

Die Politische Meinung

STAAT

Ideen zu seiner Modernisierung

ZUM SCHWERPUNKT Thomas de Maizière, Für einen zukunftsfähigen Staat; Kay Scheller, Resilienter Haushalt; Nadine Schön, Digitale Zukunft; Sabine Sütterlin-Waack, Modernisierung als föderale Aufgabe; Christian Waldhoff, Verfassungsstaat und die Schwächen der Kirche

INTERVIEW Herbert Reul über die Bedeutung der Digitalisierung bei der Staatsmodernisierung, übergreifendes Krisenmanagement und die Verfolgung von Kindesmissbrauch

KOMMENTIERT Ferdinand Kirchhof, Infrastrukturen als Gerüst für Staat und Gesellschaft

IMPULSE Rafael Laguna de la Vera, Thomas Ramge, Der unternehmerische Staat als Wegbereiter für Sprunginnovationen

KULTUR Barbara de Mars, Ein italienisch-deutscher Rückblick auf das Dante-Jubiläum 2021

Editorial

Norbert Lammert, Herausgeber



Tragbarer Fernkopierer, vorgestellt 1990 auf der CeBIT. Inzwischen gelten Faxgeräte als Symbol für „vorhandenes Modernisierungspotenzial“ in deutschen Behörden.
Foto: © picture-alliance / dpa | Holger Hollemann

Bei aller berechtigten Kritik: Deutschland ist ein leistungsfähiger Staat. In vielen Teilen der Erde beneidet man uns, will nachweislich lieber hier leben als woanders. Doch zu einem wahrheitsgetreuen Befund gehört ebenso die weniger schmeichelhafte Tatsache, dass nicht erst die Krisen der jüngsten Vergangenheit wie der Umgang mit der Corona-Pandemie oder der Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gezeigt haben, welche gravierenden Schwachstellen staatliche Strukturen aufweisen, die die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen. Gerade vor dem Hintergrund einer Welt, in der Daten, Nachrichten und Bilder in Sekundenbruchteilen um die ganze Welt geteilt werden, geht in Deutschland vieles zu langsam, sind Zuständigkeiten unklar und werden zu viele Entscheidungen zu wenig vorausschauend getroffen. In nahezu allen politischen Lagern gibt es inzwischen die Erwartung oder Ankündigung einer umgehenden und umfassenden Modernisierung des deutschen Staates. Das gilt gerade vor dem Hintergrund eines erhöhten Problemdrucks durch tiefgreifende Herausforderungen wie den Klimawandel, die Digitalisierung und den sich verschärfenden Systemwettbewerb mit autoritären Entscheidungsmodellen.

Deshalb hat die Konrad-Adenauer-Stiftung Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft unter der Leitung von Thomas de Maizière gebeten, konkrete, umsetzbare und finanzierbare Vorschläge für die Modernisierung des deutschen Staates zu erarbeiten. Die Ergebnisse wurden in dem Thesenpapier *Für einen handlungsfähigen deutschen Staat* im Oktober 2021 der Öffentlichkeit präsentiert und auch den Parteien übermittelt, die mittlerweile eine Regierungskoalition bilden.

„Reformen sind die Frucht mühsamer Arbeiten und gegenseitigen Entgegenkommens, des schrittweisen Vorwärtsgehens; aber die springen nicht wie Minerva aus dem Haupte Jupiters fertig heraus“, hat Otto von Bismarck einmal gesagt. In diesem Sinne gibt das Thesenpapier Denkanstöße für die Debatte um eine notwendige Reform. Die vorliegende Ausgabe unserer Zeitschrift greift sie auf und spinnt den Faden weiter – durch Beiträge einiger Mitglieder der Expertenkommission und erweitert durch zusätzliche Perspektiven auf den Modernisierungsbedarf des deutschen Staates. So gibt uns diese Ausgabe einen Eindruck davon, wie es vorangehen könnte mit den dringend notwendigen Reformen.

INHALT

1 EDITORIAL

SCHWERPUNKT

Staat – Ideen zu seiner Modernisierung

14 FÜR EINEN ZUKUNFTS-FÄHIGEN STAAT

Thomas de Maizière

Vorschläge einer Expertenkommission der Konrad-Adenauer-Stiftung für eine große Staatsreform

19 MODERNISIERUNG ALS FÖDERALE AUFGABE

Sabine Sütterlin-Waack

Ein starker Bevölkerungsschutz durch Kommunen und Länder

29 INTERVIEW: „LIEBER EINMAL ZU VIEL NACHFORSCHEN“

Herbert Reul über die Bedeutung der Digitalisierung bei der Staatsmodernisierung, übergreifendes Krisenmanagement und die Bekämpfung von Kindesmissbrauch

36 UNERFÜLLTE ERWARTUNGEN

Christian Waldhoff

Der Verfassungsstaat und die Schwäche der Kirchen

44 BESORGTE POST-MILLENNIALS

Hagen Schäfer

Erfahrungen zum Staats- und Politikverständnis der Generation Z in Sachsen

48 FÜR DIE ZUKUNFT WAPPEN

Kay Scheller

Deutschland braucht einen resilienten Haushalt und Staatsreformen

56 MEHR ZUGANG ZU DEN MENSCHEN

Monica Wüllner

Impulse für eine Staatsmodernisierung aus gewerkschaftlicher Sicht

62 VERWALTEN GESTALTEN

Joachim Lang

Innovative Unternehmen benötigen eine modernisierte öffentliche Verwaltung

66 DIGITALE ZUKUNFT

Nadine Schön

Wie das Update für Deutschland gelingt

75 PRIMA KLIMA FÜR DIE STÄDTE?

Markus Lewe

Klimahaushalte auf kommunaler Ebene

80 REFORMEN FÜR NACHHALTIGKEIT

Gisela Elsner

Deutschland im internationalen Vergleich

Kommentiert

52 VERNACHLÄSSIGUNG DES SELBSTVERSTÄNDLICHEN

Ferdinand Kirchhof

Infrastrukturen als unerlässliches Gerüst für Staat und Gesellschaft

Impulse

24 STAATSEINKAUFSMACHT

Rafael Laguna de la Vera,

Thomas Ramge

Der unternehmerische Staat als Wegbereiter für Sprunginnovationen

70 EIGENHEIMRENTE

Christian König

Zum gesellschaftlichen Wert des Wohneigentums

107 LEGITIMITÄTSPRANG

Wilhelm Hofmeister

Anmerkungen zum Vertrauensschwund gegenüber demokratischen Parteien

117 IM SPRACHWALD DER PANDEMIE

Eva Maria Höller-Cladders

Wie wir uns sprachlich für die nächste Krise rüsten

Seitenblick

102 „KHALISTAN“

Christian Herrmann

Extremistische Sikhs in Deutschland

Erinnert

86 KAPITALISMUSKRITIK GESTERN UND HEUTE

Matthias Zimmer

Zum 75. Jahrestag des Ahlener Programms

Kultur

97 UNA COMMEDIA

Barbara de Mars

Ein italienisch-deutscher Rückblick auf das Dante-Jubiläum 2021

Gelesen

92 POLITTHRILLER

Christopher Beckmann

Konrad Adenauer und die Kriminalliteratur (Teil 2)

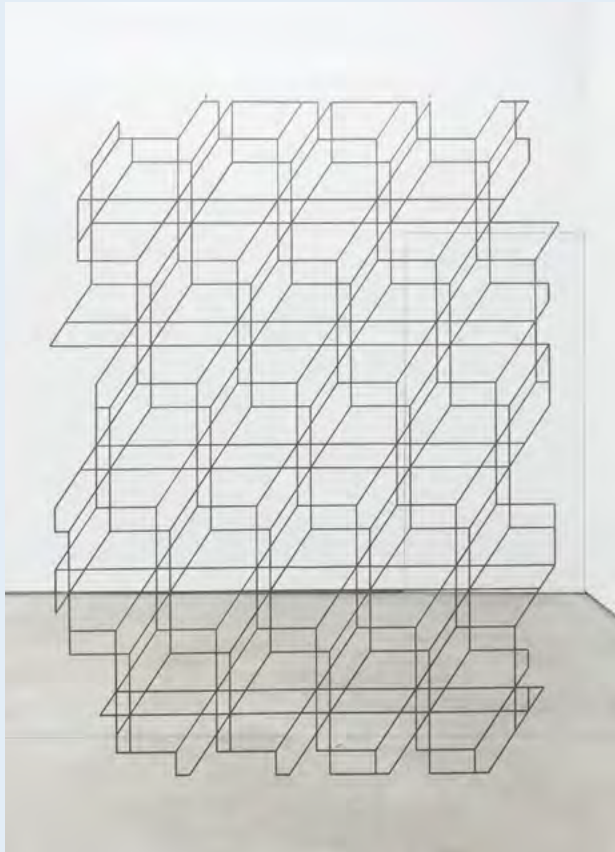
Würdigung

112 ERZÄHLENDES JUDENTUM

Michael Braun

Literaturpreis der Konrad-Adenauer-Stiftung 2022 für Barbara Honigmann

124 AUS DER STIFTUNG



Unübersichtlichkeit und Ordnung

Gitter und Netze bestimmen die Formensprache dieser Arbeit des in Rio de Janeiro lebenden Künstlers Daniel Steegmann Mangrané. In seiner begehbaren Installation werden einfache geometrische Formen vielfach gespiegelt, gedreht und gewendet, um neue – dreidimensionale – Muster zu erzeugen.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass die lasergeschnittenen Metallraster in ihrer Technizität, Exaktheit und komplexen Struktur eine Inszenierung funktionalistischer Denkungsart sind, wie sie das optimierende Daten- und Prozessmanagement im Zeitalter der Digitalisierung auszeichnet.

Doch der technoide Schein trügt: Nicht Algorithmen erfassen die zunächst unsichtbaren Muster, sondern die sich in der Installation bewegenden Menschen – durch Wechsel ihrer Perspektive. Sind sie etwa doch Kundschafter der neuen gesellschaftlichen Lage, in der sie trotz aller Unübersichtlichkeit Haltepunkte suchen und finden?

© Daniel Steegmann Mangrané

Mit freundlicher Genehmigung des Künstlers und der Galeria Bruno Múrias

Staat

—

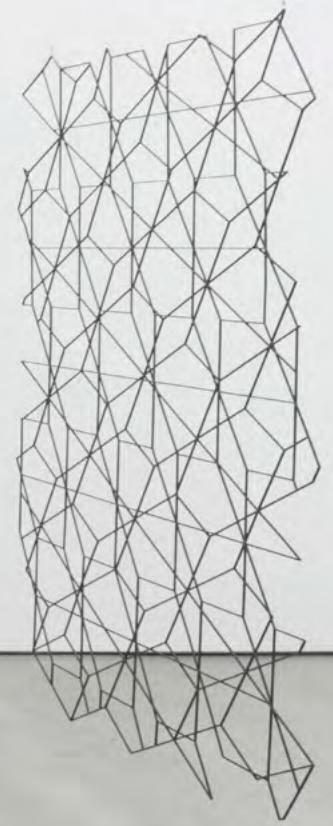
Ideen zu seiner Modernisierung

Leseempfehlung

Für einen handlungsfähigen deutschen Staat. Vorschläge für eine Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 2021–2025, Thesenpapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, Oktober 2021.









Für einen zukunfts- fähigen Staat

Vorschläge einer Expertenkommission der Konrad-Adenauer-Stiftung
für eine große Staatsreform

THOMAS DE MAIZIÈRE

Geboren 1954 in Bonn,
Staatsminister a. D., Chef des
Bundeskanzleramts a. D.,
Bundesminister a. D.,
2009 bis 2021 Mitglied der
CDU/CSU-Fraktion im
Deutschen Bundestag, seit
2018 Vorsitzender der
Deutschen Telekom Stiftung.

