei der 1.400 Jugendliche befragt wurden, ergab, dass die Hälfte der Befragten meinte, "dass Auseinandersetzungen dem Allgemeinwohl schaden. Der Sinn von Konflikten als einziger Weg, ganz unterschiedliche Bedürfnisse geltend zu machen, wird offensichtlich überlagert von Konfliktscheu und der Annahme, es gäbe von selbst und irgendwo auffindbar das sog. "Gemeinwohl".

Es gehört allerdings auch zur Streitkultur, sich in andere Perspektiven einfühlen zu können und Andersartiges zu akzeptieren. Im handlungsorientierten Unterricht sollte es immer wieder Möglichkeiten geben, Konfliktfälle zu üben, dabei sollen das Trainieren einer ergebnis- und sachorientierten Sprache und das Aushandeln von Lösungen im Vordergrund stehen. Methodenvielfalt im Unterricht ermöglicht es erst, Konfliktmanagement zu trainieren. Rollenspiele, Pro-Contra-Diskussionen, Podiumsdiskussionen, Planspiele, all diese Aktionen sind mit eingehender Nachbereitung dafür geeignete Unterrichtsmethoden.

Der neue Gegenstand im HTL-Lehrplan SOPK (Sozial- und Personalkompetenz), der auch das Thema "Konflikte und Umgehen damit" und die Peer-Mediation, die an vielen HTL bereits angeboten wird, beinhaltet, sind gute Grundlagen, um Konfliktfähigkeit als Kompetenz der politischen Bildung zu etablieren.

Irene Ecker

1 Reinhardt, Sibylle: Politikdidaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Cornelsen. Berlin 2005, S. 44

Für den Unterricht – Unterrichtsbeispiel

Gerhard Tanzer

Was kann der Staat und was soll er dürfen?

Bezug zum

"Wer macht Politik?"

Informationsteil

Sekundarstufe II

Zielgruppe/Alter Lehrplanbezug

Siehe Online-Version

Dauer

2 Unterrichtseinheiten

Politische

Kompetenzen Politische Sachkompetenz

Zentrale Fragestellungen

- Was erwarten die Bürgerlnnen von ihrem Staat?
- Wie weit soll er diese Erwartungen erfüllen?
- Welche Probleme ergeben sich daraus?

Methodisch-didaktische Hinweise

Demokratie im Rechts- und Interventionsstaat Demokratie setzt einen "Staat" voraus, in dem sie sich entfalten kann. Er tritt den Bürgerlnnen als Rechts- und Interventionsstaat gegenüber, der seine Zuständigkeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts enorm ausgeweitet hat, besonders in Hinblick auf soziale Sicherheit. Der Soziologe Stephan Leibfried beschreibt die Leistungen des Sozialstaats mit dem Bild von zwei Tankern, die nach dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich Fahrt aufgenommen haben, allerdings in den letzten Jahrzehnten ins Schlingern gekommen sind (Stichwörter: Globalisierung, Abgabe nationaler Kompetenzen an die EU, "Sachzwänge" wie steigendes Lebensalter). Er meint damit erstens die Sozialversicherungssysteme mit ihren Transferleistungen und zweitens die Marktinterventionen, von der Arbeitszeitregelung bis zu umweltpolitischen Maßnahmen. Vieles davon wird im vorliegenden Heft angesprochen und in Unterrichtsbeispielen wird darauf Bezug genommen. Die vorliegende Unterrichtseinheit hat zum Ziel, grundsätzliche Konzepte von "Staat" zu reflektieren: Welche Aufgaben soll er erfüllen, wo sind die Grenzen seines Machtanspruchs zu ziehen? Die Materialien, die von den SchülerInnen in Form eines "Gruppenpuzzles" aufzuarbeiten sind, sollen dazu anregen, über diese Fragen nachzudenken.

Grundsätzliche Konzepte von "Staat"

Einsatzmöglichkeiten im Unterricht Diese Unterrichtseinheit wird am sinnvollsten in oberen Klassen eingesetzt, wenn die SchülerInnen schon eine Vorstellung davon haben, was einen modernen Staat ausmacht, wie er sich entwickelt hat.¹ Die vorliegende Unterrichtseinheit kann eine Brücke bilden zu der Bearbeitung eines der großen Themen der Sozial- und Sicherheitspolitik, die man – im Geschichts- oder Geographieunterricht – je nach aktuellem Anlass aufgreifen und nicht nur grundsätzlich, sondern auch tagespolitisch beleuchten sollte. Eine Brücke kann man auch zum Deutsch- und Englischunterricht schlagen, wenn man den SchülerInnen die Aufgabe stellt, sich mit den klassischen "negativen Utopien" (Orwell, Huxley) auseinanderzusetzen. Lohnend wäre auch, als Referat oder für einen Lesekreis, die Lektüre von Edward Bellamys "Ein Rückblick aus dem Jahre 2000 auf 1887", die letzte große sozialistische Utopie des Wohlfahrtsstaates.

ABLAUF DER UNTERRICHTSSEQUENZ

"Meinungsstrahl" zur Einstimmung

Einleitend sollen sich die SchülerInnen auf einem "Meinungsstrahl" (einer gedachten Linie quer durch die Klasse) von 1 bis 10 zu folgendem Gegensatzpaar positionieren: "Jeder Bürger/jede Bürgerin sollte mehr Verantwortung übernehmen" (Skala = 1) versus "Der Staat sollte mehr Verantwortung dafür übernehmen, dass jeder Bürger/jede Bürgerin abgesichert ist" (Skala = 10). Diese Frage ist Teil der europäischen Wertestudie, die zuletzt 2008 durchgeführt wurde.² Die gewählte Methode ist eine gute Möglichkeit, rasch das Meinungsspektrum in einer Klasse abzubilden. Einzelne SchülerInnen werden gebeten, ihre Position, auf der sie stehen, zu begründen, um ihre Vorstellungen von Staatlichkeit transparent zu machen.

Erkennen des Dilemmas

Schnell wird die unauflösbare Spannung zwischen Sicherheit und Freiheit hervortreten, die dazu führt, dass wir mehr und weniger Staat gleichzeitig wollen. "Freiheit stirbt mit Sicherheit" – dieses Dilemma brachte der Journalist Roland Spitzlinger 2007 in die Form einer Schlagzeile zu einem Bericht über die bevorstehende Vorratsdatenspeicherung³, ein Thema, das noch immer aktuell ist. Es wird den SchülerInnen schnell klar werden, dass sich nicht so leicht eindeutige Antworten finden lassen – "der moderne Staat ist für den Bürger zugleich treuster Freund und furchtbarster Feind".⁴

Gruppenpuzzle

Anschließend bearbeiten sie mit der Methode des Gruppenpuzzles verschiedene kurze Texte. Bei dieser Methode werden drei "Stammgruppen" gebildet (bei größerer Klassenschülerzahl kann man sie verdoppeln), die die Aufgaben A1 bis A3 erhalten und ein Plakat als Ergebnis ihrer Überlegungen erstellen. Die Plakate werden im Klassenraum verteilt, dann bilden sich neue Gruppen, sog. "Expertengruppen", in denen jeweils ein Schüler/eine Schülerin aller Stammgruppen vertreten ist, der oder die dann den anderen "sein" bzw. "ihr" Plakat vorstellt. Wenn noch Zeit bleibt, gehen alle in ihre Stammgruppe zurück und fassen die Ergebnisse des Austauschs in der Expertengruppe zusammen.

Leitbild traditionelle Vaterfigur

Die Texte, mit denen sich die SchülerInnen auseinanderzusetzen haben, sollen für einige (selbstverständlich nicht alle) Bereiche den Rahmen aufspannen, in dem sich die Diskussionen um mehr oder weniger Staat bewegen. Als Leitbild wurde "Vater Staat" gewählt – eine politische Metapher, die seit dem 19. Jahrhundert dann und wann bemüht wird und es immerhin zu einem (wenn auch dürftigen) Eintrag in "Wikipedia" gebracht hat; diese Vaterfigur weist zwar auf familiäre Rollen hin, die längt schon antiquiert sind, trotzdem können die Assoziationsketten, die sich daran knüpfen, immer wieder dazu anregen, Bezüge zur eigenen Lebenssituation herzustellen.

ARBEITSAUFGABEN



Vater Staat: der Versorger

Lektüre und Diskussion

Sie werden das bürgerliche Familienmodell kennen, in dem der Vater die Rolle des "Familienerhalters" erfüllt; er sorgt dafür, dass die Familie genug zum Leben hat und ein anständiges Leben führen kann. Aber besteht hier nicht die Gefahr einer zu großen Abhängigkeit von ihm? Auch dass man sich wohlig in dieser Abhängigkeit einrichtet und Eigeninitiative somit gehemmt wird? Auch wenn es um die Rolle des "Staates" geht, werden dessen Versorgungsleistungen von manchen kritisch betrachtet. Formulieren Sie unter Zuhilfenahme der Texte M₁ und M₂ Argumente, die für und gegen einen starken Versorger-Staat sprechen. Präsentieren Sie die Ergebnisse Ihrer Diskussion stichwortartig auf einem Plakat.



Vater Staat: der große Bruder

Lektüre und Diskussion

Wohl dem Kind, das einen großen Bruder hat, der ihm zu Hilfe eilt (Schwestern tun das natürlich auch!), der einen schützt, wenn man einer Gefahr ausgesetzt ist. Seit George Orwells Roman "1984" assoziiert man den "großen Bruder" aber auch mit Institutionen, die einem keinen Freiraum lassen und auf Schritt und Tritt überwachen. Formulieren Sie unter Zuhilfenahme der Texte M₃ und M₅ Argumente, die für und gegen einen starken Überwacher-Staat sprechen. Präsentieren Sie die Ergebnisse Ihrer Diskussion stichwortartig auf einem Plakat.



Vater Staat: der Einmischer

Lektüre und Diskussion

Der Vater will, dass es uns gut geht, dass wir gesund bleiben, uns vernünftig ernähren etc. Aber "einmischen" erweckt eher negative Assoziationen – Kinder wollen über ihre eigenen Angelegenheiten frei entscheiden können, und das umso stärker, je näher sie der Schwelle zum Erwachsenwerden kommen. Behandelt uns der Staat wie unreife Kinder oder sind die Grenzen, die er uns steckt, die notwendige Voraussetzung für ein möglichst friktionsfreies Zusammenleben seiner BürgerInnen?

Formulieren Sie unter Zuhilfenahme der Texte M_4 und M_6 Argumente, die für und gegen einen Staat sprechen, der "sich einmischt". Präsentieren Sie die Ergebnisse Ihrer Diskussion stichwortartig auf einem Plakat.

¹ Empfehlenswerte Überblicke: Reinhard, Wolfgang: Geschichte des modernen Staates. München 2007; Ullrich, Carsten G.: Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung. Frankfurt/M. 2005; Eichenhofer, Eberhard: Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der "sozialen Frage" bis zur Globalisierung. München 2007; Metz, Karl H.: Geschichte der sozialen Sicherheit. Stuttgart 2008; Tálos, Emmerich: Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945–2005. Innsbruck

Vgl. Friesl, Christian u.a.: Die Österreicher-innen – Wertewandel 1990-2008. Wien 2009. Ein Vergleich mit 1990 erbrachte, dass ein leichter Trend zu "mehr Staat" festzustellen ist. Die Werte 2008: 1–3 kreuzten 44 % an, 4–6 42 % und 7–10 12 %.

³ Die Furche Nr. 25, 21.6.2007

⁴ So wurde ein Interview mit Stephan Leibfried übertitelt, der diesen Satz in einem Buch über die Transformationen des Staates gebrauchte – vgl. polis 1/2011, 7–10

Materialien und Kopierfähige Vorlagen

M₁ Rettungsvorschläge für den Sozialstaat

"Soziologen: Rettungsvorschläge für den Sozialstaat

Ein Gespenst geht um in Europa: Die Angst vor der Armut. Eine wachsende Massenarbeitslosigkeit, der Abbau und drohende Verlust der Arbeitslosenunterstützung, die Kürzung von Sozialleistungen, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit sind deutliche Symptome einer grundlegenden Veränderung des Wohlfahrtsstaates. Die Gesellschaft des 'befriedeten Mittelmaßes' ist im Begriffe, auseinanderzubrechen – so lautete der Befund, den zahlreiche Forscher und Forscherinnen beim 32. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München* abgaben.

Ende der Spaßgesellschaft

Die offensichtliche Reduktion des Sozialstaates fordert auch die Soziologen heraus, darauf kritisch zu reagieren – so Wolfgang Eßbach vom Soziologischen Institut der Universität Freiburg. "Schluss mit der Spaßgesellschaft, der Erlebnisgesellschaft, der Multioptionsgesellschaft!" Gefragt ist eine neue Ernsthaftigkeit, die sich einlässt auf die Schattenseiten der viel gerühmten globalen Gesellschaft und die darüber nachdenkt, wie die Benachteiligten dieses Systems ihre Benachteiligung empfinden.

Scheitern der 'Ersten Moderne'

Diese Welt, deren Grundlagen sich in einem Auflösungsprozess befinden, wo sich Unsicherheit und Angst vor Armut ausbreiten, führt der in München lehrende Starsoziologe Ulrich Beck auf das Scheitern der 'Ersten Moderne' zurück. Mit 'Erster Moderne' verbindet er die Leitidee der Vollbeschäftigung und den Sozialstaat, den er mit dem Nationalstaat verbindet. Der funktionierende Nationalstaat konnte von den heute transnational agierenden Konzernen noch nicht in dem Maße erpresst werden, wie es heute geschieht: Das Individuum war nach langen historischen Kämpfen durch den Wohlfahrtsstaat abgesichert.