Die Bundesrepublik Deutschland wird in diesem Jahr 73 Jahre alt. Wir haben gerade einen geräuschlosen Machtwechsel an unserer Spitze erlebt. Deutschland ist eine gefestigte Demokratie, anerkannt in der Welt. Unsere Leistungsfähigkeit sowohl wirtschaftlich als auch die des Staates ist beachtlich.

Aber unsere Strukturen sind verkrustet, der Motor läuft schwerfällig und bindet zu viele Ressourcen, hat Schwierigkeiten, sich in der immer

schneller drehenden, komplexeren Welt agil zu behaupten. Der Modernisierungsbedarf ist erheblich. Überbordende Vorschriften bremsen Unternehmen, Bürger, wichtige Investitionen und Infrastrukturprojekte. Die Digitalisierung im öffentlichen Sektor hinkt den technischen Möglichkeiten weit hinterher. Auch die Staatsquote in Deutschland ist von 32,9 Prozent im Jahre 1960 auf mittlerweile 51,3 Prozent angestiegen.

Nicht nur akute Krisen wie die Corona-Pandemie oder die Flutkatastrophe, sondern auch langfristige Veränderungen wie der Klimawandel, die internationale Sicherheit, Migration und Digitalisierung stellen staatliches Handeln auf den Prüfstand. Ein weltweiter Systemwettbewerb, der unser Wirtschaftsmodell und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung herausfordert sowie unsere gesellschaftlichen Werte infrage stellt, erhöht den Handlungsdruck zusätzlich.

Seit Jahren werbe ich daher für eine umfangreiche Reform unseres Staates. Mir geht es dabei nicht um ein Reförmchen, um kleine Veränderungen, sondern um eine große Staatsreform. Für einen zukunftsfähigen Staat, der funktioniert. Wir müssen in der Verwaltung wieder Weltmeister werden. Dazu brauchen wir eine umfassende, ressortübergreifende und grundlegende Verwaltungsreform. Eine Reform, die Vereinfachung, Vereinheitlichung, Bündelung, Flexibilisierung und Beschleunigung bringt.

Im letzten Jahr habe ich daher für die Konrad-Adenauer-Stiftung mit Expertinnen und Experten aus Politik (Bund, Länder, Kommunen), Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft konkrete und praxisorientierte Vorschläge für die Modernisierung des deutschen Staates erarbeitet. Unseren Bericht *Für einen handlungsfähigen deutschen Staat. Vorschläge für eine Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 2021–2025* haben wir im Oktober 2021 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Zeit ist günstig für solche wichtigen Weichenstellungen. Das weitgehend einhellige Fazit über alle Parteigrenzen hinweg lautet, dass der deutsche Staat umfassend modernisiert werden muss. Indes, die Modernisierung eines Staatswesens, das sich in vielerlei Hinsicht lange erfolgreich bewährt hat, bedarf nicht allein der großen Ideen, sondern auch der richtigen Hebel für konkrete Veränderungen und des präzisen Justierens einiger integraler Stellschrauben.

Ich möchte daher im Folgenden die von uns erarbeiteten Vorschläge vorstellen.

Erstens: Umstrukturierung der Ministerien und Ressortprinzip öffnen bei Querschnittsaufgaben

Als ehemaliger Minister habe ich mir viele Gedanken dazu gemacht, wie wir den Staatsaufbau und die politische Steuerung von Ministerien verbessern können. Das Ressortprinzip hat inzwischen zu einer Versäulung im Denken der einzelnen Ressorts geführt. Ressortübergreifende Herausforderungen verlangen jedoch integrierte Ansätze. Themen und Aufgaben müssen aus verschiedenen Perspektiven gemeinsam und verbindlich angegangen werden.

Wir schlagen daher vor, das Ressortprinzip für Querschnittsaufgaben (wie zum Beispiel die Digitalisierung) mit vertikalen und horizontalen Verantwortungen und Durchsetzungskompetenzen zu öffnen. Dies erfordert eine andere Organisation der Arbeit in der Bundesregierung (und auch in den Landesregierungen) als bisher.

Zur Steigerung der Steuerungsfähigkeit müssen Bundesministerien daher verkleinert und die ihnen nachgeordneten Bundesoberbehörden komplementär durch eine gründliche Aufgabenprüfung gestärkt werden.

Zweitens: Der Bund führt eine ressortübergreifende, grundlegende und umfassende Verwaltungsreform durch.

Der Bund hat, anders als die Länder, nie eine ressortübergreifende Verwaltungsreform auf den Weg gebracht. Er sollte deshalb den Prozess der Verkleinerung der Ministerien mit einer umfassenden und tiefgreifenden Reform seiner Verwaltung beginnen. Diese sollte sich auf alle Bereiche des Verwaltungshandelns erstrecken. Dabei müssen ressortübergreifende Aufgaben (IT-Grundstruktur, Versorgung, Beihilfe, Förderverfahren, Beschaffung und vieles andere mehr) gebündelt werden. Politisch steuerbare Einheiten anderer Rechtsform sollen verstärkt bundesbehördliche Aufgaben übernehmen.

Drittens: Haushaltspolitik ist ein zentrales Steuerungsinstrument, auch um den Folgen des Klimawandels entgegenzuwirken.

Hierzu bedarf es jedoch einer Reform der Haushaltsaufstellungen. Zukunftsorientiertes Verwaltungshandeln bedingt messbar klimaorientiertes Handeln. Dafür braucht es entsprechend verpflichtende Ziele, Kosten-Nutzen-Analysen und eine an Effektivität orientierte projektübergreifende Planung. Klimaschutzstandards sollten schon bei der Planung sowohl Klima- als auch Kosteneffizienz miteinschließen. Jede vorgesehene Maßnahme würde dann mit einem „CO₂-Preisschild“ versehen. Die beabsichtigte Wirkung tritt erst ein, wenn die Länder und Kommunen genauso verfahren. Einheitliche Standards in der Bewertung des Klimaeffekts von Maßnahmen und in den Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren auf Bundes- und Landesebene sind dafür zwingend.

Viertens: Bund-Länder-Verhältnis

Während der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass Entscheidungsprozesse in Deutschland im Bund-Länder-Verhältnis (wie etwa die Ministerpräsidentenkonferenz) oft langsam und im Ergebnis bisweilen ineffizient sind. Wir sind der Auffassung, dass dies einer Ungleichverteilung und -gewichtung von Steuerungsverantwortung und Umsetzungscompetenz geschuldet ist.

Ich schlage daher vor, zu prüfen, ob der Bundesrat für Krisenzeiten ermächtigt wird, auch exekutive Einzelentscheidungen mit verbindlichen Wirkungen in allen Bundesländern zu treffen.

Fünftens: Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung

Ziel sollte es sein, für Deutschland gemeinsam nutzbare digitale Plattformlösungen zu ermöglichen, die es den Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat auf allen Ebenen erlauben, bedarfsgerecht miteinander zu kommunizieren. Unsere Forderung: Der Bund stellt eine von allen staatlichen Ebenen nutzbare und genutzte, sichere und zuverlässige digitale Netzinfrastruktur und konsistente IT-Architektur mit gemeinsamen Standards und Schnittstellen bereit und ermöglicht bundesweit kompatible und bedarfsgerechte Plattformlösungen.

Sechstens: Reform des öffentlichen Dienst-, Arbeits- und Tarifrechts

Die gegenwärtigen Personalstrukturen der öffentlichen Verwaltung genügen dem Anspruch an eine moderne Verwaltung überwiegend nicht mehr. Das öffentliche Dienst-, Arbeits- und Tarifrecht sollte umfassend (auch im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung) reformiert werden, besonders hinsichtlich einer Flexibilisierung der Personalstrukturen, was Zugang, Aufstieg und Bezahlung betrifft. Diese Zielsetzung könnte vom Bund zum Beispiel in die Tarifverhandlungen 2022 eingebracht werden.

Siebtens: Planungs- und Genehmigungsrecht

Das deutsche Planungs- und Genehmigungsrecht wurde in den letzten Jahrzehnten durch zu viele Spezialisierungen zersplittert. Die komplexen behördlichen Verfahren dauern im europäischen Vergleich zu lange. Wir schlagen daher vor: Ein gebündeltes, alle Verfahren umfassendes Verwaltungsverfahrensgesetz zur erheblichen Beschleunigung der Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren wird von Bund und Ländern in dieser Legislaturperiode erarbeitet.

Achtens: Vereinheitlichung des Vergaberechts

Ziel des Vergaberechts ist Transparenz, Rechtssicherheit, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit.

Das Vergaberecht wird vereinheitlicht, indem Landes- den Bundesvergaben angeglichen, Auftragswertgrenzen auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden und die eVergabe bundesweit vereinheitlicht und vorangetrieben wird. Die Anwendung des Vergaberechts wird durch eine bessere Qualifizierung und fortlaufende Weiterbildung für eine einheitliche Beschaffung vereinfacht.

Neuntens: Digitalisierung

Die Digitalisierung ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst, im privaten wie im öffentlichen Bereich. Digitalisierung ist das Instrument der Staatsmodernisierung. Sie ist damit Bedingung und Zielsetzung zugleich.

Die Zuständigkeiten für die Steuerung der Digitalisierung sollten auf wenige Ministerien gebündelt und ressortübergreifend straff koordiniert

werden. Die Bundesregierung oder mindestens ein kompetenzstarkes Bund-Länder-Gremium braucht horizontale Koordinierungs- und vertikale Durchsetzungskompetenzen.

Zehntens: Krisenresilienz des Staates stärken: Vorbereitung und Reaktion auf Krisen

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass staatliches Handeln in Krisen nicht hinreichend gesetzlich geregelt ist. Staatliches Handeln durch mehrfache kurzfristige Änderungen des Infektionsschutzgesetzes zu gewährleisten, war sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch föderaler und legislativer Perspektive unbefriedigend. Immerhin gab es für den speziellen Fall einer Infektionskrankheit ein spezialisiertes Bundesgesetz als Grundlage. Für andere Krisen und Naturkatastrophen gäbe es keine entsprechenden Gesetze, Vorsorgepläne oder Ähnliches.

Wir schlagen daher vor: Ein Bundeskrisenschutzgesetz, das die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes und der Länder vor und in Krisensituationen, unter anderem durch einen ebenenübergreifenden Krisenstab auf Bundesebene, eindeutig regelt, wird erarbeitet. Die Vorbereitung und Sensibilisierung der Bevölkerung für Katastrophen- und Krisenfälle werden durch ein differenziertes Warnmeldemanagement und regelmäßige Übungen verbessert. Der staatliche Krisen- und Katastrophenschutz wird durch die Einrichtung einer ständigen zivilen, abrufbaren Reserve von Bürgerinnen und Bürgern unter Federführung des Technischen Hilfswerks (THW) ergänzt.

Der Föderalismus gehört zu den großen Stärken unseres Landes, ist näher an den Menschen und ihren Problemen. Gleichzeitig wächst die Kritik an der gegenwärtigen Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Herausforderungen wie die großen Krisen unserer Zeit, der Klimawandel und die Digitalisierung einschließlich der Cybersicherheit passen nicht (mehr) in die unübersichtliche Zuständigkeitsverteilung, wie sie das Grundgesetz kennt und wie wir sie leben. Die bisherigen Strukturen tragen immer weniger der steigenden Dynamik und den Anforderungen an die Entscheidungsgeschwindigkeit Rechnung. Deshalb ist die Zeit reif für eine gründliche Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, insbesondere für die politische Steuerung, die Digitalisierung und das Krisenmanagement. Dabei darf es nicht nur um die Frage der Zuständigkeit gehen, sondern auch um verbindliche, schnelle Abstimmungen zwischen den Ländern. Das bisherige Format der Föderalismuskommissionen (Bundestag, Ministerpräsidenten, Landtage und wissenschaftliche Expertinnen und Experten) hat sich nicht bewährt.

Wir schlagen daher vor, dass eine von Bund und Ländern mandatierte Kommission Vorschläge zu einer Neuordnung der Zusammenarbeit erarbeiten soll. Zentrale Reformen bei der Staatsmodernisierung, wie sie hier skizziert wurden, sollten aber unabhängig davon unverzüglich begonnen werden.

Deutschland braucht eine große Staatsreform. Jetzt ist die Zeit.

Modernisierung als föderale Aufgabe

Ein starker Bevölkerungsschutz durch Kommunen und Länder

SABINE SÜTTERLIN-WAACK

Geboren 1958 in Reinbek, promovierte Rechtswissenschaftlerin, seit 2020 Ministerin für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein.

Der Föderalismus gehört zum Wesen unseres politischen Systems und hat eine lange Tradition. Im verfassungsrechtlichen Erbgut des Grundgesetzes (GG) verewigt (Artikel 79 Absatz 3), verteilt der bundesrepublikanische Föderalismus bewusst die staatliche Gewalt auf verschiedene Ebenen. Grundsätzlich oblie-

gen den Ländern die Aufgaben der Gesetzgebung (Artikel 70 Absatz 1 GG), soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Faktisch ist die Gesetzgebung heute weitgehend unitarisiert und erfolgt im Bund. Die Länder nehmen ihren Einfluss insbesondere über den Bundesrat wahr. Ihnen obliegt gemäß Artikel 30 GG zudem der Gesetzesvollzug.

Politikverflechtungen verhindern ein „Durchregieren“ und zwingen die politisch Handelnden in Bund, Ländern und Kommunen zu Kooperation und Koordination. Beteiligung, Abstimmung und Zusammenarbeit sind wesentliche Instrumente, um im föderalen Gefüge politisch zu gestalten. Die notwendigen Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse sind entsprechend aufwendig. Sie werden zudem oftmals als intransparent wahrgenommen und führen nicht immer zu einheitlichen Lösungen. Gerade mit Blick auf die Herausforderungen unserer Zeit – wie die Bekämpfung der Corona-Pandemie, die Digitalisierung oder den Klimawandel – gibt es daher immer wieder Rufe nach einer Neujustierung des Föderalismus.

So strebt etwa die neue Ampel-Koalition im Bund laut Koalitionsvertrag „eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen an“ und möchte „mit Kommunen und Ländern einen Föderalismusdialog zur transparenteren und effizienteren Verteilung der Aufgaben, insbesondere zu den Themen Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Bildung und Innere Sicherheit sowie zur Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung, führen“.

Der vorliegende Beitrag nimmt eine kurze Bestandsaufnahme der Föderalismusdebatten vor und plädiert dafür, für den Katastrophen- und Bevölkerungsschutz auf die Stärken kommunaler Einheiten in Krisenlagen zu setzen und diese durch die föderale Struktur zu unterstützen.

SUBSIDIARITÄTSORIENTIERT ENTSCHEIDEN

Mit der Föderalismusreform I gelang erstmals eine umfassendere Neujustierung des Kompetenzgeflechts von Bund und Ländern. Im Anschluss an diese größere Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten betrafen die weiteren Föderalismusreformen II (2009) und die Reform 2017 insbesondere Fragen der föderalen Finanzverwaltung und Staatsverschuldung. Mit Artikel 91c GG wurde 2009 zudem die Grundlage dafür geschaffen, dass Bund und Länder bei der Verwaltungsdigitalisierung zusammenwirken und mit den Kommunen im IT-Planungsrat die dringend benötigten gemeinsamen Standards festlegen können. Artikel 91c GG zeigt, was vor und auch nach den Föderalismusreformen galt: Meist sorgt nicht die klare Abgrenzung von Kompetenzen für eine leistungsfähige Struktur, sondern die funktionsfähige Vernetzung von Bund, Ländern und Kommunen.¹ Auf welcher Ebene die notwendige Steuerung zweckmäßig erfolgen sollte, ist eine Frage, die dann mit Blick auf die spezifischen Anforderungen des Aufgabenfeldes gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu entscheiden ist.

Die Stärken einer solchen föderalen Staatsorganisation hat in den letzten Monaten der gemeinsame Kampf von Bund und Ländern gegen die Corona-Pandemie nachdrücklich gezeigt. Zwischen den Regierungschefinnen

und -chefs der Länder und dem Bund werden Maßnahmen abgestimmt, die zweckmäßig für ein einheitliches Vorgehen sorgen und den nötigen Raum lassen, um den jeweiligen Lagen in den Ländern Rechnung zu tragen. Diese Strukturen, die schrittweise und subsidiaritätsorientierte Entscheidungen in einem föderalen Machtgefüge ermöglichen, führen zu sachlich besseren Entscheidungen, als Zentralstaaten sie treffen können. Denn die vermeintlich zeitaufwendige Beteiligung weiterer Akteure verringert Informationsdefizite, generiert mehr Handlungsoptionen und sorgt für ausgewogenere Abwägungen. Entscheiderinnen und Entscheider sind außerdem näher an den Bürgerinnen und Bürgern. Sie kennen deren regionale Bedarfe und müssen ihre Entscheidungen ihnen gegenüber begründen. Politik wird so nahbarer und transparenter und stärkt so das in der Krise so wichtige Vertrauen.² Welchen Beitrag der jüngst im Bundeskanzleramt medienwirksam eingerichtete Corona-Krisenstab zur Pandemiebekämpfung leisten wird, muss sich vor diesem Hintergrund erst erweisen.

GEMEINSAME VERANTWORTUNG VON BUND UND LÄNDERN

Die Flutkatastrophe im Sommer 2021 hat deutlich gemacht, dass die föderalen Strukturen im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz zukunftsfähiger gemacht werden müssen. Der Katastrophenschutz ist Aufgabe der Länder (Artikel 30, 70 ff., 83 ff. GG); der Bund wirkt unterstützend (Artikel 35 GG) mit. In verschiedenen Gesetzen, wie dem Vorsorge- und Sicherstellungsgesetz, dem Zivilschutzgesetz, den Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetzen sowie den Rettungsdienstgesetzen, wurden Regelungen getroffen, die Bund, Länder und Gemeinden in einem gemeinsamen Hilfeleistungssystem zum Schutz der Bevölkerung vereinen.

Die Strukturen der Verwaltungsstäbe und der Führungssysteme der Länder wurden bereits vereinheitlicht. Auf Bundesebene wurden das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder und das Deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem geschaffen. Hier ist eine – über die föderalen Grenzen hinausgehende – gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für den Schutz der Bevölkerung vor länderübergreifenden Gefahrenlagen klar zu erkennen.

Eine zentrale Rolle nimmt die Stärkung der Krisenmanagementfähigkeit der Landesverwaltungen durch eine Modernisierung der Strukturen ein. Diese muss niederschwellig eingreifen und aufwachsend bis hin zu Katastrophenfällen einen einheitlichen Standard in der Krisenbewältigung definieren. Die Anforderungen der Konzeption Zivile Verteidigung, die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit im Falle eines Ausfalls Kritischer Infrastrukturen

sowie die Vernetzung der wesentlichen Aufgabenträger im Krisenmanagement müssen in die Planungen einfließen.

Die Vorplanung geeigneter Stabsstrukturen ist von besonderer Bedeutung für die Bewältigung einer Katastrophenlage. Insbesondere die Besetzung von Stabsstrukturen stellt alle Träger des Bevölkerungsschutzes vor enorme Herausforderungen. Personal ist knapp bemessen und das Ehrenamt in diesem Bereich unverzichtbar. Es stärkt unseren gesellschaftlichen Zusammenhalt – das müssen wir verlässlich fördern. Dazu gehören auch bundesweit einheitliche Freistellungs- und Versicherungsschutzregeln.

KLAMMERFUNKTION DES BUNDES

Die Führungsstäbe der unteren Katastrophenschutzbehörden müssen sich durch eine einheitliche Ausbildung und Übungspraktik gegenseitig unterstützen können. Dies gilt innerhalb der Bundesländer und insbesondere länderübergreifend. Die „Führung vor Ort“ muss in der Lage sein, Unterstützungskräfte anderer Bundesländer oder des Bundes unmittelbar in das laufende System einzugliedern. Die Kompatibilität in Ausbildung, Ausstattung und Leistungsfähigkeit der einzelnen Unterstützungsmodule gewährleistet den Einsatzerfolg ohne Zeitverzug. Der Bund könnte in Bezug auf die Kompatibilität eine koordinierende Rolle einnehmen.

Die Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur ist ein weiterer wichtiger Schritt. Ebenso wie bei der Verwaltungsdigitalisierung ist eine stärkere Standardisierung der genutzten Software, Schnittstellen und Datenformate notwendig, damit lebensrettende Informationen über die konkrete Lage und der für die Krisenbewältigung notwendigen Ressourcen in Echtzeit verfügbar sind. Zudem trägt eine Standardisierung dazu bei, dass schneller Ersatz geschaffen werden kann.

Ebenfalls sollte der Bund eine Klammerfunktion über die verschiedenen Fachressorts zur weiteren Modernisierung der Vorschriften zum Schutz Kritischer Infrastrukturen sowie zur Aufrechterhaltung kritischer Dienstleistungen wahrnehmen. Dazu gehört die Modernisierung und (Wieder-)Ertüchtigung der Vorsorge- und Leistungsgesetzgebung (ehemals Sicherstellungsgesetzgebung) im Zivilschutz sowie die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen in den ihm obliegenden Aufgabenfeldern, zum Beispiel bei der Warnung, aber auch bei Kritischen Infrastrukturen.

In der Herbstsitzung der Innenministerkonferenz 2021 gab es ein klares Ja zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes: Konsens bestand bei der Errichtung eines „Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz“. Zudem war man sich einig, dass damit keine Landeskompetenzen an den Bund abgegeben werden, denn die Strukturen des Katastrophenschutzes unterscheiden sich in den Bundesländern. Sie sind auf die jeweiligen Bedarfe,

Verwaltungsstrukturen, Bevölkerungsverteilungen und die regionalspezifisch zu erwartenden Gefahrenlagen abgestimmt. Die Pilotphase dieses gemeinschaftlich getragenen Zentrums kann bereits in diesem Jahr starten.

Im Katastrophenmanagement arbeiten die Länder mit allen relevanten Stellen (auch denen des Bundes) zusammen. Hierbei werden durch die zuständigen Einheiten insbesondere die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, die Bundeswehr, die zuständige Landespolizei und die Bundespolizei eingebunden. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie die anderen Bundesländer werden über das gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder beteiligt.

Das wichtigste Ziel der Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes muss die Schaffung eines gängigen und leistungsfähigen Systems sein, das über alle Arten von Schadenlagen aufwuchsfähig ist, alle relevanten Akteure miteinander vernetzt und regionale Besonderheiten berücksichtigt. Zivil- und Katastrophenschutz sowie die tägliche nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr sollen enger vernetzt und in Struktur und Verfahren besser aufeinander abgestimmt werden.

Das „Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz“ sollte eine Plattform darstellen, über die sich alle am Bevölkerungsschutz beteiligten Träger austauschen und koordinieren können.

Die zentrale Zukunftsfrage des Bevölkerungsschutzes lautet, welchen politischen und gesellschaftlichen Stellenwert wir diesen Themen geben werden. Damit wir „vor die Lage“ kommen, müssen wir die Stärken föderaler Strukturen besser nutzen. Die Bekämpfung der Corona-Pandemie und die Verwaltungsdigitalisierung zeigen, dass die komplexen Abstimmungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zwar aufwendig, aber lohnend sind. Wer die positiven Aspekte des Föderalismus erhalten und mit Leben füllen will, muss gleichzeitig für eine auskömmliche Finanzierung aller Akteure sorgen; beim Bevölkerungsschutz einschließlich der privaten – ehrenamtlichen – Hilfsorganisationen.