Die ,Zweite Moderne'

In der "Zweiten Moderne" befinden wir uns nach Beck in einer Lage, die wir gar nicht beabsichtigt haben. Wir sind diesen "globalen Interdependenzen" ausgesetzt; zahlreiche Menschen wurden aus den Sicherheiten des Wohlfahrtsstaates "freigesetzt". Sie werden auf sich selbst zurückgeworfen, fungieren als "Ich-AG", die sich zunehmend um Pensionsvorsorge oder Krankenversicherung selbst kümmern muss. Der Einzelmensch wird somit zum Subjekt seiner eigenen Vermarktung.

Vorschlag 1: Sicherung des Sozialstaates

Der Sozialstaat in seiner herkömmlichen Form könne in Zeiten struktureller Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau nicht länger finanziert werden, meint Rehberg. Deshalb sollten künftig neben der Lohnarbeit auch Kapitaleinkommen einbezogen werden. Nicht nur die Profite der transnationalen Konzerne sollten dafür verwendet werden, die Sozialausgaben zu finanzieren, sondern auch die Spitzeneinkommen gut verdienender Schichten. Solidarität sei angesichts des voraussehbaren Sozialdebakels angesagt.

Vorschlag 2: Garantiertes Grundeinkommen

Karl-Siegbert Rehberg kann sich auch ein gesichertes Grundeinkommen vorstellen, das denjenigen zukommen soll, die sonst von den sozialen Auffangnetzen nicht erfasst würden. Diese sozial ausgeschlossenen Menschen hätten so die Möglichkeit, ein menschenwürdiges Leben zu führen und könnten ihr Selbstwertgefühl bewahren. Das sei aber wegen "eines traditionalistischen Vorurteils, das tief in der Gesellschaft verankert sei" kaum zu erwarten."

Nikolaus Halmer, Ö1-Wissenschaft

Quelle: http://www.sensortime.com/sco127797_Soziologen_Rettungsvorschlaege_fuer_den_Sozialstaat.pdf (9.10.2011)

* Dieser Kongress fand im Oktober 2004 statt.

M₂ Der Sozialstaat als Interventionsmaschine?

"Bedürftigkeit ist mittlerweile zu einem inflationär gebrauchten Begriff geworden. Es kann keine Rede mehr davon sein, dass der Wohlfahrtsstaat allein gegen existenzielle Lebensrisiken versichert. Er mutet sich und den Bürgern vielmehr die Intervention in jeglichem Bereich des sozialen Lebens zu: In den Familien wird zu wenig gelesen und vorgelesen? Man ruft nach mehr Leseförderung. Die Büroarbeit führt zu Bewegungsarmut? Es werden über die Sozialversicherungen bezahlte Trimm-dich-Programme, Gesundheitskurse und Kuren organisiert. Banken arbeiten schlecht? Sie müssen gestützt werden, damit nichts Schlimmeres geschieht. Die Hotellerie leidet? Kann man da nicht etwas mit dem Mehrwertsteuersatz machen?

Die Beispiele genügen vielleicht, um die Kritik der Anspruchsinflation im Wohlfahrtsstaat der "sozialen Kälte" unverdächtig zu machen. Denn als bedürftig, als Opfergruppe stellen sich im entwickelten Wohlfahrtsstaat schlechterdings alle dar: die Jungen und die Alten, die Waffenhändler und die Weiterbildungsexperten, die Familien und die Einsamen, die Dicken und die Dünnen. Und wer weder dick noch dünn ist, fordert unter Hinweis auf die Unterstützung, die Dicke wie Dünne erhalten, auch für ihn müsse etwas getan werden, er sei zum Beispiel Autofahrer und es gebe zu wenig gut ausgebaute Straßen.

Es ist diese Logik der Empfindlichkeit ("Woran leide ich gerade?"), des sozialen Ungleichheitsgefühls ("Was bekommen sie, was ich nicht bekomme?") und der Abhilfephantasie ("Wenn wir nur genug Geld dafür verwenden, wird das Übel schon verschwinden"), die zur Expansion des Wohlfahrtsstaates geführt hat. /.../

Verlangt ist eine Politik der Anspruchsdeflation. Ihre erste Voraussetzung wäre, dass Politik nicht alles kann, ihre zweite, dass das Leben aus Zumutungen besteht, die kein Staat abzuwenden vermag. Aber kann dem Bürger die Einsicht zugemutet werden, dass sein Lebensglück zuletzt nicht von Subventionen abhängt? Man könnte ihn darauf verweisen, dass die Leute auch in Portugal das Leben aushalten.

Wie aber soll ein Politiker mit solchen Botschaften seine Wiederwahl betreiben? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, für wie wachstumsbesessen und egoistisch man die Wählerschaft hält. Und sie hängt davon ab, ob es möglich ist, klare wohlfahrtsstaatliche Prioritäten durchzusetzen, etwa solche zugunsten der Krankenversorgung und zu Lasten anderer Etats, etwa zu Lasten der Rentner, der Arbeitslosen und der Studenten."

Quelle: Kaube, Jürgen: Der Sozialstaat als Interventionsmaschine?, in: Der Standard, 17.5.2011. Jürgen Kaube ist Ressortleiter bei der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung".

M₃ Angriff auf die Freiheit

"Sie eilen zur Haustür hinaus. Die Überwachungskamera Ihres Wohnkomplexes beobachtet jeden Ihrer Schritte. Auch beim Betreten der U-Bahn-Station werden Sie gefilmt, ebenso auf dem Bahnsteig und in der Einkaufspassage, wo Sie eine Zeitung kaufen. Haben Sie schon mal versucht, vor einer Überwachungskamera unschuldig zu wirken? Das ist noch schwieriger, als auf einem gestellten Photo natürlich zu lächeln. Warum wandert Ihr Blick ständig nach oben? Zweimal haben Sie direkt in die Kamera geschaut. Und jetzt greifen Sie sich schon wieder ins Haar. Wenn das noch einmal passiert, wird die biometrische Verhaltensanalyse den Alarm auslösen. Warum sind Sie so nervös? Laut Ihrer Patientenkarte bekommen Sie seit Neuestem Beruhigungsmittel verschrieben. Und die Paybackkarte verzeichnet einen erhöhten Alkoholkonsum. Sie haben am Bankautomaten wieder 1000 Euro abgehoben. Wozu brauchen Sie so viel Bargeld? Außerdem ist Ihr Stromverbrauch im letzten Monat um 12,4 Prozent gestiegen. Verstecken Sie jemanden? In der Stadtbibliothek leihen Sie sich in letzter Zeit merkwürdige Bücher aus, über zivilen Ungehorsam und die Pariser Kommune. Reichen Ihnen die historischen Schmöker nicht? Und diese regelmäßigen Zahlungstransfers nach Südfrankreich? Wofür? Warum sind Sie letzte Nacht eigentlich so lange um den Block gelaufen? Sie hatten Ihr Handy nicht ausgeschaltet – da weiß man genau, wo Sie sind. Nach der Arbeit steigen Sie ins Auto, um etwas Persönliches zu erledigen. Verzichten Sie auf die Verwendung Ihres Navigationssystems. Andernfalls lässt sich leicht herausfinden, wohin Sie fahren. Machen Sie einen Umweg, meiden Sie die Autobahn mit den ganzen Mautstationen. Sie fragen sich bestimmt schon, warum Ihnen so hartnäckig aufgelauert wird? Warum gerade Ihnen? Es gibt doch keinen Grund, aus dem sich irgendjemand für Sie interessieren könnte. Sind Sie sicher? Sind Sie absolut sicher? Haben Sie nicht neulich gegen den G-8-Gipfel demonstriert? /.../

Alles geschieht zu Ihrem Besten. Der Staat passt auf Sie auf. Der Staat ist Ihr Vater und Ihr Beschützer. Er muss wissen, was seine Kinder treiben. Wenn Sie nichts Schlimmes verbergen, haben Sie auch nichts zu befürchten. Die Entscheidung aber, was schlimm ist, überlassen Sie bitte den Spezialisten. Bedenken Sie, dass Sie sich verdächtig machen, wenn Sie nicht alles offenlegen. Wenn Sie mitspielen, müssen Sie keine Angst haben. Wir sind nicht die Stasi oder das FBI. Sie leben in einer gesunden Demokratie. Da kann man schon ein bisschen Vertrauen von Ihnen erwarten. Was? Der Staat soll Ihnen vertrauen? Wo kämen wir da hin! Schon das Grundgesetz sagt, dass alle Gewalt vom Volke ausgeht. Und Gewalt gilt es einzudämmen. Da sind Sie ja wohl einer Meinung mit dem Innenministerium. Gehen Sie nur, Ihr Schatten bleibt hier. Man hört, sieht und liest von Ihnen."

Quelle: Trojanow, Ilija/Zeh, Julia: Angriff auf die Freiheit. München 2009, S. 8ff.

M₄ Staatliche Regulierung bedroht Freiheit der Bürger

"IHK-Hauptgeschäftsführer Peter Driessen* warnt vor der zunehmenden staatlichen Regulierung aller Lebensbereiche in unserer Gesellschaft. In der April-Ausgabe des IHK-Magazins schreibt Driessen: ,Nicht jedes Problem und nicht jeder Missstand muss per Gesetz geregelt werden.'

In jüngster Zeit, kritisiert Driessen, schieße die Politik Berlins und Brüssels weit über das Ziel hinaus. Selbst an der Ladentheke im Supermarkt wolle der 'große Bruder' mit der Ampelkennzeichnung seinen Bürgern klar machen, was sie zu essen haben und was nicht. Mit Werbeverboten werde in die Wahlfreiheit des Verbrauchers eingegriffen und die Gewerbefreiheit bleibe auf der Strecke, wenn Unternehmer gezwungen würden, ihre Geschäfte nach den Vorstellungen des Staates zu betreiben.

Driessen spricht auch explizit die Rauchverbote an, die ohne Rücksicht auf Verluste durchgedrückt werden. Dabei erkennt er, dass man das Rauchverbot nicht isoliert sehen darf, sondern es als einzelnen Punkt auf einer Liste von Zwangsmaßnahmen, die sich beliebig fortführen ließe, sehen muss. Es gibt keinen Grund für totale Rauchverbote, außer der Lust am Verbieten.

,Je mehr uns der Staat in unserer Freiheit beschneidet, umso mehr dokumentiert er damit, dass wir unserer Verantwortung angeblich nicht gerecht werden', so Driessen. Zum Jahresende soll die ISO-Norm 26000 als Leitfaden für strategische Planung und Umsetzung gesellschaftlicher Verantwortung verabschiedet werden. ,Die weitere Entwicklung ist absehbar: Erst ein Leitfaden, dann eine Empfehlung und zum Schluss noch eine bindende Richtlinie', warnt Driessen. ,Der ehrbare Kaufmann wird damit per Gesetz eingefordert und nicht mehr gelebt'."

Quelle: http://www.rauchernews.de/news/2010/04/08/staatliche-regulierung-bedroht-freiheit-der-burger/~(9.10.2011) and the state of th

* Peter Driessen ist Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer (IHK) für München und Oberbayern

M₅ "Video-Augen" überall?

"75 Prozent weniger Vandalismus – Jagd auf Kriminelle effektiver – Bald noch mehr Kameras Video-Augen filmen bald auch in Bussen und Straßenbahnen

Die 2006 eingeführte Videoüberwachung in den U-Bahnen wird immer erfolgreicher. Bald wird es sie auch in Bims und Autobussen geben.

Vor wenigen Wochen wurde eine Frau auf ihrem Heimweg von der U1-Station Großfeldsiedlung niedergeschlagen und ausgeraubt. Auf Bildern der Stationsüberwachung erkannte sie ihren Peiniger. Die Polizei fahndet nun mit dem Foto nach dem mutmaßlichen Räuber.

Andere Kriminelle, etwa ein Messerstecher, der im November in der Station Volkstheater mehrere Menschen attackierte, konnte mittels Videoüberwachung ausgeforscht werden.

Künftig mehr Kameras. Und bald werden nicht mehr nur die U-Bahnen per Video kontrolliert. Denn die Wiener Linien kündigen im Gespräch mit ÖSTERREICH an, dass mittelfristig auch die längeren Ulf-Straßenbahnen sowie die Gelenkbusse mit Kameras ausgerüstet werden. "Je länger ein Fahrzeug ist, desto schwieriger fällt dem Fahrer die Kontrolle", erklärt Wien-Linien-Sprecher Johann Ehrengruber.

Aufzeichnung wichtig. "Kriminelle und Vandalen schreckt vor allem ab, dass wir alle Aufnahmen aufzeichnen", so Ehrengruber. Und diese Mitschnitte werden jetzt nicht mehr nur 48 Stunden, sondern 120 Stunden gespeichert.

Vor allem auch auf Wunsch der Polizei, weil viele Vorfälle nicht sofort gemeldet werden und so wichtige Aufzeichnungen verloren gegangen waren.

Weniger Vandalismus. ,Die Zug um Zug ausgedehnte Videoüberwachung läuft ganz nach unseren Erwartungen', schwärmt Ehrengruber. Denn in den Zügen mit Kameras ging der Vandalismus im Schnitt um 75 Prozent zurück."

Quelle: Österreich, 9.1.2009

M₆ Der Krieg der Raucher

"/.../ Rauchen ist ein ziemlich sicherer Weg in einen ziemlich frühen Tod (und was die vielen rauchenden jungen Frauen interessieren sollte, vorher in ein vorzeitiges Altern).