¹ Weitere verfassungsrechtliche „Ermöglichkeiten einer vernetzten und arbeitsteiligen Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen“ fordert mit Blick auf die Digitalisierung ebenso der Rechtswissenschaftler Utz Schliesky: „Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, NVwZ, Heft 10, 15.05.2019, S. 693, S. 695.

² Ausführlich Nathalie Behnke: „Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 35–37, 24.08.2020, S. 9, S. 12 ff.; siehe auch www.bpb.de/apuz/314343/foederalismus-in-der-corona-krise [letzter Zugriff: 11.01.2022].

Staatseinkaufs- macht

Der unternehmerische Staat als Wegbereiter für Sprunginnovationen

RAFAEL LAGUNA DE LA VERA

Geboren 1964 in Leipzig, Softwareunternehmer, 2019 von der Bundesregierung zum Gründungsdirektor der Bundesagentur für Sprunginnovation („SprinD“) berufen.

THOMAS RAMGE

Geboren 1971 in Gießen, Sachbuchautor und Wirtschaftsjournalist, Technologiekorrespondent bei „brand eins“, schreibt unter anderem für „The Economist“, „Harvard Business Review“ sowie „Foreign Affairs“, ausgezeichnet mit zahlreichen Journalistenpreisen.

Die Innovationsagentur DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) des Verteidigungsministeriums der Vereinigten Staaten von Amerika hat einen Wettbewerbsvorteil, den vermutlich keine andere Forschungsförderinstitution der Welt auch nur annähernd in vergleichbarem Umfang bieten kann: die Einkaufsmacht des US-Militärs. Die seit Jahrzehnten eingeübte Praxis am Übergang vom Prototyp zur Serie gestaltet sich dort, etwas grobkörnig dargestellt, wie folgt: Wenn ein DARPA-gefördertes Start-up einen neuen Laser oder ein neues Material

mit Tarnkappeneigenschaften bis zur Vorserienreife entwickelt hat, dann bestellen die *US Army*, die *US Navy* oder die *US Air Force* eine ansehnliche Menge davon. Die Bestellung erfolgt zu einem Zeitpunkt, an dem der Besteller noch nicht zu einhundert Prozent sicher sein kann, dass das junge Hightech-Unternehmen tatsächlich das Produkt zum vereinbarten Zeitpunkt in der definierten Qualität liefern kann. Das ist auch für den Liefernden kein Problem, denn der Kaufvertrag sieht vor, dass genau das passieren kann. Die Beschaffer des Militärs gehen mit ins Risiko, denn die DARPA-Praxis der letzten Jahrzehnte hat gezeigt: *Erstens* wird der Entwicklungsprozess deutlich beschleunigt, wenn der Kunde den Auftrag erteilt hat. *Zweitens* sind die Ausfallquoten bei Weitem nicht so hoch, wie skeptische Kaufleute vermuten würden.

ÜBERLEBEN IM „TAL DES TODES“

Der erste Volumenauftrag schafft für den Lieferanten nicht nur Planungssicherheit – er erhöht auch die Motivation in den Entwicklungsteams und ermöglicht oft, mit einem ersten militärischen *Lead-Kunden* die Technologie zu dem notwendigen technischen Reifegrad so zu entwickeln und zu vergünstigen, dass sie auch für eine breitere Kundschaft im zivilen Sektor interessant wird. Private Investoren lieben dieses Doppelpack: Finanzierung der vor-kommerziellen, riskanten Produktentwicklung durch die DARPA und ein gefülltes Auftragsbuch sind Wasser auf die Excel-Mühlen der Investmentmanager. Und so gewinnt die Technologie genau

den Schwung, den sie zum Übergang in die kommerzielle Verwertung braucht.

Wir Deutschen fremdeln mit dem Ansatz, militärische und zivile Innovation parallel zu denken. Das hat viele Gründe, darunter historische, und die Bundesagentur für Sprunginnovationen ist auch sehr bewusst ohne Anbindung an die Bundeswehr gegründet worden. In unserem kulturellen Kontext ist diese Trennung sinnvoll, denn die Akzeptanz einer Innovationsagentur würde darunter stark leiden. Natürlich lässt sich auch die komfortable Situation der DARPA mit einem Stammkunden mit nahezu unbegrenzten finanziellen Möglichkeiten und sehr geringer Preissensitivität auf Europa ohnehin lediglich bedingt übertragen. Das sollte uns aber nicht daran hindern, anzuerkennen, wie hilfreich es für Sprunginnovationen ist, wenn staatliche Institutionen radikale Innovation nicht nur als Förderaufgabe begreifen, sondern direkt als Abnehmer in hochinnovative Anwendungen investieren – und zwar nicht nur in militärische. Denn dann überleben Innovationen öfter das sogenannte „Tal des Todes“.

Die etwas martialische Metapher beschreibt die Phase, in der zwar erkennbar wird, dass aus einer Idee eine Sprunginnovation werden kann, Investoren jedoch zögern, weil noch keine Kunden in Sicht sind und der Weg zum marktreifen Produkt immer länger ist als erhofft. Für sinnvolle Praktiken innovationsorientierter Beschaffung müssen wir auch nicht zwingend in die USA oder nach China schauen, wo der Staat als Abnehmer von Hochtechnologie entlang seiner Hightech-Strategien zum Geburtshelfer ganzer Industrien wird.

Der französische Staat bestellt in großem Stil bei französischen Anbietern

Cloud-Dienstleistungen, die noch in der Entwicklungsphase sind, und zwar sowohl bei digitalen Start-ups wie *New Vector* als auch bei Industriekonsortien wie *Dassault Systèmes* und *OVHcloud* mit einer *Government-Cloud*. Der finnische Staat erteilte 2020 dem deutsch-finnischen Quanten-Start-up IQM einen Auftrag im Wert von zwanzig Millionen Euro für ein Produkt, das es überhaupt noch nicht gab: einen Quantencomputer, der mit Unterstützung des Bundesforschungsministeriums nun auch in die Höchstleistungsrechner-Infrastruktur am Leibniz-Rechenzentrum integriert wird. Beim deutschen, von Künstlicher Intelligenz (KI) gestützten Übersetzungsdienst *DeepL* war es die schweizerische Bundesverwaltung, die sehr früh einen Großauftrag erteilte und sich auch gern als Referenzkunde nennen ließ, was *DeepL* beim Marketing nutzte. Auffällig ist in Deutschland, dass ähnlich wie in der staatlichen Forschungsförderung auch bei der staatlichen Beschaffung eher Kontrolle, Vorsicht und Absicherung die Entscheidungsprozesse dominieren, Vertrauensvorschuss mit dem Ziel der Innovationsermöglichung und -beschleunigung jedoch nur selten eine harte Währung ist.

Ob bei Cybersecurity für die Bundeswehr, Prognoseanwendungen des Maschinellen Lernens für die Bundes- und Finanzverwaltung oder Quantentechnologien für verschlüsselte Kommunikation – der Staat kann in diesen Bereichen als Erstkunde zugleich investieren und als Anwender profitieren. Interessanterweise haben die Europäische Union und das deutsche Wirtschaftsministerium dafür bereits eine Beschaffungsart entwickelt: die „präkommerzielle Auftragsvergabe“ oder das „*Pre-Commercial Procurement*“. Obwohl es

dieses Verfahren seit mehr als zehn Jahren gibt, wird es leider nicht oft genutzt. Die Botschaft ist auch durchaus bei Hightech-interessierten Politikerinnen und Politikern angekommen. Die Jahresgutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) nehmen das Thema immer wieder auf. Unsere Wahrnehmung ist: Das ist schön, allerdings sollte man sprunginnovationsorientierte Beschaffung noch deutlich größer und über digitale Hochtechnologie hinaus denken.

AUFTRÄGE STATT FÖRDERMITTELCHEN

Vor der Corona-Pandemie flossen rund 35 Prozent der deutschen Staatsausgaben, jährlich rund 500 Milliarden Euro, in öffentliche Aufträge. Dieser Betrag wird in den kommenden Jahren nochmals steigen. Das ist sehr viel Geld, zum Teil sicher gut in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur angelegt. Aber warum traut sich der Staat nicht einmal, 250.000 Wohnungen zum Preis von 1.800 Euro pro Quadratmeter bei angemessenen Umwelt- und Brandschutzstandards zu bestellen, um diese dann sozialverträglich zu vermieten? In anderen Hochlohnländern lässt sich zu diesem Preis auch Wohnraum schaffen – warum nicht bei uns?

Vielleicht muss man diese Herausforderung Bauinnovatorinnen überlassen, und nicht Baulöwen oder kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Die Grundstücke könnte der innovative Auftragnehmer von Kommunen, Land und Bund günstig erhalten. Oder warum kauft der Bund nicht 100.000 Stromtankstellen? Oder 5.000 Kilometer Autobahn mit kälte-

und rissfestem Straßenbelag ohne Mikroplastik, der nicht alle paar Jahre erneuert werden muss, als ob in ihn eine Sollbruchstelle eingebaut sei? Vielleicht mag die öffentliche Hand auch ein paar Hochhäuser oder Brücken ohne Stahlbeton oder ein paar riesige CO₂-Fänger bestellen?

„Damit deutsche Start-ups Konzerne werden, brauchen sie keine Fördermittelchen, sondern Aufträge. Wenn Staat und Industrie Vertrauensbeweise erteilen, statt Warnsignale zu setzen, dann wird auch das Finanzierungskapital folgen“, kommentiert die Tech-Expertin des *Handelsblatts*, Larissa Holzki. Dem können wir uneingeschränkt zustimmen und möchten, bezogen auf innovationsorientierte Beschaffung, ergänzen: Erinnern wir uns an den Sommer 2020. Großbritannien, die USA und Israel erteilten den Unternehmen AstraZeneca, BioNTech/Pfizer und Moderna zügig und unbürokratisch Milliardenaufträge für Impfdosen. Sie bauten keine Absicherungsklauseln für sich ein, sondern entbanden die Hersteller zum großen Teil von der Haftung für eventuelle Nebenwirkungen. Die britischen, amerikanischen und israelischen Beschaffer wussten zu diesem Zeitpunkt nicht, wie wirksam und sicher die Impfstoffe waren und ob sie jemals zugelassen würden. Die europäische Beschaffungsbürokratie dagegen ging den Beschaffungsprozess mit gewohnter Absicherungsmentalität an. Das Ergebnis dieser innovationsfeindlichen und kurzsichtigen Risikominimierungsstrategie der Europäischen Kommission hat Europa, wie wir alle heute wissen, sehr teuer bezahlt.

Ein unternehmerischer Staat kann Wegbereiter für radikale Innovationen sein. Aus drei Gründen kann er diese Rolle besser einnehmen als der Markt:

Erstens hat der Staat weitaus geringere Kapitalkosten als private Investoren. Der Unterschied wird umso größer, je risikoreicher die Investition in Innovation ist. In mittlerer Zeitperspektive von bis zu zehn Jahren kann der deutsche Staat heute realistischere Kapital zu einer Zinslast von zwei bis drei Prozent investieren. Risikokapitalanleger fordern mindestens zehn Prozent und zusätzliche „Hebel“, wenn sie denn überhaupt bereit sind, ausreichend langfristig ihr Kapital einzusetzen.

Zweitens benötigen echte Sprunginnovationen meist eine Entwicklungszeit, die sich nicht in Jahren, sondern in Jahrzehnten misst. Nur der Staat hat hier das Durchhaltevermögen, und nur er kann helfen, dass Unternehmen es entwickeln.

RÜCKFLUSSMODELL ALS ANNÄHERUNGSFORMEL

Der mit Abstand wichtigste Unterschied bei der Investition in Sprunginnovation zwischen Staat und Kapitalmarkt ist aber *drittens* das Rückflussmodell. Der Kapitalmarkt kennt hierfür nur eine Größe, nämlich Gewinn, die Vermehrung des investierten Geldes, in möglichst kurzer Zeit. Wenn der unternehmerische Staat zielgerichtet und missionsorientiert in Innovation investiert, kann das auch monetär ein gutes Geschäft sein. Im Juni 2020 beteiligte sich die Bundesrepublik mit 300 Millionen Euro an *CureVac*. Die Anteile sind heute ein Vielfaches wert, vor allem aufgrund vielversprechender Ansätze für die Krebstherapie. Und klar: Innovative Unternehmen zahlen Steuern, die staatlich umverteilt oder reinvestiert werden können.

Doch die staatlich-gesellschaftlichen Rückflüsse sind eben noch deutlich vielfältiger als jene von Risikokapitalisten. Aus gesellschaftlicher Perspektive bringen sie zusätzlich bessere Bildung und gute Arbeitsplätze. Sie können uns helfen, Umwelt- und Klimaziele zu erreichen und ein insgesamt höheres Wohlstandsniveau zu erzeugen. Und nicht zuletzt kann Innovation zu mehr Teilhabe für alle gesellschaftlichen Gruppen führen und gesellschaftliches Glück mehren.

Dies ist leider nur eine Annäherungsformel. Unseres Wissens gibt es bisher kein umfassendes gesellschaftliches Rückflussmodell, das eine sozioökonomische, quantifizierende Gesamtbetrachtung eines „Return on Investments“ von staatlich finanzierten und induzierten Innovationen ermöglicht. Ein solches Modell zu

erstellen, scheint uns ein zwar schwieriges, jedoch durchaus lohnenswertes Unterfangen für die Innovationsforschung der nächsten Jahre zu sein. Inspiration bei Zielen und Methodik könnten sich die Forschenden bei den sozioökonomischen Bilanzen der Investition in Bildung holen. Wir wissen, und dies ist empirisch sauber belegt, dass die Investition in frühkindliche Bildung volkswirtschaftlich eine hohe Rendite einfährt. Politik und Gesellschaft bekämen mit einem solchen Modell eine bessere Vorstellung und eine bessere Begründung, warum sich die Investition in Innovation lohnt.

Zuletzt erschien von den Autoren die Publikation Sprunginnovation. Wie wir mit Wissenschaft und Technik die Welt wieder in Balance bekommen, Econ Verlag, Berlin 2021.

„Lieber einmal zu viel nachforschen“

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen über die Bedeutung der Digitalisierung bei der Staatsmodernisierung, übergreifendes Krisenmanagement und die Bekämpfung von Kindesmissbrauch

HERBERT REUL

Geboren 1952 in Langenfeld (Rheinland), 1985 bis 2004 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen, 1991 bis 2003 Generalsekretär der CDU Nordrhein-Westfalen, 2004 bis 2017 Mitglied des Europäischen Parlaments, 2012 bis 2017 Vorsitzender der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, seit 2017 Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

Herr Minister Reul, Sie waren Mitglied einer Expertenkommission der Konrad-Adenauer-Stiftung, die ein The-

senpapier zur Staatsmodernisierung erarbeitet hat („Für einen handlungsfähigen deutschen Staat. Vorschläge für eine Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 2021–2025“). Worin sehen Sie die Schwerpunkte?

Herbert Reul: Der Bereich der Digitalisierung ist fraglos ein zentraler Baustein für eine Staatsmodernisierung. In diesem Zusammenhang können Verwaltungsabläufe optimiert werden. Zudem stellt sich die Frage, wie die Besoldung im öffentlichen Dienst verbessert werden kann. Experten werden mit ihrem Wissen immer



Foto: © IM NRW / Ralph Sondermann

wichtiger; darauf sind wir mit unserem Besoldungssystem nicht vorbereitet. Wenn wir so weitermachen, wird es schwer, bei der Konkurrenz um die klügsten Köpfe in der digitalen Welt mitzuhalten. Nicht nur die Privatwirtschaft, auch die staatliche Verwaltung hat hier einen großen Personalbedarf.

Wo sehen Sie als Innenminister von Nordrhein-Westfalen die langfristigen Herausforderungen durch globale Krisen?

Herbert Reul: Wir brauchen Informationen. Daten sind mittlerweile das wichtig-

ste Gut zum Bekämpfen großer Krisen, aber auch von Kriminalität. Es ist deshalb entscheidend, dass der Politik und der Gesellschaft möglichst viele Informationen zugänglich sind. In diesem Zusammenhang muss auch die Frage des Datenschutzes beantwortet werden. Einerseits müssen wir bei einer gigantischen Menge an Daten sicherstellen, dass die Menschen und ihre Daten geschützt werden. Andererseits müssen wir diese Datenberge aber gerade im Bereich der Krisenbewältigung und der Inneren Sicherheit effektiv auswerten, um auf deren Grundlage gezielt handeln zu können. Das ist ein sehr schwieriges Spannungsfeld.

In den vergangenen Jahren wurde bei der Polizei und der Justiz in den Ländern zum Teil erheblich eingespart. Das sind Kernbereiche, wo der Bürger vom Staat die Einlösung seines Schutzversprechens erwartet.

Herbert Reul: Die Länder haben in den Bereichen, wo der Staat eigentlich eine eigene Zuständigkeit hat, teilweise Personal abgebaut. Das war ein Fehler! Deswegen wird in vielen Ländern bei Polizei und Justiz auch wieder mehr Personal eingestellt und in die Ausstattung investiert. Als Landesregierung haben wir in Nordrhein-Westfalen seit 2017 mittlerweile zwölfteinstausend junge Menschen bei der Polizei neu eingestellt. Aber es ist nicht nur eine Frage des Personals, sondern auch der Abläufe, die überprüft werden müssen, damit es etwa bei der Justiz schneller geht.

Die Corona-Pandemie zeigt, dass staatliches Handeln in Krisen zumindest auf Bundesebene nicht hinreichend gesetzlich geregelt ist. Brauchen wir ein Bundeskrisenschutzgesetz?

Herbert Reul: Katastrophen müssen im Bewusstsein wieder als realistisch angenommen werden. Wir müssen uns im Klaren darüber sein, dass sie auch bei uns stattfinden können, nicht nur weit weg und im Fernsehen. Die Vorbereitung auf solche Krisen ist das Entscheidende. Ob das durch ein Bundeskrisenschutzgesetz sein muss, glaube ich nicht. Es wird nicht alles dadurch besser, dass es gesetzlich geregelt wird.

Der Bevölkerungsschutz umfasst den Zivil- und Katastrophenschutz, teilweise auch die fachlich spezialgesetzlich ge-

regelte Risikovorsorge, wenn Sie beispielsweise an die Bereiche Umwelt, Klima, Energie, Gesundheit und die Resilienz von Kritischen Infrastrukturen denken. Diese Bereiche müssen besser vernetzt werden, um das Krisenmanagement zu stärken. Die Länder haben im Rahmen der Innenministerkonferenz frühzeitig auf diesen Punkt hingewiesen. Wir brauchen eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Ländern, aber auch zwischen den Ländern und dem Bund, weil Krisen nicht vor Ländergrenzen haltmachen.

Wir haben gerade beschlossen, dass wir ein Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz des Bundes und der Länder gründen wollen. Es gibt ja seit 2004 bereits das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). In diesem Amt soll die neue Bund-Länder-Einrichtung entstehen, damit wir in einer Organisation gemeinsam alles besprechen, gerade weil es unterschiedliche Zuständigkeiten gibt. Ich halte es für einen großen Fortschritt, dass wir uns darauf verständigt haben.

... das ist dann aber ein neues Koordinierungsgremium und keine zusätzliche gesetzliche Grundlage ...

Herbert Reul: Ja, man muss abwägen, ob eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Im Moment würde ich das – auch abweichend von den Aussagen in dem Dokument der Konrad-Adenauer-Stiftung – eher verneinen.

Es ist zwar richtig, dass Katastrophen und Krisen nicht an Ländergrenzen haltmachen, aber ihre Bekämpfung wird nach meiner Überzeugung vernetzt, aber am besten dezentral organisiert. Bei Katastrophen

ist eine genaue Ortskenntnis meist unerlässlich. Dezentralität ist ein hohes Gut, das darf aber nicht heißen, jeder kocht für sich sein eigenes Süppchen und wir reden nicht miteinander. Deshalb ist die Idee, dieses Kompetenzzentrum als Bund-Länder-Einrichtung zu organisieren, geboren worden. Und die Bundesländer sind bei der Konzeptionierung dieser Einrichtung mit verantwortlich.

Während der Pandemie gab es immer wieder kritische Stimmen über die Macht der Experten, die die Politik beraten. Wie sehen Sie ihre Rolle in Krisensituationen?

Herbert Reul: Experten als Berater sind fraglos notwendig. Aber wir haben in der Corona-Zeit gelernt, dass Experten auch nicht alles wissen. Experten können einen manchmal in eine Scheinsicherheit führen. Oft sind Maßnahmen, die wissenschaftlich gut fundiert erschienen, wieder zurückgenommen worden. Denken Sie nur an die zu Beginn der Pandemie umstrittene Frage des Maskentragens. Wir brauchen Experten, aber am Ende kann keiner der Politik die Entscheidung abnehmen.

Hat sich der Föderalismus in der Krise bewährt oder stand er der Pandemiebekämpfung im Wege?

Herbert Reul: In großen Teilen hat sich der Föderalismus bewährt. Insbesondere die Gefahrenabwehr muss immer in Kenntnis der Sachlage am Ort des Einsatzes geschehen. Gerade bei großen Einsatzszenarien zeigt sich die Stärke des Föderalismus, indem die Kräfte aller Länder und des Bundes unter – wenn man so will –

ortskundiger Einsatzführung zusammenwirken.

Darüber hinaus ist es bei der Krisenprävention wichtig, in Szenarien zu denken. Handelt es sich beispielsweise um Natur- und Klimakatastrophen, die Freisetzung gefährlicher Stoffe, Störungen oder Ausfälle von Kritischer Infrastruktur, Cyberangriffe oder Terroranschläge – all das sind sehr unterschiedliche Krisensituationen. Und wir brauchen für jedes dieser Szenarien Notfallplanungen, die die Strukturen und Prozesse der Krisenbewältigung abbilden. Das ist viel wichtiger als die Frage einer Konzentration der Krisenbewältigung an einer zentralen Stelle. Zentralismus löst nicht alle Probleme.

Die Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass zumindest teilweise die Warnung der Bevölkerung nicht funktionierte. Wie kann das verbessert werden?

Herbert Reul: Ich habe 2018 in Nordrhein-Westfalen den Sirenen-Warntag wieder eingeführt, weil ich fest davon überzeugt bin, dass wir uns auf Katastrophen vorbereiten müssen. Dass mögliche Katastrophen auch bei uns stattfinden können, hat man zu sehr verdrängt. Sirenen wurden nach Ende des Kalten Krieges oft demontiert, weil man dachte, man braucht sie nicht mehr.

Außerdem haben wir in Nordrhein-Westfalen 2022 erstmalig einen eigenen Haushaltstitel für den Katastrophenschutz und richten in diesem Zusammenhang erstmals ein landeseigenes Katastrophenschutzlager ein – als Notfallreserve für dringend benötigte Materialien im Ernstfall. Mittlerweile gibt es auch ein Bundessirenenprogramm, das die Sirenenanschaffung

fördert; da gibt es einen riesigen Nachholbedarf. Sirenen sind ein wichtiges Mittel zur Warnung der Bevölkerung, aber sie lösen nicht alle Probleme. Es muss dazu auch immer die Information kommen, was der Bürger jetzt konkret tun soll. Da spielen die Medien eine wichtige Rolle.

Gefordert wird ein Mix verschiedener Warnsysteme. Warum gilt dieser Weg als besonders effektiv?