Das wäre eine Privatangelegenheit, wäre Rauchen nicht eine der ganz wenigen Selbstbeschädigungen, die auch andere massiv schädigt. Passivrauchen ist eine belegte Ursache für Herz-Kreislauferkrankungen. Sonstiger ungesunder Lebensstil – und ich weiß, wovon ich rede – schlägt auf einen selbst und auf die Familie zurück. Rauchen ist ungezielte, dafür aber um nichts weniger rücksichtslose Kriegsführung gegen die Gesundheit anderer. /.../

Das erfordert ein Rauchverbot in Lokalen, wie es in Irland, Italien und Frankreich bereits erfolgreich eingeführt wurde oder eingeführt wird. Es erfordert auch die Durchsetzung der Rauchverbote am Arbeitsplatz, die in Österreich zwar existieren, aber lax gehandhabt werden. Es erfordert schließlich ein absolutes, lückenlos durchgesetztes Rauchverbot an Schulen bei Auflassung der Raucherzimmer. In der Schule darf es keine rauchenden Lehrer und Schüler geben. /.../

Ein Wort zu den Pseudo-Argumenten, die von Rauchern teilweise aggressiv vorgebracht werden. Es gehe doch um die 'Freiheit'. Verkehrsregeln sind auch Freiheitseinschränkungen, die Tote und Verletzte verhindern. Oder: Man möge sich doch um die viel schlimmeren Umweltgifte kümmern, die durch das Autofahren, die Industrie usw. ausgelöst werden.

Klar doch, das geschieht ja auch, wenn auch nicht in genügendem Ausmaß. Aber kein rationaler Mensch unterlässt einen angemessenen Brandschutz seines Hauses, weil dieses auch durch Hochwasser bedroht wird. Wenn man viele Bedrohungen hat, von denen manche leichter und manche weniger leicht zu bekämpfen sind, dann fängt man einmal bei der leichten an. Das nennt man gesunden Menschenverstand und nicht "Bevormundung"."

Hans Rauscher

Quelle: Der Standard, 18.11.2006

Für den Unterricht – Unterrichtsbeispiel

Heinrich Ammerer

Wenn alle Politik machen: BürgerInnenbeteiligung am Beispiel "Stuttgart 21"

Bezug zum Informationsteil "Wer macht Politik?"

Zielgruppe/Alter

Sekundarstufe II/ab der 11. Schulstufe

Lehrplanbezug (AHS-Unterstufe)

Siehe Online-Version

Dauer

1-2 Unterrichtseinheiten

Politische Kompetenzen Urteilskompetenz, Handlungskompetenz

Zentrale Fragestellungen

- Sollen und können BürgerInnen bei politischen Entscheidungen stärker eingebunden werden?
- Welche Möglichkeiten gibt es, um repräsentative Demokratien partizipatorischer zu gestalten?

Methodisch-didaktische Hinweise

Emotionen in Politik

Keine Politik-

verdrossenheit

"Wutbürger", die "brüllen und hassen", "wild entschlossen, in fanatischer Gegnerschaft"¹? Oder eher "Mutbürger", deren Proteste "ein Segen für die Demokratie"² sind? In der Presse spiegelte sich die hitzige Emotionalität wider, welche die heftigen Proteste gegen das deutsche Großprojekt "Stuttgart 21" im Jahr 2010 in die deutsche Innenpolitik brachten. Von Politikverdrossenheit keine Spur: Menschen aus allen Bevölkerungsschichten, vom/von der Jugendlichen bis zum "renitenten Rentner"³, beteiligten sich an den Protesten und forderten beim Bahnhofsumbau ein Mitspracherecht ein, das über die Usancen der repräsentativen Demokratie hinausgeht. (Siehe Darstellung im Arbeitswissenskasten "Der Streit um 'Stuttgart 21'".)

Legitimation politischer

Entscheidungen

"Stuttgart 21" stieß damit eine mediale Debatte darüber an, wodurch politische Entscheidungen eigentlich legitimiert werden, wie "Politik gemacht" wird und ob Betroffene stärker in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden werden sollen. Nicht wenige verlangten ein grundsätzliches politisches und gesellschaftliches Umdenken, wie etwa der Sozialpsychologe Harald Welzer, der forderte, "auf[zu]hören damit, dass technokratische Planer festlegen, was notwendig ist, das dann an die Politik weitergeben, die die ganzen gesetzgeberischen Prozesse durcharbeitet und dann staunt, dass die Leute nicht wollen, was ihnen da vor die Nase gesetzt wird. Wir haben in allen gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen diese unsägliche Kombination aus Expertokratie und Politik."⁴ Auch wenn "Stuttgart 21" kein österreichisches Thema ist, lässt sich die Grundsatzdebatte auch auf Großprojekte hierzulande (z.B. Koralmtunnel) umlegen.

Formen partizipatorischer Demokratie Für den Unterricht bietet sich die Thematik "Stuttgart 21" als Ausgangspunkt für Diskussionen über partizipatorische Demokratieformen an. Die im Unterrichtsbeispiel gesammelten Quellen und formulierten Arbeitsaufgaben sollten daher nur als Impuls für Diskussionen im Plenum betrachtet werden.

UNTERRICHTSBEISPIEL

11.–13. Schulstufe

Unterrichtsbeispiel für die 11.–13. Schulstufe. Ziel des Beispiels ist, von der Beschäftigung mit dem Fallbeispiel "Stuttgart 21" zu einer möglichst intensiven Diskussion über die Handlungsspielräume von Bürgerlnnen bei politischen Entscheidungen zu gelangen.

Demokratiemodelle

Das Unterrichtsbeispiel kann als Einstieg in den Themenbereich "Demokratiemodelle" dienen. Voraussetzung ist aber Überblickswissen über die Konzepte "repräsentative Demokratie" (politische Entscheidungen werden von VolksvertreterInnen getroffen) und "direkte Demokratie" (politische Entscheidungen werden per Abstimmung von der Bevölkerung getroffen).

BASISMODUL

Arbeitswissen

Zu Beginn eignen sich die SchülerInnen als Grundlage das themenbezogene Wissen an (Arbeitswissen "Der Streit um 'Stuttgart 21'"). Im Anschluss werden die SchülerInnen mit unterschiedlichen Stellungnahmen zu den Protesten konfrontiert und lösen die zugehörigen Arbeitsfragen. Die Ergebnisse werden hernach im Plenum diskutiert.

Partner-/ Gruppenarbeit

Arbeitsaufgaben

Partnerarbeit/ Diskussion

Beantworten Sie die folgenden Arbeitsfragen zunächst in Partnerarbeit und vergleichen/diskutieren Sie anschließend die Ergebnisse mit der Klasse:

- In den Interviews Q₁-Q₆ (siehe Önline-Version) äußern sich verschiedene Personen zur Frage, ob die heftigen Proteste gegen "Stuttgart 21" einen Projektstopp erzwingen dürfen. Sammeln Sie schriftlich die Argumente, die dabei vorgebracht werden.
- 2. Welche der Argumente halten Sie für überzeugend, welche überzeugen Sie nicht? Begründen Sie Ihr Urteil.
- 3. Die Protestierenden fordern eine Volksabstimmung über den Stopp des Projektes. Halten Sie diese Forderung (unabhängig von den formalen und rechtlichen Hindernissen) grundsätzlich für berechtigt?

Wenn ja, wer soll abstimmen dürfen?

- lst "Stuttgart 21" ein lokales (Stuttgart), regionales (Baden-Württemberg) oder nationales (Deutschland) Problem?
- Und welches Ergebnis (hinsichtlich Wahlbeteiligung und Mehrheiten) sollte ausreichen, um einen Baustopp zu erzwingen?
- 4. Der Streit um "Stuttgart 21" zeigte für manche PolitikwissenschafterInnen eine Schwachstelle der repräsentativen Demokratie auf: die vergleichsweise geringe Möglichkeit der BürgerInnenbeteiligung bei politischen Streifragen.
 - a. Wie ließe sich diese Schwachstelle Ihrer Meinung nach beseitigen? Entwerfen Sie ein Szenario, in dem die BürgerInnen in die politischen Entscheidungsprozesse stärker eingebunden werden.
 - b. Sollen die BürgerInnen überhaupt stärkeren Einfluss auf den politischen Alltag haben, oder ist allen besser gedient, wenn sich PolitikerInnen und ExpertInnen um die Entwicklung kümmern?
- 5. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bei repräsentativen Demokratieformen, welche bei (eher) direkten Demokratieformen? Formulieren Sie jeweils mindestens zwei.

AUFBAUMODUL

Vertiefung

Erweist sich die Diskussion als fruchtbar, kann zur Vertiefung auf das Schlichtungsverfahren zu "Stuttgart 21" eingegangen werden. Dabei benötigen die SchülerInnen zunächst das Arbeitswissen zu den Schlichtungsgesprächen zu Stuttgart 21 (siehe gleichnamigen Arbeitswissenskasten). Als Impuls für die weitere Diskussion lesen die SchülerInnen die Statements zum Schlichtungsverfahren (siehe Materialien Q_7 – Q_{10} in der Online-Version) und beantworten anschließend die Arbeitsfragen.

DER STREIT UM "STUTTGART 21"

ARBEITSWISSEN

Im 19. Jahrhundert wurden in Europas Großstädten v. a. Kopfbahnhöfe gebaut, wo Züge nur auf einer Seite ein- und ausfahren konnten. Da das bisweilen noch notwendige Umstellen der Loks und Waggons den Fernverkehr aufhält, wurden sie zum Teil zu Durchgangsbahnhöfen umgebaut. Auch in Stuttgart, der Landeshauptstadt von Baden-Württemberg, wurde Anfang der 1990er-Jahre geplant, den bestehenden Kopfbahnhof abzureißen und durch einen unterirdischen Durchgangsbahnhof zu ersetzen (Projekt "Stuttgart 21"). Dadurch sollte die Kapazität des Bahnhofs erhöht und der Ausbau einer Strecke ermöglicht werden, die in einigen Jahrzehnten Teil einer Hochgeschwindigkeitsverbindung Bratislava–Paris sein könnte.

BefürworterInnen des Projektes versprachen sich dadurch Vorteile:

- ▶ Die Fahrzeit zwischen Stuttgart und Ulm würde halbiert.
- ▶ Das Umsteigen würde für die Fahrgäste viel einfacher.
- ▶ Stuttgart würde besser an den internationalen Bahnverkehr angebunden.
- ▶ Das Projekt könnte etwa 4.000 neue Arbeitsplätze schaffen und belebe die Bauwirtschaft.
- ▶ Die frei werdenden großen Gleisflächen würden in Wohnraum und in Parks umgewandelt werden.

Die GegnerInnen des Projekts befürchteten jedoch Nachteile:

- ▶ Das Projekt kostet sehr viel Geld, dadurch könnten viel dringendere Bahnprojekte in Deutschland nicht gebaut werden. Außerdem sei unklar, wie hoch die Kosten letztlich wirklich sein würden. Die Modernisierung des bestehenden Kopfbahnhofes würde jedenfalls nur einen Bruchteil davon kosten.
- Auch mit dem Kopfbahnhof könnte Stuttgart an die Schnellbahnstrecke angebunden werden.
- ▶ Im Schlossgarten müssten für den Bau alte Bäume gefällt werden.
- ▶ Der unterirdische Bahnhof ist technisch schwierig herzustellen und könnte Probleme verursachen.
- Das Klima in Stuttgart könnte sich verändern, weil die bestehenden großen Gleisflächen die in einem Kessel gelegene Stadt im Sommer kühlen.

12 Jahre lang durchlief das Bauvorhaben alle notwendigen politischen und rechtlichen Instanzen, bis es 2006 vom Landtag endgültig beschlossen wurde. Die Bundesrepublik Deutschland, das Land Baden-Württemberg, die Stadt Stuttgart und die Deutsche Bahn einigten sich über die Aufteilung der Kosten. Studien, die die Durchführbarkeit und die Wirtschaftlichkeit des Projektes kritisch bewerteten, wurden von den Behörden und der Deutschen Bahn zurückgehalten.¹

Die Bevölkerung war dem Projekt gegenüber gespalten: Meinungsumfragen ergaben wechselnde Mehrheiten für und gegen "Stuttgart 21". 2007 sammelten ProjektgegnerInnen über 60.000 Unterschriften, mit denen sie eine Bürgerentscheidung über das Bauprojekt herbeiführen wollten. Der Stuttgarter Gemeinderat lehnte aber einen Bürgerentscheid mit der Begründung ab, dass eine solche Abstimmung rechtlich nicht mehr möglich sei. Außerdem würde ein Ausstieg aus dem Projekt nun viel Geld kosten, da dann teure Vorarbeiten umsonst gewesen wären.

Mit dem Baubeginn im Februar 2010 nahmen die Proteste an Schärfe zu – jede Woche demonstrierten nun tausende StuttgarterInnen an der Baustelle. Bis zu 20.000 Menschen nahmen darüber hinaus an Großdemonstrationen teil. Bei Polizeieinsätzen zur Räumung der Baustelle wurden Hunderte Menschen – darunter auch SchülerInnen und SeniorInnen – verletzt, manche davon schwer.

Die starken Proteste erregten mediale Aufmerksamkeit und führten zu Ratlosigkeit in der Politik:

- ▶ Sollte man das Projekt gegen den (weiter zunehmenden) Widerstand durchsetzen oder sollte man es lieber stoppen, auch wenn das rechtlich schwierig wäre und teuer käme?
- ▶ Sollte man die BürgerInnen an der Entscheidung darüber beteiligen, obwohl das Projekt ja von gewählten PolitikerInnen beschlossen und damit demokratisch legitimiert ist?
- ▶ Falls man die BürgerInnen tatsächlich an der Entscheidung beteiligen würde wer sollte dann mitreden dürfen, wer wären die eigentlich Betroffenen? Die StuttgarterInnen, weil es ja um "ihren" Bahnhof geht, weil in ihre Stadt eingegriffen wird und sie jahrelang durch die riesige Baustelle beeinträchtigt werden? Oder alle Baden-WürttembergerInnen, weil das Bundesland einen großen Anteil an den Kosten trägt und viele BahnfahrerInnen aus der Region betroffen sind? Oder gar alle Deutschen, da der Bund den größten Anteil an öffentlichen Geldern beisteuert?