Herbert Reul: Wir brauchen eine flächendeckende Infrastruktur mit verschiedenen Warnsystemen. Ein System allein ist nicht effektiv und ausfallsicher genug. Außerdem: Je mehr unterschiedliche Warnmittel wir nutzen, desto mehr Menschen erreichen wir. Das Sirenenetz gilt es jetzt flächendeckend auszubauen. Zweitens brauchen wir Cell-Broadcasting, weil das einen schnellen Informationsfluss an nahezu jedermann gewährleistet. Drittens müssen wir über die Rolle von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nachdenken. In den USA ist es bei großen Katastrophen eine Selbstverständlichkeit, dass im Krisenfall automatisch Informationen ins Fernsehprogramm oder ins Radio eingespielt werden, um die Bevölkerung zu warnen. Davon sind wir, trotz einer entsprechenden Vereinbarung mit den Öffentlich-Rechtlichen, leider noch meilenweit entfernt.

Sollte die Entscheidung darüber, welche Warnmittel eingesetzt werden, in den Ländern oder in den Kommunen getroffen werden?

Herbert Reul: Über die Sirenen und ihre Standorte müssen die Kommunen entscheiden. Aber das Land und der Bund

müssen dafür sorgen, dass ihnen finanziell geholfen wird. Je dezentraler Warnungen sind, desto genauer sind sie, und je präziser sie auf den Ort und den Raum ausgerichtet sind, desto besser. Was nützt es, wenn halb Nordrhein-Westfalen alarmiert wird, aber es zum Beispiel nur im Erftkreis eine Katastrophe gab? Zielgenauigkeit und Präzision der Information sind deshalb elementar. Bei einem Broadcasting-System und den Verhandlungen mit großen Sendeanstalten werden sich der Bund und die Länder einschalten müssen, weil das anders nicht zu managen ist.

Welche Maßnahmen sind zur regelmäßigen Einübung von Krisenwarnungen und Krisenmanagement zu treffen?

Herbert Reul: Am Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen haben wir bereits die Möglichkeit, den Einsatz von Krisenstäben und der Einsatzleitung zu üben. Mit Blick auf die Bevölkerung sollte im Rahmen eines Warntages und durch einen Sirenenprobealarm immer wieder geübt werden. Die zweite Frage ist, ob wir nicht auch an den Schulen solche Übungen durchführen sollten. Müssen Schülerinnen und Schüler nicht auch lernen, was diese Signale bedeuten und wie man sich im Notfall verhält? Krisenwarnungen sollten sowohl lokal als auch überregional geübt werden. Ohne Übung läuft das nicht. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Städten und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Land und Kommunen muss geübt werden.

Im Thesenpapier der Konrad-Adenauer-Stiftung wird die Einrichtung einer zivilen Reserve unter Federführung des Technischen Hilfswerks (THW) angefragt. Was versprechen Sie sich davon?

Herbert Reul: Wir haben bei der Flutkatastrophe erlebt, dass sehr viele Menschen bereit waren, sich ehrenamtlich zu engagieren und zu helfen. Aber oftmals mangelte es daran, aus „zufälligem“ Engagement organisiertes Engagement zu machen, um mehr Wirkung zu erzielen. Wenn das freiwillige Engagement systematischer eingesetzt werden könnte, wären wir noch effektiver. Aus dieser Erfahrung erwächst die Idee der Reserve.

Die Malteser haben ein Konzept vorgelegt, wie man mit einer vierjährigen Selbstverpflichtung bürgerschaftliches Engagement steuern kann, mit dem Ziel, mehr qualifizierte Ehrenamtlichkeit für den Bevölkerungsschutz zu organisieren. Dieses Konzept wird zurzeit von uns mit den verschiedenen Hilfsorganisationen diskutiert. Wir überlegen gemeinsam, wie ein tragfähiges Modell aussehen könnte. Es darf aber nicht so formalisiert werden, dass dieser Aspekt der Freiwilligkeit wieder kaputtgeht.

Sie haben als Innenminister mehrfach die Notwendigkeit einer Modernisierung der nordrhein-westfälischen Polizei betont. Wie weit ist diese vorangekommen?

Herbert Reul: Wenn ich Menschen in schwierigen Zeiten mit einer großen Aufgabe betraue, dann muss ich dafür sorgen, dass sie ordentliche Arbeitsbedingungen haben. Das heißt Ausstattung der Polizei mit Medipacks, Schutzwesten und -helmen, einsatztaugliche Fahrzeuge, insgesamt eine moderne Technik, die funktioniert. Bodycams und Taser sind weitere Stichworte.

Aber wir brauchen auch moderne Gesetze, die ebenso dafür sorgen, dass die Po-

lizei arbeitsfähig ist. Wir sollten davon absehen, Gesetze zu machen, die der Polizei die Arbeit erschweren; man muss ihr vielmehr Instrumente geben, die ihr die Arbeit erleichtern. Da haben wir in Nordrhein-Westfalen eine ganze Menge gemacht. Zum Beispiel was Videobeobachtung angeht. Oder bei der strategischen Fahndung zur Erhöhung des Kontrolldrucks, mit der die Polizei nun bei einem konkreten Anlass, also zum Beispiel einer Einbruchserie in einer Stadt, Kleintransporter an Fluchtrouten auch ohne konkreten Tatverdacht kontrollieren kann. Oder jetzt auch mit dem neuen Versammlungsgesetz.

Welche Rolle spielt die Digitalisierung bei der Polizei?

Herbert Reul: Eine zentrale. Wir haben uns entschieden, dass wir nicht nur eine analoge Polizei sein wollen, sondern eine, die auch in der Zukunft weiter mitspielt. Wir werden sowohl die Ressourcen als auch die Kompetenzen unseres Personals viel stärker in Richtung Digitalisierung ausrichten müssen – und tun dies auch schon. Das geht nicht von heute auf morgen, aber wir haben damit angefangen. Wir haben die Polizei etwa mit Tausenden Smartphones und Notebooks ausgestattet, das war ein erster kleiner Schritt.

Wir haben zur Bekämpfung des Kindesmissbrauchs eine digitale Vernetzung organisiert, sodass in einem virtuellen Großraumbüro alle Polizeihauptstellen an einem Untersuchungsprojekt zusammenarbeiten können, ohne dass die Mitarbeiter hin und her fahren müssen. Und das ist in diesem Deliktfeld nicht das Ende, wir brauchen beim Thema Kindesmissbrauch, aber auch beim Thema Rechtsextremismus Instrumente, wie wir große

Datenmengen aus dem Internet schneller auswerten können. Die Frage der künstlichen Intelligenz wird hierbei eine große Rolle spielen.

In Nordrhein-Westfalen werden gezielt Großrazzien gegen den organisierten Drogen- und Waffenhandel durchgeführt. Hat sich dieses Mittel im Kampf gegen Clan- und Organisierte Kriminalität bewährt?

Herbert Reul: Ja, da gibt es ein Zusammenspiel aus drei Säulen: die Razzien, sie sind quasi die Nadelstiche, dann die langfristigen Ermittlungsarbeiten im Landeskriminalamt gemeinsam mit den Finanz- und Justizbehörden und als Drittes, und das ist sicherlich das Schwierigste, Ausstiege zu organisieren. Ich finde, wir müssen uns auch darum bemühen, Angebote zu machen, dass insbesondere junge Leute aus dieser Szene aussteigen können.

Die Razzien lohnen sich, wir haben rund 2.000 Razzien durchgeführt, über 5.000 Objekte kontrolliert. Dadurch kommen wir manchmal an Informationen und Daten, die uns helfen, an die Hintermänner zu kommen. Wir haben in den letzten Monaten und Wochen immer wieder Ringe zerschlagen, Bosse ermittelt und auch festgenommen. Ob es im Bereich Drogen ist, ob es im Bereich der Geldwäsche ist oder auch im Bereich von Seniorenbetrug. Am Ende zahlt sich die Geduld aus – und das Material dieser Nadelstiche hilft dabei.

Herr Minister Reul, macht Ihnen ein Thema Sorgen, das in der öffentlichen Debatte kaum diskutiert wird?

Herbert Reul: Eines unserer Hauptprobleme ist die Internetkriminalität. Dies gilt insbesondere für den politischen Extremismus, den Kindesmissbrauch und die Organisierte Kriminalität. Es ist heute weniger risikoreich, mit Betrügereien im Netz Geld zu verdienen, als einen Raubüberfall zu machen. Cybercrime gehört zu unseren Hauptproblemen und sie nimmt weiter zu. Auch die Sprache im Netz, Hass und Hetze machen mir große Sorgen.

Das Kriminalitätsfeld Cybercrime ist für die Sicherheitsbehörden mit einem fundamentalen Problem verbunden. Ich habe es eingangs bereits angesprochen. Wir reden nicht ehrlich darüber, wie wir mit unseren Daten umgehen, wie wir sie auf der einen Seite schützen und wie wir auf der anderen Seite den Sicherheitsbehörden Möglichkeiten zur Kriminalitätsbekämpfung geben müssen. Immer noch gewinnen bei uns diejenigen die Oberhand, die sagen: Vorsicht, lieber einmal zu wenig nachforschen als einmal zu viel. Wir erleben, dass Fahnder zwar an eine Internetadresse kommen, aber nicht dahinterkommen, wem diese gehört; und wir wissen genau, der schädigt und schändet Kinder. Das finde ich moralisch nicht akzeptabel! Darüber muss geredet werden, und zwar nicht nur bei irgendeiner Gesetzesänderung, sondern sehr grundsätzlich in der gesamten Gesellschaft. Die Gesellschaft muss sich entscheiden, was sie will. Ob sie sich von denen binden lässt, die immer sagen, was nicht geht, oder ob sie denjenigen, die Probleme aufklären sollen, auch die Instrumente zur Verfügung stellt.

Das Telefoninterview führte Ralf Thomas Baus am 20. Dezember 2021.

Unerfüllte Erwartungen

—
Der Verfassungsstaat und die Schwäche der Kirchen

CHRISTIAN WALDHOFF

Geboren 1965 in Paderborn, Vertrauensdozent der Konrad-Adenauer-Stiftung, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht, Humboldt-Universität zu Berlin.

Die Hiobsbotschaften über den Niedergang der beiden großen Kirchen reißen nicht ab. Die katholische Kirche bekommt ihren Missbrauchsskandal weder in Deutschland noch weltweit in den Griff. Deutlich erhöhte Austrittszahlen sind die Folge. Auch kirchentreuere Mitglieder wenden sich ab oder ziehen sich in die innere Emigration zurück. Der notorische Priestermangel und das damit zusammenhängende Sterben der Pfarrseelsorge bewirken ein Übriges. Reinhard Bingener sprach jüngst von einer „Implosion“ der Kirche.¹

Die evangelische Kirche, von Skandalen weniger betroffen, leidet eher unter einer schleichenden Auszehrung – bei weitgehend intakter Organisation. Sie hat sich, konfessionsgeschichtlich bedingt, schon immer wesentlich stärker den jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Umfeldern angenähert, zuweilen auch angeglichen. Die kulturelle Differenz ist damit geringer, gleichzeitig verblasst jedoch das Proprium des Religiösen und damit die Plausibilität der Sinnhaftigkeit, ja Notwendigkeit der Kirche in der Gegenwart. Der bereits seit Jahrzehnten bestehende Trend des Rückbaus konnte auch hier nicht gestoppt werden.

Die Corona-Pandemie hat zusätzlich katalytische Wirkungen in die beschriebene Richtung entfaltet – beide Kirchen waren wenig vernehmbar, haben teils vorschnell auf Gottesdienste und Seelsorge verzichtet und sich insgesamt zu den Corona-Schutzmaßnahmen eher affirmativ verhalten. Die gegenwärtige Situation scheint damit die dritte Welle pointierter Säkularisierung seit Kriegsende zu sein, die den ohnehin langfristigen Großtrend der schleichenden Säkularisierung des Gemeinwesens überlagern und verstärken: Gesellschaftliche Veränderungsprozesse hatten seit Mitte der 1960er-Jahre zu Kirchenaustritten, Distanzierungen und einem damit verbundenen Einflussverlust der Kirchen geführt. Die zweite Welle brachte mit der Wiedervereinigung 1989/90 eine weitere religionssoziologische Schwächung, ein auch als Folge autoritär-religionsfeindlicher Politik weitgehend entkirchlichtes Land im Vergleich zur alten Bundesrepublik. Die kirchliche „Brache“ konnte kaum „aufgeforstet“ werden, im Gegenteil: Die säkularen Tendenzen ergriffen erneut auch den westlichen, demokratisch-verfassungsstaatlich geprägten und von den normativen Rahmenbedingungen ausgesprochen religionsfreundlichen Landesteil.

Mag in der globalen Perspektive von einer Renaissance der Religionen gesprochen werden – für Mitteleuropa und für Deutschland ist ein solcher Befund unzutreffend. Die Verluste werden auch nicht durch einen wachsenden und vergleichsweise (noch) vitalen Islam, durch Zuwanderung religiöser Milieus oder durch Privatisierungstendenzen des Transzendenten kompensiert. Vor Weihnachten vermeldete das Institut für Demoskopie Allensbach, dass erstmals in der deutschen Geschichte die Bevölkerung aus weniger Christen als Nichtchristen bestand; der Anteil der Katholiken und der Bürgerinnen und Bürger evangelischer Konfession sank knapp unter fünfzig Prozent der Einwohner. Den größten Anteil bei den Nichtchristen machen inzwischen die Religions- beziehungsweise Konfessionslosen aus. 1949 bei Gründung der Bundesrepublik, also zwei Generationen zuvor, gehörten deutlich über neunzig Prozent der Einwohner einer der beiden großen Kirchen an. Damit einher geht, dass – zumeist etwas phasenverschoben – die religiösen Bindungen staatlicher Funktionsträger abnehmen. Eine religionssoziologische Analyse des Deutschen Bundestages zeigt seit 1990 eine kontinuierliche Abnahme der sich zum Christentum bekennenden Abgeordneten von mehr als siebenzig

Prozent auf aktuell rund 45 Prozent. Von ähnlichen Veränderungen in den Höchstgerichten, insbesondere im Bundesverfassungsgericht, muss ebenfalls ausgegangen werden. Das wirkt unmittelbar auf den politischen Prozess zurück – die Folgen sind bereits sichtbar und werden in Zukunft noch sichtbarer werden.

RÜCKGANG KATHOLISCHER INTELLEKTUALITÄT

Den beiden Kirchen fehlt es im Grunde an allem: an Mitgliedern, Gläubigen, Priestern und Pfarrern, an Glaubenseifer, religiöser Praxis, öffentlicher Wirksamkeit – nur am Geld (noch) nicht. Doch auch dies wird angesichts der Austrittszahlen, wiederum phasenverschoben, knapper werden und die kirchlichen Möglichkeiten entsprechend einengen.

Auch die intellektuellen Impulse aus den Kirchen für das Gemeinwesen sind nur mehr marginal erkennbar. Zudem muss hier ohnehin eine konfessionelle Differenz in Erinnerung gerufen werden: Während es etwa mit dem frühen Heinrich Böll oder mit Reinhold Schneider eine katholisch akzentuierte Literatur oder mit Hermann Krings oder Robert Spaemann eine solche Philosophie in der alten Bundesrepublik gab (in der Staatsrechtslehre könnten Ernst-Wolfgang Böckenförde, Alexander Hollerbach oder Josef Isensee hinzugefügt werden), kam noch nie jemand auf die Idee, etwa Thomas Mann oder Siegfried Lenz als „evangelische“ Schriftsteller zu apostrophieren. Das ist Folge der deutschen Religionsgeschichte und der seinerzeitigen Existenz eines katholischen Milieus im ursprünglich nationalprotestantischen Staat. Für unseren Zusammenhang: Diese durchaus attraktive, erkennbar katholische Intellektualität ist, wenn nicht aufgelöst, so doch stark zurückgegangen. Oder um ein anderes Beispiel zu bemühen: Von Helmut Schmidt ist aus seiner Zeit als Bundeskanzler überliefert, dass er gern mit Oswald von Nell-Breuning über Zentralfragen der Katholischen Soziallehre diskutiert hätte. Auf eine solche Idee kam nicht einmal mehr Helmut Kohl, geschweige denn gegenwärtige Bundeskanzler, die bezeichnenderweise konfessionslos sind. Die quantitative wie qualitative Schwäche beider wissenschaftlicher Theologien sind dann nur mehr Folgeerscheinungen in diesem Kontext.

Das Geschilderte, insbesondere das Absinken des Anteils der Christen unter die Fünfzig-Prozent-Schwelle, war eine länger absehbare Entwicklung, die gleichwohl wie ein Menetekel wirkt, das, wenn nicht verstört, so doch erneut zum Nachdenken anregt. Wird dies von den Kirchen in aller Deutlichkeit erkannt? Zweifel sind angebracht. Mein Anliegen vor diesem Hintergrund kann keine umfassende Analyse des zuvor Skizzierten sein. Kurzfristige „Lösungen“ gibt es ohnehin nicht. Der vorliegende Beitrag verfolgt ein sehr viel bescheideneres Ziel: Aus der spezifischen Sicht des Staatsrechtlers möchte ich aufzeigen, was die Schwäche der Kirchen *für den Staat*, für unsere

Verfassungsordnung bedeutet. Das erweist sich als Umkehrung des gewohnten Blicks, zumindest des Juristen: Im Religionsverfassungsrecht geht es traditionellerweise um die Sicherung der Freiheit des Religiösen vor staatlichen Ein- und Übergriffen. Mit anderen Worten: Es geht aus einer freiheitsichernden Perspektive um den Schutz von Religion. Der hier eingenommene Blick kehrt dies um und nimmt eine staatliche Sichtweise als Erwartungshaltung ein: Zu fragen ist, was die zunehmende Schwäche der Kirchen für Staat und Rechtsordnung bedeutet.

GEFÄHRDETE STAATLICHE SÄKULARITÄT

Josef Isensee hat bereits vor gut dreißig Jahren beim Hauptforum des Religionsverfassungsrechts in Deutschland, zum 25-jährigen Jubiläum der Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, die aufgeworfene Frage in einem wichtigen Vortrag unter der Überschrift „Verfassungsstaatliche Erwartungen an die Kirche“ verhandelt.² Noch früher sprach er zugespitzt von der „Säkularisierung der Kirche als Gefährdung der Säkularität des Staates“.³ Säkularisierung ist nicht notwendigerweise dasselbe wie Schwächung, hängt jedoch damit zusammen. „Rechtlich gesehen wird der demokratische Rechtsstaat nicht berührt von Entwicklungen im Bereich der Religion. Er gewährleistet seinen Bürgern die Freiheit der Religion und gewinnt damit für sich selbst rechtliche Unabhängigkeit vom religiösen Leben der Bürger“ (Isensee). Doch so einfach ist es verfassungsrechtlich nicht. Im Folgenden möchte ich zwei Dimensionen der angedeuteten Verfassungserwartungen an die Kirchen staatlicherseits unterscheiden: die religionsverfassungsrechtliche und die staats-theoretische Dimension.

Erstens: Im historischen sowie im synchronen Vergleich stellt sich die deutsche Rechts- und Verfassungsordnung als ausgesprochen religionsfreundlich dar. Das normative grundgesetzliche Konzept verfolgt eine Aufgabenteilung: Während das Individualgrundrecht der Religionsfreiheit alles Religiöse schützt, unabhängig von seiner Mächtigkeit, Kulturüblichkeit oder Sinnhaftigkeit, auch die abwegige oder sektiererische Auffassung, wendet sich das institutionelle Religionsverfassungsrecht in Rezeption der Weimarer Staatskirchenartikel von 1919 Religion als institutionalisiertem, kollektivem Ereignis zu, indem Religionsgemeinschaften angesprochen sind. Beide „Säulen“ des Religionsverfassungsrechts stehen zwar nicht beziehungslos nebeneinander; das Bundesverfassungsgericht sieht den institutionellen Rahmen zumindest auch als Hilfsmittel zur Verwirklichung individueller Religionsfreiheit. Meines Erachtens geht der institutionelle Überhang nicht im Individualgrundrecht auf – das ist in der Fachdiskussion freilich sehr umstritten. Mehr als beim Individualgrundrecht verspricht sich der Staat bei den institutionellen Regelungen etwas von der Religion.

Die entsprechenden Regelungen sind damit staatlicherseits nicht vollständig zweck- und erwartungsfrei, auch wenn klar ist, dass sich der Staat in die religiöse Sphäre als solche nicht einmischen darf und die Kirchen aufgrund des Angebotscharakters der Regelungen nicht instrumentalisiert werden. Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 explizierte das noch im Jargon der Spätaufklärung sehr viel direkter: „Jede Kirchengesellschaft ist verpflichtet, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnungen ihrer Mitglieder einzuflößen.“ Die religiös-weltanschauliche Neutralität des säkularen Verfassungsstaats von 1919 beziehungsweise 1949 kann sich Derartiges nicht mehr erlauben, ist von den aufklärerischen Postulaten jedoch weniger weit entfernt, als vielen bewusst ist. Das Bundesverfassungsgericht spricht daher nicht ohne Grund von „freundlicher“ oder „fördernder“ staatlicher Neutralität gegenüber Religionen. Die staatliche Neutralität bezieht sich danach nicht auf Religion als solche – dieser wird ein ausgesprochen weiter Entfaltungsraum garantiert und diese wird reichlich gefördert –, sondern auf die prinzipielle Gleichbehandlung aller Religionen.

KOOPERATIONSMODELL UNTER DRUCK

Der Kern des deutschen religionsverfassungsrechtlichen Modells zwischen Laizismus einerseits und Staatskirchentum andererseits bilden die zahlreichen Kooperationsangebote: An staatlichen Hochschulen existieren theologische Fakultäten, Religionsunterricht ist als staatliche Veranstaltung ordentliches Lehrfach an öffentlichen Schulen, in staatlichen Krankenhäusern, in Gefängnissen sowie in der Bundeswehr dürfen die Religionsgemeinschaften Seelsorge betreiben und so weiter. Theologieprofessorinnen, Religionslehrer und Bundeswehrseelsorger sind staatliche bezahlte Beamte. Diese Kooperation ist vor dem Neutralitätsparadigma nur haltbar, wenn die Inhalte von den Religionsgemeinschaften selbst bereitgestellt werden: Was im Religionsunterricht oder im Theologiestudium vermittelt wird, kann nicht gegen den Willen der jeweiligen Religionsgemeinschaft festgesetzt werden. Die Religionsgemeinschaften haben außerdem ein Mitbestimmungsrecht, wer unterrichten darf. Der Staat ist in diesem Bereich in doppelter Weise inkompetent: Er *kann* keine Glaubensinhalte vorgeben, weil ihm schlicht die Sachkompetenz fehlt, und er *darf* sie nicht liefern, weil er sonst seine Neutralität verletzte.

Dieses Kooperationsmodell setzt freilich leistungsfähige und leistungsbereite Kooperationspartner aufseiten der Kirchen voraus. Die Normen ruhen erkennbar auf intakten volksskirchlichen Strukturen auf, die sowohl 1919 als auch 1949 vorhanden waren, heute jedoch erodieren. Das Modell gerät dadurch unter Druck. Für die Kirchen stellen sich heute kaum noch

staatliche Übergriffe als Problem dar; sie konkurrieren freilich mit anderen gesellschaftlichen Gruppen, die sich teilweise auch als „Sinnagenturen“ gerieren und weniger rechtlich privilegiert sind. Die Einbeziehung anderer Religionen – zumindest des Judentums (auch aus historischer Verantwortung) und des gemäßigten Islam (vor allem aufgrund der zunehmenden Bedeutung) –, soll und kann das bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Schwieriger wird es mit den Weltanschauungsgemeinschaften, die unter dem Label eines wie auch immer gearteten „Humanismus“ religionskritisch daherkommen. Weltanschauungsgemeinschaften sind in vielen Fragen zwar nach dem Religionsverfassungsrecht Religionsgemeinschaften gleichgestellt. Sie können jedoch nicht für die Gruppe der Religionslosen sprechen. Der Anteil der Mitglieder von Weltanschauungsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung ist und bleibt verschwindend gering.