Heinrich Ammerer

1 Vgl. u.a.: Studie zweifelt Stuttgart 21 an, in: Stern-Online, 7.7.2010, online unter http://www.stern.de/wirtschaft/immobilien/ umstrittener-hauptbahnhof-studie-zweifelt-stuttgart-21-an-1580444.html (15.8.2011); Bahn hielt wahre Kosten ein Jahr unter Verschluss, in: Stuttgarter Nachrichten, 8.12.2010, online unter http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.stuttgart-21-bahn-hielt-wahre-kosten-ein-jahr-unter-verschluss.6431488a-a096-431e-825d-c4641028066e.html (15.8.2011)

Um den Konflikt sachlich zu lösen, einigten sich die Parteien im baden-württembergischen Landtag auf ein Schlichtungsverfahren: Unter der Moderation des ehemaligen CDU-Generalsekretärs Heiner Geißler diskutierten ProjektbefürworterInnen und -gegnerInnen miteinander sachlich im Fernsehen. Beide Seiten boten ExpertInnen (Ingenieure, Geologen etc.) auf, die die komplizierten Details des Projekts erklären sollten. Die Gespräche begannen am 22. Oktober und endeten am 30. November 2010. Sie wurden live im Fernsehen übertragen und erzielten hohe Einschaltquoten. Die Schlichtungsgespräche wurden mit dem Schlichterspruch des Moderators abgeschlossen: Heiner Geißler entschied, dass Stuttgart 21 zwar gebaut werden soll, aber nur unter Auflagen. Beide Seiten hatten zuvor vereinbart, dass sie den Schlichterspruch akzeptieren würden, egal wie er ausfiele.

Heinrich Ammerer

Arbeitsaufgaben

- In den Quellen Q₇–Q₁₀ (siehe Online-Version) finden sich Meinungen aus Presse, Wissenschaft und Politik zum Wert der Schlichtungsgespräche. Arbeiten Sie heraus, welche Argumente für und welche gegen das Schlichtungsverfahren genannt werden.
- 2. Welche der Argumente halten Sie für überzeugend, welche überzeugen sie nicht? Begründen Sie Ihr Urteil.
- 3. Halten Sie diese Form der Konfliktlösung (Schlichtungsverfahren) grundsätzlich für sinnvoll? Wenn ja, für welche Arten von politischen Konflikten eignet sie sich, für welche nicht?
- 1 Kurbjuweit, Dirk: Die Wutbürger, in: Der Spiegel 41, 11.10.2010
- 2 Supp, Barbara: Die Mutbürger, in: Der Spiegel 42, 18.10.2010
- 3 Stolz, Matthias/Wurm, Philipp: Der graue Block, in: ZeitMagazin
- Nr. 02, 5.1.2011
- 4 "Die Zukunft wird sehr kleinteilig sein". Interview mit Harald Welzer, in: Tageszeitung, 22.10.2010



ONLINEVERSION

In der Onlineversion der Informationen zur Politischen Bildung auf www.politischebildung.com finden Sie folgende Materialien zum Unterrichtsbeispiel:

- ▶ Q1–Q6 Standpunkte politischer Akteure
- ▶ Q7 Positives Beispiel für BürgerInnenbeteiligung
- ▶ Q8 Öffentlichkeit des Verfahrens wichtig
- ▶ Q9 Modell einer modernen BürgerInnengesellschaft erprobt
- ▶ Q10 Demokratie ohne Sachkenntnis ist gefährlich



WEBTIPP

LERNMODULE FÜR DIE POLITISCHE BILDUNG

- www.demokratiezentrum.org/bildung/lernmodule.html Das Demokratiezentrum Wien bietet auf seiner Wissensplattform die Lernmodule "Das politische System" und "Demokratieentwicklung Österreichs im 20. Jahrhundert" an, die eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Themenschwerpunkt "BürgerInnenbeteiligung" ermöglichen und das vorliegende Unterrichtsbeispiel gut ergänzen.
- http://www.demokratiezentrum.org/bildung/lernmodule/das-politische-system.html Im Lernmodul "Das politische System" werden die wichtigsten Basisinformationen zu den Akteuren des österreichischen politischen Systems anhand von Bildern, Grafiken und prägnanten Texten vermittelt. Arbeitsfragen leiten SchülerInnen bei der Erarbeitung des Themas an. Ein Online-Quiz dient der Überprüfung und Festigung des erworbenen Wissens.
- http://www.demokratiezentrum.org/bildung/lernmodule/demokratieentwicklung.html
 Das Lernmodul "Demokratieentwicklung Österreichs im 20. Jahrhundert" stellt mittels Schlüsselbildern und prägnanten Texten die Demokratiegeschichte Österreichs dar. Arbeitsfragen leiten SchülerInnen bei der Erarbeitung des Themas an.

Für den Unterricht – Unterrichtsbeispiel

Heinrich Ammerer

Zwischen Pest und Cholera: Dilemmasituationen in der **Umweltpolitik**

Bezug zum Informationsteil "Rahmenbedingungen im Bereich der Umweltpolitik"

Zielgruppe/Alter

8. Schulstufe und Sekundarstufe II

Lehrplanbezug (AHS-Unterstufe) Siehe Online-Version

1-2 Unterrichtseinheiten

Politische

Dauer

Kompetenzen

Urteilskompetenz, Handlungskompetenz

Zentrale Fragestellungen

- Welche Argumente/Interessen stehen hinter umweltpolitischen Entscheidungen?
- Wie können politisch/moralisch komplexe Entscheidungssituationen analysiert und bewertet werden?

Vorüberlegungen

Konfliktlinien der Umweltpolitik

Im Bereich der Umweltpolitik prallen unterschiedliche Interessen aufeinander, die von unterschiedlich starken Akteure und Akteurinnen vertreten werden. Häufig verlaufen die Konfliktlinien zwischen:

- Gesellschafts- bzw. Wirtschaftsinteressen (z.B. an günstiger Energieversorgung, Wohnbau, technischem Fortschritt, Arbeitsplätzen, Wirtschaftswachstum, militärstrategischen Vorteilen etc.)
 - Interessen von Individuen bzw. Gruppen (z.B. an Wohlstand, Eigentum, Lebensqualität, Konsumfreiheit etc.)
- Interessen, die durch die Betroffenen selbst nicht vertreten werden können und deren Wahrung daher in der moralischen Verantwortung der Gesellschaft liegt (z.B. bei Natur-/Klimaschutz, Interessen der künftigen Generationen).

Zwischen diesen Interessen muss vermittelt werden – durch Kompromissbildung und Rücksichtnahme auf die politische Durchsetzbarkeit von Forderungen.

Kompromisse schwer möglich

Nicht wenige umweltpolitische Probleme stellen sich aber als politische Dilemmata dar, bei denen Kompromisse nicht oder nur schwer möglich sind. Dementsprechend liegt es nahe, bei solchen Themen auch im Unterricht Dilemma-Methoden anzuwenden. Indem politische Probleme abwägend und rücksichtsvoll gelöst werden, können sowohl die Urteilskompetenz als auch die Handlungskompetenz angesprochen werden.

Methodisch-didaktische Hinweise

Förderung politischer **Urteils**kompetenz Das Dilemma ist ein Sonderfall eines Problems – es gibt nur zwei Alternativen, von denen keine zu einem befriedigenden Ergebnis führt, die Wahl zwischen Skylla und Charybdis. Dilemma-Methoden sind vor allem aus dem Ethik-Unterricht bekannt (etwa das berühmte Heinz-Dilemma, das auf Lawrence Kohlberg¹ zurückgeht), wo SchülerInnen durch die Konfrontation mit moralischen Zwickmühlen verdeutlicht werden soll, wie schwierig es ist, moralisch bzw. moralisch-rechtlich komplexe Sachverhalte eindeutig zu beurteilen.² Auch in der politischen Bildung finden Dilemmasituationen Anwendung und zielen dabei vor allem auf die Förderung politischer Urteilskompetenz ab.³

Beim Einsatz der Dilemma-Methode ist nicht die Entscheidung über den Fall selbst von Bedeutung (sie kann, wie im nachfolgenden Beispiel, auch ganz entfallen), sondern ihre Begründung und die gewissenhafte Ausformulierung, Abwägung und Reflexion der Argumente.

Organisation und Planung der unterrichtsbeispiele

Vorbereitung

Auswahl des Themas

Am Beginn der Dilemma-Methode steht die Auswahl des Themas. Gerade in der Umweltpolitik bietet sich eine Vielzahl von Problemen mit Dilemmacharakter an, etwa im Bereich des Klimaschutzes, z.B.:

- Sollen arme Länder die Umwelt stärker verschmutzen dürfen?
- > Soll Getreide für die Biospritproduktion verwendet werden?
- Sollen energieverschwendende Geräte verboten werden?
- > Sollen mehr Atomkraftwerke gebaut werden, um die Erderwärmung zu bremsen?
- Sollen die Atomkraftwerke stillgelegt und durch Kohlekraftwerke ersetzt werden? Etc.

Oder auch den Naturschutz betreffend:

- Soll die Umwidmung von Grünland in Bauland gebremst werden, um die Landschaft zu erhalten?
- Soll der Import von Tropenhölzern verboten werden?
- Soll der Individualverkehr stärker besteuert werden, um den öffentlichen Verkehr zu fördern? Etc.

Konkrete Dilemma-Situation

Aus dem noch abstrakten Thema muss im nächsten Schritt eine konkrete Dilemma-Situation konstruiert werden. Wesentlich ist dabei, dass es dabei sowohl konkrete Betroffene mit individuellen Interessen als auch öffentliche Interessen (sowie eventuell Interessen des Naturschutzes) gibt. Beispielsweise kann der Bau des größten Wasserkraftwerks der Welt, des Drei-Schluchten-Damms, nicht nur auf ökologisch-geologischer bzw. ökonomischer Ebene diskutiert werden, wenn es auch die Einzelschicksale der offiziell 1,24 Millionen Zwangsumgesiedelten zu berücksichtigen gilt.⁴ Der Konflikt zwischen moralischen und politischen Forderungen wird anhand der persönlichen Konkretisierung deutlich.

Sekundarstufe I: lokales Dilemma

Während in der Sekundarstufe II Dilemmata in globalen Dimensionen angegangen werden können, erscheint es in der Sekundarstufe I sinnvoll, wenn das Dilemma auf einer lokalen Ebene angesiedelt wird, um die Lebenswelt der SchülerInnen stärker zu berühren. Beispielhaft:

- Am Stadtrand sollen bislang unberührte Landstriche in Bauland umgewidmet werden, um Wohnungen (oder Gewerbegebiete) zu schaffen. Dadurch verspricht man sich eine Linderung der Wohnungsnot und eine Senkung der Mietpreise (oder die Schaffung von Arbeitsplätzen). Es gehen aber auch wertvolle Naherholungsgebiete verloren.
- An einem Fluss ist der Bau eines Wasserkraftwerks geplant. Dadurch könnte erneuerbarer Strom für eine ganze Kleinstadt produziert werden, gleichzeitig würde aber eine biologisch wertvolle Aulandschaft zerstört.
- Um die Stromversorgung des Landes zu sichern, ist der Bau einer neuen Hochspannungsleitung geplant. Die 60 Meter hohe Leitung soll rund hundert Kilometer weit verlegt werden und streift dabei einige Dörfer und Siedlungen. Die betroffenen Bewohne-

- rInnen befürchten gesundheitliche Schäden und fordern eine unterirdische Verlegung der Kabel. Das wäre jedoch sehr teuer und würde sich auf den Strompreis auswirken.
- Um den öffentlichen Verkehr auszubauen, soll eine wichtige Eisenbahnstrecke begradigt werden. Einer der Grundbesitzer will das Land für den Bau nicht an die Eisenbahngesellschaft verkaufen. Die Eisenbahngesellschaft fordert, dass er enteignet (und entschädigt) wird.
- Die schlechte Luft entlang einer viel befahrenen Autobahnstrecke hat gesundheitliche Auswirkungen auf die Anwohnerlnnen. Die Behörde überlegt daher, die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 130 km/h auf 70 km/h zu reduzieren, da dies die Feinstaub- und Ozonwerte drastisch senken würde. BerufspendlerInnen befürchten, dass sie dann erheblich länger zur Arbeit unterwegs sein würden.

DAS DILEMMA

ARBEITSWISSEN

Bei den meisten politischen Problemen führen verschiedene Wege zum Ziel, und die Schwierigkeit besteht darin, eine Lösung (bzw. einen Kompromiss) zu finden, der alle Interessen berücksichtigt. Als "Dilemma" (oder auch "Zwickmühle") wird eine Problemsituation bezeichnet, bei der es nur zwei Handlungsmöglichkeiten gibt, die aber dummerweise beide zu unerwünschten Ergebnissen führen. Die beiden Handlungsmöglichkeiten sind außerdem ungefähr gleich (un-)attraktiv, sodass es schwer ist, sich zwischen ihnen zu entscheiden. Die Schwierigkeit besteht bei einem Dilemma also darin, genau abzuwägen und das kleinere der beiden Übel zu wählen. Stehen statt zwei drei (ungünstige) Handlungsmöglichkeiten offen, spricht man von einem "Trilemma", bei noch mehr von einem "Polylemma".

Heinrich Ammerer

Ablauf der Unterrichtssequenz

Arbeitswissen erarbeiten

Zu Beginn kann den SchülerInnen das Wesen von Dilemmasituationen (die sie ja selbst aus ihrem Alltag kennen) erläutert werden (siehe den Arbeitswissenskasten "Das Dilemma").

Daran schließen sich drei Phasen an:

Konfrontation

 Konfrontation: Die SchülerInnen werden mit der Dilemmasituation konfrontiert und gebeten, im Plenum eine erste Stellungnahme abzugeben. Pro- und Kontra-Argumente werden an der Tafel gesammelt. Da aufgrund der geringen Auseinandersetzung mit dem Thema die Beurteilung der Situation noch "aus dem Bauch" heraus erfolgt, ist die Argumentation hier noch wenig differenziert.

Vertiefung

2. Vertiefung: Um verschiedene Argumente und Interessenslagen zu sammeln, ist eine Vertiefungsphase notwendig. Dazu sind verschiedene Methoden, Medien und Sozialformen denkbar. Beispielsweise können Artikel aus Journalen und Tageszeitungen herangezogen werden, in denen Argumente beider Seiten und Reportagen über Betroffene zu finden sind.

Beurteilung

3. Beurteilung: Die SchülerInnen erhalten das Formblatt zur Dilemma-Analyse (siehe Informationen zur Online-Version) und listen darin in Partner- oder Gruppenarbeit die Argumente auf, die für und gegen die beiden Alternativen sprechen. Dabei sollte nach Möglichkeit Redundanz vermieden werden, d.h. darauf geachtet werden, dass der selbe Grundgedanke nicht in verschiedenen Formen variiert wird (z.B. "Arbeitsplätze gehen verloren" und "Dadurch, dass Arbeitsplätze verloren gehen, verarmen die Menschen").

Diskussion im Plenum

Anschließend versuchen die SchülerInnen, die Argumente zu gewichten, indem sie ihnen auf dem Formblatt unterschiedlich hohe Bedeutung beimessen. Die Gewichtung wird in einer gemeinsamen Abschlussdiskussion im Plenum besprochen.

Sekundarstufe II: Politisierungsphase

In der Sekundarstufe II kann eine Ausweitung des Dilemmas durch eine zusätzliche Politisierungsphase, wie sie Michael May vorschlägt⁵, sinnvoll sein. Sie soll den SchülerInnen durch allgemeine Fragestellungen verdeutlichen, dass politisches Handeln in der Realität nicht auf moralisch fundiertem Denken aufgebaut sein muss.

Auch kann das Dilemma als Ausgangspunkt für die weiterführende Behandlung von Themen wie "Nachhaltigkeit", "Umweltschutz" und "Grenzen des Wachstums" dienen.

UNTERRICHTSBEISPIEL FÜR DIE SEKUNDARSTUFE I

Für die 8. Schulstufe

Das nachfolgende Beispiel ist für die Anwendung in der 8. Schulstufe im Fach GSK/PB konzipiert, kann aber ohne Adaptionen auch in der Sekundarstufe II verwendet werden. Durch die inhaltlichen Überschneidungen im Bereich Umweltpolitik bietet sich auch die Behandlung in Biologie und Umweltkunde sowie Geographie und Wirtschaftskunde an. Für das Beispiel sollten etwa eineinhalb Unterrichtseinheiten eingeplant werden.

Konfrontation

Einzelarbeit und folgendes Plenum

Die SchülerInnen erhalten die Situationsbeschreibung M_1 . Sie versetzen sich dabei in die Mitglieder des Gemeinderates eines Alpendorfes, der sich für oder gegen den Bau einer Liftanlage und einer Schipiste entscheiden muss.

In einer ersten gemeinsamen Runde werden an der Tafel Pro- und Kontra-Argumente gesammelt.

Vertiefung

Rollenspiel, Diskussion im Sesselkreis

Die Vertiefung erfolgt hier durch ein Rollenspiel⁶, in dem verschiedene Argumente und Sichtweisen eingebracht werden. Dabei wird die gemeinsame Diskussion im Gasthaus "Zur Post" inszeniert. Neun Rollenkärtchen (M₂) werden an SchülerInnen vergeben. Die SchülerInnen arbeiten sich kurz in ihre Rolle ein und diskutieren anschließend das Projekt im Sesselkreis. Moderiert wird die Diskussion von der Bürgermeisterin oder gegebenenfalls vom Lehrer/von der Lehrerin. Der Rest der Klasse nimmt als Publikum an der Diskussion teil.

Beurteilung

Analyse des Dilemmas

Sind im Rollenspiel alle Teilnehmerlnnen mit ihren Argumenten zu Wort gekommen und die Diskussionsprozesse zum Erliegen gekommen, wenden sich die Schülerlnnen an ihren Sitzplätzen der Analyse und Beurteilung des Dilemmas zu.

Partnerarbeit, Plenum

Dazu erhalten sie das Dilemma-Analyseblatt (siehe Online-Version) und tragen in Partnerarbeit Argumente ein, die für bzw. gegen jede der beiden Alternativen sprechen (siehe das Beispielblatt M₃). Anschließend gewichten sie die Argumente, indem sie Bedeutungspunkte (0–10) vergeben. Abschließend werden die Argumente an der Tafel gesammelt und ihre Gewichtung gemeinsam besprochen. Dabei wird insbesondere erörtert, welche der aufgelisteten Folgen sicher eintreten werden und welche nur möglicherweise, und wie negative Folgen vermieden oder kompensiert werden könnten.

- Kohlberg, Lawrence: The Claim to Moral Adequacy of a Highest Stage of Moral Judgment. Journal of Philosophy, 70(18)/1973. S. 630–646
- Vgl. dazu unterrichtsmethodisch beispielsweise Schuster, Peter: Von der Theorie zur Praxis – Wege zur unterrichtspraktischen Umsetzung des Ansatzes von Kohlberg, in: Edelstein, Wolfgang et al. (Hrsg.): Moralische Erziehung in der Schule. Weinheim 2001, S. 177–212; allgemeiner: Kuhmerker, Lisa et al. (Hrsg.): Lawrence Kohlberg. Seine Bedeutung für die pädagogische und psychologische Praxis. München 1996; zur Übersicht über mögliche moralische Dilemmata aktuell: Cohen, Martin: 99 moralische Zwickmühlen: Eine unterhaltsame Einführung in die Philosophie des richtigen Handelns. München 2010; ein praktisches online-Beispiel mitsamt didaktischer Begleitung findet sich auf http://www.zellux.net (13.9.2011)
- 3 Vgl. beispielhaft: Wehner, Michael: Politische Dilemmata, in: Lage, Dirk/Reinhardt, Volker (Hrsg.): Basiswissen Politische Bildung. Baltmannsweiler 2007; May, Michael: Dilemma-Methode, in: Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar (Hrsg.): Politikmethodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin 2007, S. 49–53; Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.):

- Urteil und Dilemma, Themenblätter im Unterricht Nr. 64, 2007, online unter http://www.bpb.de/files/ZKGE82.pdf (13.9.2011)
- 4 Vgl. Ehrling, Johnny: Chinas Drei-Schluchten-Damm wird zum Debakel, in: Welt-online, 20.5.2011
- May regt dabei die Diskussion u.a. folgender Punkte an: Welche Folgen und Nebenfolgen hätten Handlungen, die sich an unserem moralischen Urteil orientieren? Soll angesichts der Folgen unser moralisches Urteil handlungswirksam werden? Durch welche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Interessen, Machtkonstellationen, rechtliche Regelungen, soziale Ungleichheiten etc.) wurde das Dilemma herbeigeführt? Wie ist die rechtliche Lage? Existieren vielleicht doch Möglichkeiten alternativer Konfliktlösung? Gibt es Möglichkeiten zur Vermeidung des Dilemmas? Vgl. May, Dilemma-Methode. Diese vierphasige Form der Dilemma-Methode wurde auch von Sibylle Reinhardt propagiert, wurde jedoch von anderer Seite auch kritisch betrachtet (vgl. dazu Reinhardt, Sibylle: Politikdidaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin 2005, S. 152)
- 6 Vgl. zum Rollenspiel im Politikunterricht Reinhardt, Politikdidaktik, S. 190–201

Materialien und Kopierfähige vorlagen

M₁ Situationsbeschreibung

Im kleinen Alpendorf Brins herrscht dicke Luft. Vor einigen Monaten hat ein großer Schiliftbetreiber Interesse bekundet, am Ortsrand eine moderne Liftanlage zu errichten, mit der Brins an ein großes benachbartes Schigebiet angeschlossen würde. Der Lift, die dazugehörige Schipiste, die Beschneiungsanlagen und eine neue Straße müssten allerdings durch das Brinser Naturschutzgebiet verlaufen, in dem seltene Tier- und Pflanzenarten beheimatet sind. Brins hat bislang keinen Schilift und daher auch fast keinen Wintertourismus. Schnell fand das Projekt daher begeisterte Anhänger und Anhängerinnen, aber auch entschiedene GegnerInnen. Die BefürworterInnen sehen darin eine Möglichkeit, den Tourismus anzukurbeln und dadurch die schwächelnde Wirtschaft des Ortes zu beleben. Die GegnerInnen befürchten, dass das Naturschutzgebiet und die schöne Landschaft um Brins durch das Projekt geschädigt werden.

Die Bürgermeisterin hat nun alle BürgerInnen und Betroffenen zur gemeinsamen Diskussion in das Gasthaus "Zur Post" eingeladen. Sie möchte, dass alle Argumente für und gegen das Projekt vorgetragen werden, damit sich die Gemeinderatsmitglieder eine Meinung bilden können. In der nächsten Gemeinderatssitzung soll dann beschlossen werden, ob die Gemeinde Brins das Projekt befürwortet. Die Zeit drängt, denn der Schiliftbetreiber hat angekündigt, sich nach einem anderen Ort für den Schilift umzusehen, wenn sich die Gemeinde Brins nicht hinter das Projekt stellt.

Arbeitsaufgabe:

- Lest die Situationsbeschreibung und versetzt euch dabei in die Mitglieder des Gemeinderates dieses Dorfes.
- ▶ Danach sammelt an der Tafel Pro- und Kontra-Argumente.

M₂

Rollenkarten

Franziska Weiss, 51, Bürgermeisterin

Du bist für den Liftbau, weil er dein Dorf aufwerten würde – Brins würde dadurch schließlich zum Wintersportort! Das würde viele Steuereinnahmen für die Gemeinde bringen – so könnte man endlich den riesigen Schuldenberg angehen, der sich in den letzten Jahren aufgetürmt hat. Und das Dorf wieder attraktiver machen, für junge Familien zum Beispiel.

Josef Kirnis, 19, Mechaniker Du bist für den Schilift, weil du später gerne selbst bei

dem Seilbahnunternehmen arbeiten würdest.
Durch den Lift würden neue Arbeitsplätze in Brins entstehen und es wäre endlich wieder was los – vor allem im Winter. Im Moment ziehen die jungen Leute weg und kommen auch nicht wieder, weil es hier zu wenig Arbeit gibt.

Murat Ertekin, 39, Einzelhändler

Als Kind hast du einen Großteil deiner Freizeit oben im Naturschutzgebiet verbracht – solche herrlichen Flecken gibt es in den Alpen nur noch wenige. Wenn der Lift und die Piste kommen, ist es damit aus. Du kannst nicht verstehen, wieso Brins seine Naturschätze gegen ein paar Arbeitsplätze eintauschen soll. Schließlich soll die Natur auch für deine Enkel erhalten bleiben.

Rüdi Pfremser, 48, Seilbahnunternehmer

Du hast viel Geld in die Erschlie-Bung des Nachbartales gesteckt – in Almhütten, Lifte und Hotels. Der Lift in Brins ist dringend notwendig, damit das Schigebiet leichter zu erreichen ist. Das Schigeschäft läuft durch die warmen Winter ohnehin nicht mehr gut – die Dorfbewohner sollten lieber daran denken, wie viele Arbeitsplätze im ganzen Land gefährdet sind, wenn das Schigebiet nicht bald attraktiver wird.

Karl Egiseer, 61, Hotelier

Dir gehört das Hotel "Alpenblick". Seit Jahren schon ist das Hotel schlecht ausgelastet. Wenn sich nicht bald etwas ändert, musst du das Hotel aufgeben – die Wandertouristlinnen, die Brins im Sommer besuchen, werden immer weniger. Mit dem Schilift würde das Dorf auch viele Wintergäste anlocken können. Dein Hotel würde mindestens doppelt so viele Gäste beherbergen und du könntest im Winter zusätzliches Personal einstellen.

Monika Glengis, 52, Umweltänwältin

Bei größeren Eingriffen in die Natur hat auch die Umweltanwaltschaft des Landes ein Wörtchen mitzureden – sie vertritt die Interessen der Umwelt. Für dich geht es bei dieser Diskussion um den Erhalt des Naturschutzgebietes – und um's Prinzip: Wozu werden überhaupt Naturschutzgebiete ausgewiesen, wenn sie ohnehin jederzeit wirtschaftlichen Interessen geopfert werden können?

Evelyn Frey, 26, Lehrerin

Grundsätzlich wärst du ja für das Projekt, hast aber deine Zweifel daran, ob es wirtschaftlich klug ist. Du verstehst nicht, wie sich ein weiterer Schilift überhaupt rentieren kann. Die Zahl der SchifahrerInnen auf den Pisten und der Kinder in den Schikursen nimmt doch seit Jahren ab. Im schlimmsten Fall wird hier der Schilift gebaut, für die Piste wird die Natur plattgewalzt – und in ein paar Jahren sperren sie dann alles zu.

Kevin Blamschi, 35 Biologe

Du bist als Biologe eigens aus der Hauptstadt angereist, um vor dem Projekt zu warnen. Im Naturschutzgebiet leben gefährdete Tier- und Pflanzenarten, die nicht geopfert werden dürfen. Das wäre ein Verbrechen an der Natur, dem größten Schatz, den Brins hat. Der Ort soll lieber sanften Wandertourismus bieten, so könnte Geld verdient werden, ohne die Natur zu zerstören.

Elena Savic, 42, Bürokraft

Du hast Angst, dass die Lebensqualität in Brins abnimmt – wenn das Dorf zum Schisportort wird, werden die Grundstückspreise und Lebenskosten steigen und Brins im schlimmsten Fall von grölenden und lauten MassentouristInnen überschwemmt. Dann wäre der ruhige und idyllische, vielleicht auch ein wenig verschlafene Charakter des Ortes, den du so liebst, dahin.

Arbeitsaufgabe:

- ▶ Wählt eure Rollen und lest eure Rollenkarte genau durch. Überlegt, was ihr in der folgenden Diskussion im Gasthaus "Zur Post" sagen werdet.
- ▶ Die Diskussion wird von der Schülerin oder dem Schüler geleitet, die oder der die Bürgermeisterin spielt (es kann auch euer Lehrer/eure Lehrerin die Moderation übernehmen).
- ▶ Diskutiert das Projekt in einem Sesselkreis.

Beispielhaft ausgefülltes Dilemma-Analyseblatt DILEMMA: Soll in Brins ein Schilift gebaut werden oder besser nicht? Arbeitsaufgabe: Argumente auflisten und diesen nach Bedeutung Punkte zuteilen (0 Punkte unwichtig, 10 Punkte sehr wichtig) Wahlmöglichkeit 1: Wahlmöglichkeit 2: Per Lift wird gebaut Per Lift wird nicht gebaut **Positive Folgen Negative Folgen Positive Folgen Negative Folgen** Neue Arbeitsplätze Tiere und Pflanzen Die Natur wird für die Menschen verlieren werden verdrängt/ kommenden Generamöglicherweise entstehen tionen erhalten haben noch weniger Arbeitsplätze Rückzugsraum 9 5 Bedeutung Bedeutung Bedeutung Bedeutung In Brins ist mehr los Die Kosten für Wohnen Brins kann in Zukunft Junge Menschen ziehen und Leben steigen mit sanftem Tourismus weg, weil es zu wenig werben Arbeit gibt Bedeutung Bedeutung Bedeutung Bedeutung Die Gemeinde kann ihre Naturschutzgebiete Die Rechte von Die Gemeinde muss Schulden abbauen werden dann auch Wildtieren werden woanders sparen, um woanders leichter berücksichtigt ihre Schulden abzubauen aufgehoben 3 6 Bedeutung Bedeutung Bedeutung Bedeutung

Für den Unterricht – Unterrichtsbeispiel

Elfriede Windischbauer

Standpunkte zur Gesundheitspolitik

Bezug zum Informationsteil "Die österreichische Gesundheits- und Pflegepolitik"

Zielgruppe/Alter

Sekundarstufe I/8. Schulstufe und Sekundarstufe II

Lehrplanbezug

Siehe Online-Version

Dauer

Jeweils 1 Unterrichtseinheit

Politische Kompetenzen Methodenkompetenz, Urteilskompetenz

Zentrale Fragestellungen

- Wie reagieren unterschiedliche Akteurlnnen des Gesundheitssystems auf Reformen?
- Welche Meinungen vertreten die österreichischen Parteien zum Thema Gesundheitsreform?

Das Thema Gesundheitspolitik ist ein gesellschaftlich bedeutendes, was sich in Osterreich

Methodisch-didaktische Hinweise

Wenig Material zur Gesundheits-

politik

u.a. darin manifestiert, dass es ein eigenes "Bundesministerium für Gesundheit" gibt. Unterrichtsmaterialien zum Bereich Gesundheitspolitik liegen allerdings kaum vor¹, vielmehr beziehen diese sich v.a. auf Gesundheitsförderung bzw. Prävention im Bereich Sucht, Rauchen usw.² Insbesondere für den Unterricht in der Sekundarstufe I ist das Thema angesichts der vielen Gruppen von Akteurlnnen (z.B. Krankenkassen, ÄrztInnen, Pflegepersonal, PatientInnen, Pharmaindustrie, PolitikerInnen) und der unüberschaubaren Verflechtungen und Zuständigkeiten im österreichischen Gesundheitssystem sehr anspruchsvoll und komplex. Darüber hinaus sind die Versuche "gezielte(r) Beeinflussungen der veröffentlichen Meinung und des politischen Systems" durch "ideologische Apparate" unterschiedlicher Lobbyverbände (z.B. von Arztlnnen, Pharmaindustrie)³ oft

Thema

Komplexes

schwer zu durchschauen.

Teilaspekte

Die hier angebotenen Unterrichtssequenzen greifen daher Teilaspekte der Gesundheitspolitik auf und versuchen, Zugänge für die Sekundarstufe I zu legen. Darüber hinaus wird versucht, durch Differenzierung der Aufgaben unterschiedlichen Leistungsniveaus gerecht zu werden.

$oldsymbol{\mathsf{U}}$ nterrichtssequenz 1: bewertungen einer gesundheitspolitischen massnahme

Salzburger Medikamentenvereinbarung 2009 schlossen die Salzburger Gebietskrankenkasse und die Salzburger Arztekammer die sogenannte Salzburger Medikamentenvereinbarung ab, derzufolge bei gleicher Wirkung vom Arzt oder der Ärztin das günstigste Medikament verschrieben werden soll, wenn dies therapeutisch zweckmäßig erscheint. Diese Vereinbarung, deren Ziel eine Senkung der Kosten für die Krankenkassen ist, führte insbesondere bei der Pharmaindustrie zu Protesten.

Kontroverse Standpunkte

Die SchülerInnen erhalten zwei unterschiedliche Stellungnahmen zu dieser Vereinbarung: Einerseits berichtet der "Med Reporter" über das Ergebnis einer Studie, die im Auftrag der Pharmaindustrie erstellt wurde (M₁), andererseits berichtet die *Salzburger Gebietskrankenkasse* über die Erfolge der Maßnahme (M₂). Die in den Materialien vertretenen Standpunkte und Wertungen sollen zunächst von den SchülerInnen herausgearbeitet werden und im Anschluss daran werden sie dazu angeregt, sich selbst eine Meinung zum Thema zu bilden.

Ablauf

- 1. Die SchülerInnen bearbeiten in Gruppen (ca. 4 Personen) jeweils M₁ oder M₂ anhand der Arbeitsaufgaben A₁ oder A₂ (Differenzierung nach Schwierigkeit).
- Die Ergebnisse der Gruppenarbeiten werden im Klassengespräch präsentiert, die SchülerInnen geben ihre eigene Meinung zur Frage der Medikamentenvereinbarung kund und begründen diese.

ARBEITSAUFTRÄGE SEQUENZ 1



Arbeitsauftrag für höhere Schulstufen

Sekundarstufe II

- 1. Lest die Beiträge über die Medikamentenvereinbarung zwischen der Salzburger Gebietskrankenkasse und der Salzburger Ärztekammer (M₁+M₂).
- 2. Arbeitet heraus, welchen Inhalt diese Vereinbarung hat, und fasst diesen zusammen.
- 3. Fasst zusammen, welche Meinung der Verfasser/die Verfasserin dieses Beitrages vertritt, aus wessen Sicht hauptsächlich argumentiert wird, ob die Argumente wichtig für den Sachverhalt sind, warum gerade mit diesen Argumenten geworben wird und ob unterschiedliche Meinungen berücksichtigt werden. Belegt diese Zusammenfassung mit den betreffenden Stellen im Text.

Klassendiskussion

Gruppenarbeit

- 1. Danach berichten eure Gruppen ihre Ergebnisse.
- 2. Diskussion: Formuliert eure persönliche Meinung zu dieser Medikamentenvereinbarung und bringt diese in die Klassendiskussion ein. Begründet eure Meinung.



Arbeitsauftrag mit Hilfestellungen

Sekundarstufe I

- 1. Lest die Beiträge über die Medikamentenvereinbarung zwischen der Salzburger Gebietskrankenkasse und der Salzburger Ärztekammer (M₁+M₂).
- 2. Unterstreicht alle Wörter, deren Bedeutung euch unklar ist, und fragt die Lehrperson.
- 3. Unterstreicht jene Textstellen, die euch Auskunft geben zu folgenden Fragen:
- Was ist das Ziel dieser Vereinbarung?
- Wie wirkt sich diese Vereinbarung aus?
- lst der Verfasser/die Verfasserin des Beitrages für oder gegen die Vereinbarung?
- Aus wessen Sicht wird hauptsächlich argumentiert?
- Sind die Argumente wichtig für den Sachverhalt?
- Warum wird eurer Meinung nach gerade mit diesen Argumenten geworben? Was will der Verfasser damit erreichen?
- Werden unterschiedliche Meinungen berücksichtigt?
- Fasst die Antworten auf die Fragen schriftlich zusammen und berichtet im Klassengespräch darüber

Klassendiskussion Klassendiskussion wie bei A₁

Materialien und Kopiervorlagen sequenz 1

M₁ Medien-Bericht zur Medikamentenvereinbarung

Der "Med Reporter" berichtete am 18.2.2010:

"Salzburger Patienten gegen Medikamentenvereinbarung

Die Salzburger Medikamentenvereinbarung findet in der betroffenen Bevölkerung keine Unterstützung. Das zeigt eine aktuelle Meinungsumfrage des Marktforschungsinstituts Spectra. Das Institut hat im Auftrag der PHARMIG, des Verbands der pharmazeutischen Industrie, 300 Salzburgerinnen und Salzburger ab dem 40. Lebensjahr befragt, wie sie die Sparmaßnahmen der Salzburger Gebietskrankenkasse (SGKK) bei Medikamenten beurteilen. 62 Prozent der Befragten missbilligen die Salzburger Medikamentenvereinbarung, die seit Jahresanfang Salzburger Ärzte verpflichtet, Patienten immer das preisgünstigste Medikament zu verordnen, wenn es wirkstoffgleiche Präparate gibt. Bei chronisch Kranken ist die Ablehnung besonders stark. 68 Prozent der Befragten, die regelmäßig Medikamente benötigen, sprechen sich gegen die Vereinbarung aus. PHARMIG-Generalsekretär Jan Oliver Huber fühlt sich bestätigt: "Wir haben immer gesagt, dass die Salzburger Bevölkerung den Medikamenten-Sparwahn ihrer Kasse nicht gutheißt. Ein wichtiges Ergebnis, das die SGKK hoffentlich ernst nimmt."

Ärzte sollen frei entscheiden dürfen

Patienten ist es besonders wichtig, dass Ärzte selbst – nach eigenem Wissen und eigenen Erfahrungen – entscheiden können, welche Medikamente sie verschreiben. Die Mehrheit von 80 Prozent der Befragten ist dagegen, dass die Gebietskrankenkasse Ärzten Vorschriften macht, welche Medikamente verordnet werden dürfen beziehungsweise welche als 'zu teuer' eingestuft werden. 'Die Therapiefreiheit der Ärzte darf von den Kassen nicht eingeschränkt werden', erklärt Huber. 'Der Arzt soll entscheiden, welches Medikament verordnet wird. Und er entscheidet bereits heute ökonomisch, wie die Studie beweist.' Die Mehrheit der Salzburger gibt an, dass Ärzte bereits heute auch die Kosten bei der Verordnung berücksichtigen."

Quelle: http://www.med-reporter.at/index.asp?men=GESUNDHEIT&submen=Allgemeines&artid=383&kategorie=&blockzl=5#atbl5 (20.10.2011)

M₂ Darstellung der Krankenkasse

Auf der Homepage der Salzburger Gebietskrankenkasse ist am 20.10.2011 zu lesen: "Erfolg der Medikamentenvereinbarung: Kosten sinken

Minus 1,23 Mio. Euro im ersten Halbjahr

Seit 1. Jänner 2010 gilt die Salzburger Medikamentenvereinbarung, die vorgibt, dass bei gleichwertigen Medikamenten vom Arzt immer das günstigere zu verschreiben ist. Im ersten Halbjahr 2010 konnten die Medikamentenausgaben der SGKK um 2,33 Prozent gesenkt werden. Österreichweit stiegen die Kosten um 0,83 Prozent.

,Es ist das erste Mal, dass Medikamentenkosten real gesenkt werden konnten. Wir haben bisher immer nur über Dämpfungen bei den Steigerungen gesprochen', zeigte sich der Obmann der SGKK, Siegfried Schluckner, zufrieden. Insbesondere die ,Kosten pro Verordnung' sind in vielen Medikamentengruppen gesunken. Das bedeutet, dass auf kostengünstigere Medikamente umgestellt wurde, wo dies möglich war. ,Durch diesen Umstieg auf günstigere Medikamente ist es langfristig möglich, teure Präparate für schwere Erkrankungen zu finanzieren', erklärte Obmann Schluckner bei der Pressekonferenz von Ärztekammer Salzburg und Salzburger Gebietskrankenkasse am 7. Oktober in Salzburg.

Medikamente: Kostenentwicklung in Salzburg

Die Steigerungsraten für Medikamente betrugen in den letzten zehn Jahren durchschnittlich fünf Prozent im Jahr. Sie stiegen bei der SGKK von 75 Mio. Euro im Jahr 1999 auf 121 Mio. im Jahr 2009. Im ersten Halbjahr 2010 dagegen sanken die Ausgaben der SGKK für Medikamente. Die Kosten gingen um 2,33 Prozent zurück, das sind um 1,23 Mio. Euro weniger, als im selben Zeitraum des Vorjahres für Medikamente ausgegeben wurde. /.../

Salzburger Medikamentenvereinbarung

Die Salzburger Medikamentenvereinbarung wurde im Herbst 2009 von Ärztekammer Salzburg und Salzburger Gebietskrankenkasse abgeschlossen. Sie sieht vor, dass bei gleicher Wirkung vom Arzt das günstigste Medikament verschrieben werden soll, wenn dies therapeutisch zweckmäßig ist. Wenn z.B. ein Patient einen Cholesterinsenker benötigt, soll aus den 31 möglichen gleichwertigen Präparaten dasjenige gewählt werden, das bei gleichem Nutzen für den Patienten die geringsten Kosten verursacht. Die Entscheidung liegt immer beim behandelnden Arzt. Damit ist sichergestellt, dass der Patient dasjenige Medikament erhält, das der Arzt für geeignet hält. Die Vereinbarung trat mit 1. Jänner 2010 in Kraft und wurde in der Zwischenzeit in einen Gesamtvertrag zwischen dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und der Ärztekammer Salzburg umgewandelt.

,Die Vereinbarung wird von unseren Vertragsärzten flächendeckend umgesetzt', berichtete Obmann Siegfried Schluckner. ,Wir bedanken uns bei unseren Ärzten und bei der Ärztekammer für diese Partnerschaft, die einen verantwortungsbewussten Umgang mit öffentlichen Geldern ermöglicht', fährt Schluckner fort. Klagen von Patienten bei der SGKK gab es bisher kaum (drei Beschwerden seit Jänner 2010). Die Patientenvertretungen berichten ebenfalls von keinerlei Problemen.

Die Interessensvertretung der Pharmaindustrie, PHARMIG, klagte mittlerweile gegen die Salzburger Vereinbarung. Sie argumentiert, dass die Bevorzugung günstiger Präparate bei gleicher Wirksamkeit eine Wettbewerbsverzerrung darstelle. Diese Klage nach dem Wettbewerbsgesetz ist beim Landesgericht Salzburg anhängig. /.../

Gesundheitssystem langfristig sichern!

"Wir sind auf dem richtigen Weg: Wir wollen, dass gespart wird, und zwar bei den Medikamentengruppen, bei denen ohne Qualitätsverlust auf günstigere umgestiegen werden kann. Dieses eingesparte Geld kann dann zur Finanzierung von nötigen teuren und qualitativ sehr hochwertigen Behandlungen eingesetzt werden", erklärte Obmann Schluckner. "Mittel- und langfristig werden die Medikamentenkosten weiter steigen. Zum einen steigt das Durchschnittsalter der Versicherten und in der Folge auch die Ausgaben. Zum anderen wird für den medizinischen Fortschritt Geld benötigt", fuhr Obmann Schluckner fort. "Wir haben deshalb die Verantwortung, mit den Geldern unserer Versicherten sorgsam und nachhaltig zu wirtschaften, also die vorhandenen Mittel möglichst kosteneffizient zu verwenden. Unsere Vereinbarung ist ein gutes Beispiel, wie auf regionaler Ebene mit einer konstruktiven Partnerschaft konkrete und wirksame Maßnahmen vereinbart und rasch umgesetzt werden können."

Quelle: http://www.sgkk.at/portal/27/portal/sgkkportal/channel_content/cmsWindow?action=2&p_menuid=4283&p_tabid=1&p_pubid=644596 (20.10.2011)

UNTERRICHTSSEQUENZ 2: STELLUNGNAHMEN DER PARTEIEN ZUR GESUNDHEITSPOLITIK

Hohe Lesekompetenz nötig

"Der Standard" befragte PolitikerInnen der österreichischen Parteien zur österreichischen Gesundheitspolitik. Die Beiträge M_3-M_7 können dazu genutzt werden, die SchülerInnen die Meinungen der Parteien herausarbeiten zu lassen. Da die Texte teilweise sprachlich anspruchsvoll sind (insbesondere durch die Verwendung von Fachbegriffen aus dem Bereich der Gesundheitspolitik), erfordert diese Unterrichtssequenz bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Lesekompetenz.

Ablauf

Variante 1: eine Partei

- Die SchülerInnen bearbeiten in Gruppen die Stellungnahme jeweils einer Partei mithilfe der Arbeitsaufträge von A₃
- 2. Im Klassengespräch werden die Ergebnisse ausgetauscht und verglichen und die SchülerInnen um ihre Stellungnahmen dazu gebeten.

Variante 2: zwei Parteien

- 1. Die SchülerInnen bearbeiten in Gruppen die Stellungnahmen von jeweils zwei Parteien mithilfe der Arbeitsaufträge von A₄.
- Im Klassengespräch werden alle Ergebnisse ausgetauscht und verglichen und die SchülerInnen um ihre Stellungnahmen dazu gebeten.

ARBEITSAUFTRÄGE SEQUENZ 2



Arbeitsauftrag Variante 1

1) Lest die Stellungnahme einer Partei und unterstreicht die wichtigen Informationen.

Sekundarstufe II

- 2) Fasst die Meinung der Partei zum jetzigen Gesundheitssystem zusammen.
- 3) Findet heraus, was die Partei am jetzigen Gesundheitssystem ändern möchte.



Arbeitsauftrag Variante 2

1) Lest die Stellungnahmen von zwei Parteien und unterstreicht die wichtigen Informationen.

Sekundarstufe I

- 2) Fasst die Meinungen der beiden Parteien zum jetzigen Gesundheitssystem zusammen und vergleicht diese Meinungen (Unterschiede und Gemeinsamkeiten feststellen).
- 3) Findet heraus, was die beiden Parteien am jetzigen Gesundheitssystem ändern möchten, und vergleicht die Pläne (Unterschiede und Gemeinsamkeiten feststellen).
- 1 Lediglich die Bundeszentrale Politische Bildung legt ein Themendossier vor, das auf Deutschland fokussiert und daher für einen Unterricht an österreichischen Schulen nicht geeignet ist: http://www.bpb.de/themen/EM53VQ,0,Gesundheitspolitik_Lern station.html?lt=AAC147 (20.10.2011)
- 2 Vgl. z.B. http://www.lehrer-online.de/gesundheit.php; http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=2653;
- http://give.or.at/fileadmin/template01/download/download_ andere/HBSC_FS_Nr6_Unterricht_Gesundheit.pdf (alle Links: 20.10.2011)
- 3 Vgl. dazu Reiners, Hartmut: Mythen der Gesundheitspolitik. Bern 2011, S. 10ff.

Internetseiten

http://www.bmg.gv.at http://www.gemeinsamlernen.at http://www.lehrer-online.de/gesundheit.php http://www.med-reporter.at/index.asp?men=GESUNDHEIT&submen =Allgemeines&artid=383&kategorie=&blockzl=5#atbl5 http://www.sgkk.at/portal/27/portal/sgkkportal/channel_content/cms Window?action=2&p_menuid=4283&p_tabid=1&p_pubid=644596 (alle Links: 20.10.2011)

Materialien und Kopiervorlagen sequenz 2

M₃ SPÖ-Stellungnahme

Kompetenzen für die "undankbare Hack'n"

Manchmal habe ich das Gefühl, man müsste das System sprengen und neu aufbauen", sagt Sabine Oberhauser. Allerdings weiß die SPÖ-Gesundheitssprecherin auch, dass dies Ärztekammer, Krankenkassen, die neun Bundesländer und wer da noch aller mitredet, nicht zulassen werden: "Also muss man versuchen, sich in den vorhandenen Strukturen weiterzuhanteln."

Der nächste Griff, mit dem sich die SPÖ vortasten will: Der (eigene) Gesundheitsminister, der mangels Kompetenzen "die undankbarste Hack'n" (Oberhauser) habe, soll die Chance bekommen, erstmals wirklich Gesundheitsplanung zu betreiben. Einerseits durch ein bundesweites Krankenanstaltengesetz, das in den unter Länderkuratel stehenden Spitälern einheitliche Standards durchsetzen soll, andererseits durch einen Steuerungsfonds, in dem ein Teil der Mittel für die Spitäler gebunkert wird: Das Geld soll nur fließen, wenn vom Minister vorgegebene Ziele erfüllt werden. Damit soll verhindert werden, dass Spitäler aneinander vorbeiplanen. "Aber das alles ist auch in der SPÖ noch nicht ausdiskutiert", sagt Oberhauser.

Weiters auf der Agenda: Mehr Geld für Prävention – aber nur durch Umschichtung von A nach B, weil das Budgetkorsett nicht gesprengt werden dürfe. (jo)

Quelle: Reformagenda Gesundheit, in: Der Standard, 24.5.2011

M₄ ÖVP-Stellungnahme

"Lücken schließen, endlich Gas geben"

"Eher fließt die Donau aufwärts": Erwin Rasinger glaubt nicht, dass die viel geforderte Finanzierung des Gesundheitswesens "aus einer Hand" je Realität wird: "Die Machtfrage werden wir nie lösen." Die Politik müsse sich mit der komplizierten Kompetenzverteilung abfinden – und zu einer gemeinsamen Planung finden, bei der von Aufgabe zu Aufgabe entschieden wird, ob diese von niedergelassenen Ärzten oder dem Spital erfüllt wird.

Versorgungslücken, die es dabei zu schließen gäbe, sieht der schwarze Gesundheitssprecher zuhauf. 40.000 bis 80.000 Kinder bekämen nicht die nötige Logo-, Psycho- oder Physiotherapie, kritisiert Rasinger: "Das ist so, als würden wir nur jeden zweiten Brustkrebs behandeln." Mangel herrsche auch an der Möglichkeit, Psychiater und Psychologen auf Krankenschein in Anspruch zu nehmen – dabei sei die Selbstmordrate doppelt so hoch wie die Zahl der Verkehrstoten. Besonders dramatisch sei die Versorgungslage für Kinder: "Wir brauchen 100 Planstellen für Kinderpsychiatrie auf Kassenkosten."

"Endlich Gas geben" müssten der Gesundheitsminister und Co auch bei der Prävention diverser Volkskrankheiten wie Diabetes, Nikotinsucht oder Fettleibigkeit, fordert Rasinger: "Da ist Österreich Schlusslicht." (jo)

Quelle: Reformagenda Gesundheit, in: Der Standard, 24.5.2011

M₅ FPÖ-Stellungnahme

Zentralisierung und Aus für Selbstbehalte

Andreas Karlsböck spricht das Reizwort für alle Länderpolitiker ungeniert aus: Eine "Zentralisierung" fordert der blaue Abgeordnete, um dem Gesundheitsminister reale Macht in die Hände zu geben: "Derzeit hat er bestenfalls ein Vorschlagsrecht." Statt der derzeitigen Kompetenzverteilung auf viele Akteure hält Karlsböck ein auch von Experten gepushtes Modell für das Ideal: "Steuerung und Finanzierung aus einer Hand."

Eine große Reform fordert der freiheitliche Radiologe und Zahnarzt auch punkto Selbstbehalte: "Diese gehören durchforstet und möglichst abgeschafft." Die derzeitige Praxis fördere nicht nur "eine massive Zwei-Klassen-Medizin", sie vertreibe Patienten auch zur Konkurrenz ins Ausland. Würden die Krankenkassen für Zahnprothesen etwa einen größeren Anteil zahlen, würden sich weniger Österreicher in Ungarn unter den Bohrer legen. Die Kassen würde das zwar mehr Geld kosten – volkwirtschaftlich wäre dies aber bestimmt rentabel, sagt Karlsböck.

Weiters auf seiner Forderungsliste: Ärzte sollen andere Ärzte anstellen können, um die Zusammenarbeit in Ordinationen zu erleichtern. Und: Spitalsschließungen sind absolutes Tabu. Dafür Neuorganisation bestehender Einrichtungen in Schwerpunktkrankenhäusern. (jo)

Quelle: Reformagenda Gesundheit, in: Der Standard, 24.5.2011

M₆ BZÖ-Stellungnahme

Sozialpartner sollen das Feld räumen

Eine alte Forderung von Übervater Jörg Haider recycelt das BZÖ: Die "zunftordnungsähnlichen Kammernstrukturen der Sozialpartner" sollen im Gesundheitswesen beseitigt, die 22 Sozialversicherungsträger zusammengelegt werden. "Die Bürger sollen ihre Interessen selbst vertreten", sagt Bereichssprecher Wolfgang Spadiut.

Durchschaubarer will das BZÖ auch die Abrechnungen gestalten: Einheitliche Leistungskataloge sollen garantieren, dass überall für gleiche Beträge gleiche Leistung geboten werde. Was Ärzte und Spitäler verrechnen, müsse auch dem Beitragszahler klar aufgeschlüsselt mitgeteilt werden.

Weiters drängen die Orangen auf eine Erweiterung der E-Card, die auf Wunsch des Patienten auch Infos über die Blutgruppe oder Impfungen speichern soll. Ein Bonus-System bei der Krankenversicherung soll jene belohnen, die etwas für ihre Gesundheit tun.

Völlig kostenlos sollten Therapien für Kinder und Jugendliche sein. Derzeit erstatteten die Kassen nur einen Teil der Kosten, kritisiert Spadiut: "Kaufkraft darf nicht über die Gesundheit der Kinder entscheiden."

Klassiker, die auch auf der BZÖ-Liste nicht fehlen dürfen: eine Spitalsreform, die eine Finanzierung aus einer Hand bringt, und Ausbau der Prävention. (jo)

Quelle: Reformagenda Gesundheit, in: Der Standard, 24.5.2011

M₇ Stellungnahme der Grünen

Umkrempeln auf allen Ebenen

"Massivsten Reformbedarf" sieht auch Kurt Grünewald bei den zersplitterten Kompetenzen: "Länder putzen sich am Bund ab und umgekehrt." Gegenrezept des Gesundheitssprechers: Stärkung der Bundeskompetenzen, bundeseinheitliche Bedarfsprüfungen und Angebotsqualität – das größere Bayern komme ja auch mit einem Krankenanstaltengesetz aus, während Österreich zehn davon habe.

Reduzieren will Grünewald à la longue auch die Zahl der Krankenkassen. Denkbar wäre eine Gebietskrankenkasse mit neun Länderfilialen. Prinzip: Alle Bürger sollen unabhängig vom Bundesland das Gleiche – oder zumindest Ähnliches – geboten bekommen. Auch die Landesgesundheitsplattformen würde Grünewald umkrempeln: Derzeit fließe nur ein Bruchteil der veranschlagten Gelder in Reformprojekte.

Überdies bekrittelt der Grüne Versorgungsmängel bei der Kinderheilkunde, in der Psychiatrie (besonders für Kinder und Jugendliche), der Psychotherapie, der Rehabilitation und im Bereich Hospiz und Palliativmedizin. Beherzte Investitionen seien da ebenso notwendig wie für Prävention, wo sich der Schwerpunkt des Gesundheitsministers vorerst in der Propagierung der "gesunden Jause" erschöpfe: "Denn die zahlen ja auch die Eltern." (jo)

Quelle: Reformagenda Gesundheit, in: Der Standard, 24.5.2011

VOICE. DEVELOPING CITIZENS – EIN FORSCHUNGSPROJEKT

Partizipation als Zielsetzung

Aktiv an Demokratie, Politik und Bürgergesellschaft teilnehmen – diese Fähigkeit der Beteiligung sollen SchülerInnen im Unterricht in Politischer Bildung erlernen. Was aber benötigen LehrerInnen, um SchülerInnen diese Schlüsselkompetenz ansprechend zu vermitteln?



Im Rahmen des EU-Projekts VOICE. Developing Citizens entwickeln BildungsexpertInnen aus Deutschland, Estland, Österreich, Slowenien und der Türkei Unterrichtsmaterial für SchülerInnen ab 14 Jahren und darauf abgestimmte Arbeitsunterlagen für LehrerInnen zu den Themen Demokratie, Europa, Menschenrechte und Migration. Darüber hinaus werden Module zur Steigerung der Schlüsselkompetenzen "bürgerschaftliche Kompetenzen", "soziale Kompetenzen" und "Lernkompetenzen" erarbeitet. Diese Unterlagen werden in Partnerschulen der verschiedenen Länder getestet und Ende 2012 als Arbeitsbuch erscheinen.

Dem Unterrichtsmaterial wird der Ansatz des Problembasierten Lernens zugrunde liegen: Dies ist ein Ansatz, bei dem sich SchülerInnen aktiv mit einem realen Problem der politischen Bildung (aktuelle politische und gesellschaftliche Probleme) auseinandersetzen und in Kleingruppen selbstständig Lösungen erarbeiten – auf diese Weise lernen SchülerInnen, sich aktiv zu beteiligen, und Schlüsselkompetenzen wie kooperatives Arbeiten, eigenständiges Lernen und kreative Problemlösung werden gefördert.

Darüber hinaus entwickelt das Projektteam Fortbildungskurse, mit deren Hilfe LehrerInnen das nötige Hintergrundwissen und die nötigen Fähigkeiten für die Umsetzung einer kompetenzorientierten politischen Bildung erwerben und erweitern können.

Ausgangslage: Befragung von LehrerInnen und ExpertInnen

Basis für die Arbeit des Projektteams war eine im April und im Mai 2011 durchgeführte Befragung von 434 LehrerInnen und 14 BildungsexpertInnen zum Ist-Zustand der politischen Bildung in den am Projekt beteiligten Ländern. Es wurde ermittelt, wie nach Ansicht der LehrerInnen die Lernkompetenz und die sozialen Kompetenzen ihrer SchülerInnen im Unterricht gesteigert werden können. Als wichtigste Faktoren wurden genannt:

- ▶ innovatives und vor allem besser geeignetes Unterrichtsmaterial für die SchülerInnen, aber auch Unterlagen für die LehrerInnen, die über neueste Ansätze der Unterrichtsgestaltung informieren
- ▶ mehr LehrerInnenfortbildungen
- ▶ bessere Bedingungen für den Unterricht in Politischer Bildung (mehr Stunden für das Fach, kleinere Klassen, bessere Ausstattung)
- mehr Ansehen für die politische Bildung in der Gesellschaft
- ▶ mehr Unterstützung von Schulbehörden und Eltern, mehr Kooperationen mit NGOs

Mehr Informationen zum Projekt

- ▶ Besuchen Sie unsere Website www.voice-comenius.org
- ▶ Tragen Sie sich in die VOICE-Mailinglist ein und Sie werden immer über den aktuellen Stand des Arbeitsprozesses informiert.
- ▶ Werden Sie Fan auf Facebook: http://www.facebook.com/voice.europe

Die österreichischen Projektpartner sind das *Demokratiezentrum Wien* und das *Zentrum polis – Politik Iernen in der Schule*.

Kontakt und nähere Informationen:

Petra Dorfstätter, dorfstaetter@demokratiezentrum.org bzw. 01/5123737-23

AutorInnenverzeichnis

Heinrich Ammerer, MMag. Dr.

Unterrichtet gegenwärtig Geschichte und Sozialkunde/ Politische Bildung am Christian-Doppler-Gymnasium Salzburg. Seit 2009 Mitarbeiter an der Zentralen Arbeitsstelle für Geschichtsdidaktik und Politische Bildung am Fachbereich Geschichte der Universität Salzburg. Er ist Schulbuchautor und in der LehrerInnenfortbildung tätig.

Helfried Bauer, Dr.

Studierte Betriebswirtschaft an der Hochschule für Welthandel (heute: WU Wien), Postgradute-Studium der Nationalökonomie am Institut für Höhere Studien. Leitung des KDZ-Zentrums für Verwaltungsforschung (1972–2008). Daneben Lehrbeauftragter an Universitäten und FH. Derzeit Konsulent für KDZ und für verschiedene öffentliche Auftraggeber. Forschungsgebiete: öffentliche Finanzwirtschaft, Public Governance.

Maria M. Hofmarcher-Holzhacker, Mag.a MPH

Studium der Wirtschaftswissenschaften (Universität Wien) und Master of Public Health (Johns Hopkins University). Ökonomin, Leiterin der Forschungssäule "Gesundheit und Pflege" am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Forschung; zuvor Senior Researcher bei Gesundheit Österreich GmbH und am Institut für Höhere Studien sowie bei der OECD.

Brigitte Juraszovich-Szirota, Mag.a

Studium Handelswissenschaften und Volkswirtschaft (WU Wien); seit Oktober 1992 wissenschaftliche Mitarbeiterin, Gesundheit Österreich GmbH (GÖG); Schwerpunkt: Planung und Qualitätsstandards der Versorgung von alten, chronisch kranken und behinderten Menschen. Seit Oktober 2002: stv. Leitung der Abteilung "Finanzen, Organisation und Personal" der GÖG.

Carmen Klausbruckner, Mag.

Studium der Rechtswissenschaften an der Johannes-Kepler-Universität (JKU) Linz und der Université de Strasbourg; 2008–2010 Projektassistentin und seit 2010 Universitätsassistentin am Institut für Umweltrecht der JKU.

Joy Ladurner, Mag.

Studium Internationale Betriebswirtschaftlehre; Master of Health Policy, Planning and Financing (LSE/LSHTM, London). Seit Mai 2010 in der Gesundheit Österreich GmbH/ÖBIG; Schwerpunkte: Gesundheitsökonomie, psychosoziale Versorgung; Lektorin für "Public Health" & "Gesundheitsökonomie".

Peter Nowak, Mag. Dr.

Studium der Sprachwissenschaft. Studien zur Arzt-Patient-Kommunikation; seit 1988 diverse Entwicklungsprojekte im Gesundheitswesen (Qualitätsmanagement, Patientenorientierung, Gesundheitsförderung); bis Jänner 2011 stv. Leiter des LB-Instituts Health Promotion Research; jetzt Leiter der "Stabsstelle Wissenschaft und Forschung" in der Gesundheit Österreich GmbH.

Roman Pfefferle, Dr.

Politikwissenschaftler und seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrbeauftragter am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Vergangenheitspolitik, Demokratieentewicklung in Österreich und in der EU. Koordinator des Graduiertenzentrums der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.

Margit Schratzenstaller, Dr.

Seit April 2003 Referentin für Öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Studium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Gießen und Milwaukee; Postdoc an der Universität Göttingen. Forschungsschwerpunkte und Forschungsinteressen: Budget- und Steuerpolitik, Gender Budgeting.

Gerhard Tanzer, Mag. Dr.

Studium der Geschichte und Deutschen Philologie. Lehrer am Schulzentrum Ungargasse. Publikationen: "Spectacle müssen seyn. Die Freizeit der Wiener im 18. Jahrhundert", Zeitschriftenbeiträge zu historischen und pädagogischen Themen.

Erika Maria Wagner, Univ.-Prof. Mag. Dr.

Professorin am Institut für Umweltrecht und am Institut für Zivilrecht der JKU Linz; stv. Institutsvorständin des Instituts für Umweltrecht; Leiterin der Abteilung für umweltrechtliche Grundlagenforschung. Arbeitsschwerpunkte im Umweltrechtsbereich.

Elfriede Windischbauer, Mag. Dr.

Studium der Geschichte und Deutschen Philologie. Leiterin des Instituts für Didaktik und Unterrichtsentwicklung an der Pädagogischen Hochschule Salzburg; Mitarbeiterin in der Zentralen Arbeitsstelle für Geschichtsdidaktik und Politische Bildung am Fachbereich Geschichte der Universität Salzburg. Zahlreiche Publikationen beispielsweise zu den Themen Offenes Lernen, Geschlechtergerechter Geschichtsunterricht und Politische Bildung.

ONLINEVERSION

Onlineversion der Informationen zur Politischen Bildung auf www.politischebildung.com



Ergänzend zu den Beiträgen der Hefte sind in der Onlineversion weitere informative Materialien für eine vertiefende thematische Auseinandersetzung kostenlos zugänglich:

- ▶ Ergänzung der Beiträge durch Arbeitsmaterialien und themenverwandte Informationen
- ▶ Zusätzliche Arbeitsaufgaben und Unterrichtssequenzen
- ▶ Kopierfähige Vorlagen von Arbeitsaufgaben und Materialien als Download
- Vollständige Printausgaben als Download
- ▶ Weiterführende Hinweise mit zahlreichen nützlichen Informationen, Internetrecherchetipps und Hinweisen

www.politischebildung.com → Informationen zur Politischen Bildung → Onlineversion

forumpolitischebildung

Hefte der Informationen zur Politischen Bildung

Forum Politische Bildung (Hrsg.)

Die Schriftenreihe Informationen zur Politischen Bildung bietet LehrerInnen thematische Basisartikel, vertiefende Informationen, Unterrichtsbeispiele und Materialien rund um aktuelle Themen der Politischen Bildung. Die Unterrichtsvorschläge sind auf die aktuellen Lehrpläne für Geschichte, Sozialkunde/Politische Bildung bzw. das Unterrichtsprinzip Politische Bildung abgestimmt. Die Informationen zur Politischen Bildung werden von WissenschaftlerInnen und LehrerInnen gemeinsam erarbeitet.



Bestellmöglichkeit:

LehrerInnen und Schulbibliotheken können die Hefte der Reihe auf der Website www.politischebildung.com unter der Rubrik "Bestellungen" anfordern sowie unter service@politik-lernen.at.

Weitere Informationen dazu erhalten Sie unter www.politischebildung.com, Tel.: 01/5123737–11, Fax: 01/5123737–20, E-Mail: office@politischebildung.com

Lernmodule für die Politische Bildung

Das Demokratiezentrum Wien bietet für LehrerInnen auf seiner Website www.demokratiezentrum.org neben den Wissensstationen, dem Wissenslexikon, den Timelines und den Themendossiers insbesondere die Lernmodule für die Politische Bildung an.

THEMEN der Lernmodule

- ▶ Demokratiemodelle und Politische Partizipation Repräsentative, direkte und partizipative Demokratie
- ▶ Demokratie in Bewegung Demokratisierungsprozesse in den 1960er- und 1970er-Jahren
- ▶ Soziale Bewegungen das Auftreten neuer Themen und neuer politischer AkteurInnen
- ▶ Migration Migrationsgeschichte und Einwanderungspolitik in Österreich
- ▶ Schule und Demokratie Schuldemokratie
- Das politische System Österreichs
- ▶ Demokratieentwicklung Österreichs in 20. Jahrhundert
- Österreichs Weg nach Europa (historische Entwicklung)
- ▶ Europäische Integration (Europakonzeptionen etc.)

Informationen zur Politischen Bildung

forumpolitischebildung (Hg.)

Nr.	1	Osteuropa im Wandel 1991	Nr. 17	Zum politischen System Österreich Zwischen Modernisierung und Konservativismus, 2000	
Nr.	2	Flucht und Migration 1991			
Nr.	3	Wir und die anderen 1992	Nr. 18	Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus 2001	
Nr.	4	EG-Europa Fakten, Hintergründe, Zusammenhänge, 1993	Nr. 19	EU 25 – Die Erweiterung der Europäischen Union 2003	
Nr.	5	Mehr Europa? Zwischen Integration und Renationalisierung, 1993	Nr. 20	Gedächtnis und Gegenwart HistorikerInnenkommissionen, Politik und Gesellschaft, 2004	
Nr.	6	Veränderung im Osten Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 1993	Nr. 21	Von Wahl zu Wahl 2004	
Nr.	7	Demokratie in der Krise? Zum politischen System Österreichs, 1994	Nr. 22	Frei-Souverän-Neutral-Europäisch 1945 1955 1995 2005, 2004	
Nr.	8	ARBEITS-LOS Veränderungen und Probleme in der Arbeitswelt, 1994	Nr. 23	Globales Lernen – Politische Bildung Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung, 2005	
Nr.	9	Jugend heute Politikverständnis, Werthaltungen,	Nr. 24 Nr. 25	Wie viel Europa? Österreich, Europäische Union, Europa, 2005 Sicherheitspolitik	
Nr.	10	Lebensrealitäten, 1995 Politische Macht und Kontrolle 1995/96	IVI. 23	Sicherheitsstrategien, Friedenssicherung, Datenschutz, 2006	
Nr. 11	11	Politik und Ökonomie Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume	Nr. 26	Geschlechtergeschichte – Gleichstellungs politik – Gender Mainstreaming 2006	
		Österreichs, 1996	Nr. 27	Der WählerInnenwille 2007	
Nr. 12	12	Bildung – ein Wert? Österreich im internationalen	Nr. 28	Jugend – Demokratie – Politik 2008	
		Vergleich, 1997 Institutionen im Wandel 1997	Nr. 29	Kompetenzorientierte Politische Bildung 2008	
	14	Sozialpolitik im internationalen Vergleich, 1998	Nr. 30	Politische Kultur. Mit einem Schwerpunkt zu den Europawahlen 2009	
Nr. 15		EU wird Europa?	Nr. 31	Herrschaft und Macht 2009	
		Erweiterung – Vertiefung – Verfestigung, 1999	Nr. 32	Erinnerungskulturen 2010	
Nr.	16	Neue Medien und Politik 1999	Nr. 33	Wirtschaft und Politik 2010	



STUDIENVerlag Innsbruck-Wien-Bozen