Der kontrafaktische Geltungsanspruch des (Religions-)Verfassungsrechts hat zur Folge, dass sich durch diese Veränderungen nicht sofort das Recht ändert. Der Legitimationsdruck steigt jedoch, auch wenn man sich bewusst sein sollte, dass die beiden Kirchen immer noch mit Abstand die größten Religionsgemeinschaften darstellen und auch bleiben werden. Das scheinbare Paradox liegt darin, dass sich die Kirchen trotz des im diachronen wie synchronen Vergleich sehr wohlwollenden Rechtsrahmens nicht gut entwickeln. Die Option, durch Übergang zum „amerikanischen Modell“, das heißt einer Trennung vom Staat und Überantwortung in die rein gesellschaftliche Sphäre, gegenzusteuern, wie sie letztlich auch der Freiburger Rede Papst Benedikts 2011 mit ihrem Entweltlichungspostulat zugrunde lag, ist freilich naiv, da sie die komplexen sozialkollektiven Pfadabhängigkeiten entsprechender Modelle ausblendet. Der richtige Kern solcher Überlegungen dürfte darin liegen, dass sich das gesellschaftliche Engagement der Kirchen nicht beliebig weit vom religiösen Proprium entfernen kann, an das es stets rückzukoppeln ist. Das führt zu meinem nächsten Punkt.

VERWIRKLICHUNG DES SUBSIDIARITÄTSGEDANKENS

Etwas weniger dramatisch stellt sich die Entwicklung der Berücksichtigung der Kirchen im außenpluralistischen Setting im Kultur- und Sozialbereich dar. Es gehört zu den Charakteristika der Bundesrepublik, dass sich etwa im Sozialrecht, durchaus in Verwirklichung des Subsidiaritätsgedankens, ein pluralistisches Trägermodell etabliert hat. Nicht der Staat allein, sondern vorrangig „freie“ Träger, darunter vor allem die Großkirchen, betreiben Krankenhäuser, Altenheime, Kindergärten und Sozialstationen. Hier mag es einen gewissen, historisch erklärbaren Überhang kirchlicher Träger geben, die vor allem auch darunter leiden, ihre geistliche Dimension kaum mehr wirklich

füllen zu können (und daher auch entsprechende Schwierigkeiten haben, ihre Sonderstellung im Arbeitsrecht zu verteidigen). Neben Caritas und Diakonie oder anderen traditionellen Verbänden, wie dem Roten Kreuz oder der Arbeiterwohlfahrt, ist längst die Volkssolidarität aus DDR-Zeiten getreten. Entsprechendes gilt für die kirchliche Präsenz in Rundfunkkräten oder als Träger der staatlichen Begabtenförderung. In beiden Fällen – im Sozialbereich wie im Kultur- und Bildungsbereich – kommt der Großteil der Finanzierung dieser Aktivitäten aus öffentlichen Kassen. Es handelt sich damit nicht um Religionsförderung, sondern um die Inanspruchnahme von Religionsgemeinschaften für eine pluralistische Verteilung von Fördergeldern oder die pluralistische Gewährleistung eines öffentlichen Auftrags. Die kirchliche Präsenz relativiert oder verdünnt sich hier mit den üblichen Phasenverschiebungen, um der gesellschaftlichen Realität von Veränderungen der Zivilgesellschaft Rechnung zu tragen, bleibt jedoch im Prinzip erhalten.

FAST TOTZITIERTES BÖCKENFÖRDE-DIKTUM

Zweitens: Komplexer ist die staatstheoretische Dimension hiesiger Fragestellung. Die Verfassungserwartungen an die Kirchen kann der Staat angesichts des Neutralitätsparadigmas kaum explizit formulieren; sie sind jedoch vorhanden. Diese Erwartungen resultieren daraus, dass der rechtlich begrenzte Verfassungsstaat stets von einem säkular begrenzten Gemeinwohl ausgehen muss, will er den Menschen nicht „total“ erfassen. Die beiden deutschen Diktaturen des 20. Jahrhunderts sprechen als menschenverachtende Gegenmodelle für sich. Der (grund-)rechtsgebundene Verfassungsstaat ist insoweit immer fragmentarisch. Das fast totzitierte und in der Sache deutungsoffene Böckenförde-Diktum bringt das auf den Begriff; oder, um mit Josef Isensee einen anderen scharfsinnigen Beobachter zu zitieren: „Die Kirche, die nicht unter den verfassungsstaatlichen Neutralitätspflichten steht, kann dazu beitragen, die sittlichen Voraussetzungen des freiheitlichen Gemeinwesens zu festigen und zu erneuern.“ Man müsste ergänzen: nicht allein, sondern neben anderen zivilgesellschaftlichen Entitäten. Dabei sollte beachtet werden, dass Krankenhäuser und Altenheime auch vom Staat betrieben werden können, Seelsorge und Glaubensverkündung demgegenüber aus den dargelegten Gründen niemals. Um nochmals Isensee zu zitieren: „Wenn die Botschaft der Kirche auf die aufklärerischen Derivate des Christentums schrumpfte, bliebe sie dem Verfassungsstaat gerade den komplementären Dienst schuldig, den nur sie ihm zu leisten fähig ist.“

Aktuell stellt sich diese Frage bei der anstehenden Ablösung der Staatsleistungen für die Religionsgemeinschaften, einem seit 1919 nicht erfüllten Verfassungsauftrag. Darf und soll der Staat die unsystematischen und nur

historisch als Säkularisierungskompensation erklärbarer Staatsleistungen durch eine allgemeine staatliche Religionsförderung ersetzen? Manches spricht dafür. Das müsste dann jedoch alle in Deutschland relevanten Religionen abgestuft einbeziehen. Solche Förderung gibt es indirekt durch Steuer- und Gebührenbefreiungen für korporierte Religionsgemeinschaften, aber auch durch staatlich finanzierte theologische Fakultäten, Religionsunterricht und Anstaltsseelsorge ohnehin schon. Wohlgemerkt: Es geht nicht um die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Sozial-, Stiftungs- oder Schulträger. Dies wurde oben bereits als von einer solchen Religionsförderung abzugrenzender, dem Subsidiaritätsprinzip und dem Pluralismus verpflichteter staatlicher Handlungs- und Verteilungsmechanismus erklärt. Es ginge um wirkliche Religionsförderung unter Beachtung der religiös-weltanschaulichen Neutralität des säkularen Verfassungsstaats. Diese komplexe Frage wird uns in der gerade begonnenen Legislaturperiode noch beschäftigen.

¹ Reinhard Bingener: „Die Implosion verhindern“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 258, 05.11.2021, S. 1.

² Josef Isensee: „Verfassungsstaatliche Erwartungen an die Kirche“, in: Heiner Marré / Joseph Stütting (Hrsg.): Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 25, Mainz 1991, S. 104 ff., wieder abgedruckt in: Ansgar Hense (Hrsg.): Josef Isensee. Staat und Religion. Abhandlungen aus den Jahren 1974–2017, Berlin 2019, S. 211 ff.

³ Josef Isensee: „Die Säkularisierung der Kirche als Gefährdung der Säkularität des Staates“, in: Gerfried W. Hunold / Wilhelm Korff (Hrsg.): Die Welt für morgen. Ethische Herausforderungen im Anspruch der Zukunft, München 1986, S. 164 ff., wieder abgedruckt in: Ansgar Hense, a. a. O., S. 179 ff.

Besorgte Post-Millennials

Erfahrungen zum Staats- und Politikverständnis der Generation Z in Sachsen

HAGEN SCHÄFER

Geboren 1985 in Dresden, Studium der Germanistik, Neueren/Neuesten Geschichte und Politikwissenschaft, Technische Universität Chemnitz und Universität Leipzig, Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung, Lehrer für Deutsch, Geschichte und Gemeinschaftskunde.

Als Lehrer für Deutsch, Geschichte und Gemeinschaftskunde an einem Beruflichen Schulzentrum im Freistaat Sachsen arbeite ich mit mehr als 400 Schülerinnen und Schülern verschiedener Bildungsgänge – von den berufsvorbereitenden Maßnahmen über die Berufsschule bis zur Fachoberschule – zusammen und lerne die Meinungen der 16- bis 21-Jährigen im Unterricht und in Pausengesprächen

aus erster Hand kennen. Die zwischen 1997 und 2010 geborenen Jugendlichen wurden vom *Pew Research Center* als Generation Z bezeichnet, gelegentlich findet sich auch der Begriff „Post-Millennials“.

Die Schülerinnen und Schüler haben ein durchaus differenziertes Bild von den Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. Nicht selten fühlen sie sich unverstanden oder ihre Positionen nur unzureichend von den etablierten Parteien vertreten. Sie beklagen die mangelnden Fortschritte beim Klimaschutz und erleben täglich an ihrer Schule, dass beim Ausbau einer digitalen Infrastruktur oder bei der Ausstattung mit digitalen Endgeräten

eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit im deutschen Bildungssystem klafft. Dabei sind es nicht allein die Themen Klima und Digitalisierung, die viele Schüler beschäftigen, sondern auch die Aufgaben, die der Staat und die Politik gegenüber der Gesellschaft im Allgemeinen und der jungen Generation im Besonderen haben.

Natürlich ist das, was ich aus meinen Erfahrungen schildere, ein subjektives Stimmungsbild, das sicherlich nicht immer repräsentativ ist, sehr wohl aber helfen kann, ein Verständnis für diese Generation zu gewinnen. Gerade durch die duale Ausbildung im Betrieb werden die Schülerinnen und Schüler früh mit der Realität in der beruflichen Praxis konfrontiert und machen sich Gedanken über politische und wirtschaftliche Zusammenhänge und ihre persönliche Zukunft.

ENTTÄUSCHT VON DEN PARTEIEN

Der Osten der Republik, insbesondere der Freistaat Sachsen, wird medial nicht selten als eine Region charakterisiert, in der rechte und fremdenfeindliche Tendenzen weit verbreitet sind. Belegt wird diese einseitige Darstellung mit den Wahlergebnissen der Alternative für Deutschland (AfD). Gründe, die hierfür angeführt werden, reichen von der Diktaturerfahrung in der DDR bis hin zum mangelnden Demokratieverständnis. Diese Erklärungsansätze sind einseitig zugespitzt und lassen ein gewisses Unverständnis für die Biographien der Menschen im Osten der Republik erkennen. Und sie sind für eine Generation, die nach 2000 geboren wurde, ohnehin nicht anwendbar. Für diese Generation ist die Friedliche Revolution inzwischen ein Ereignis, das ihre Eltern und Großeltern tangiert, das sie jedoch für sich selbst als historisch erleben. Arbeitsplatzverlust und existenzielle Sorgen, die für zahlreiche Ostdeutsche nach 1990 bestimmend waren, kennen heutige Schülerinnen und Schüler eher vom Hörensagen. Gleichzeitig nehmen sie wahr, wie der Osten der Republik seitens der Medien – und manchmal auch der Politik – nicht selten als Negativbeispiel für politische und gesellschaftliche Entwicklungen angeführt wird. Eine stark vereinfachte Berichterstattung, das bewusste Ausklammern von Hintergrundinformationen, die für das Gesamtverständnis eines Sachverhaltes essenziell sind, oder polemische und zugespitzte Äußerungen sorgen für Unverständnis und befördern eine Abwehrhaltung vor allem dann, wenn das Geschilderte die subjektive Wahrnehmung vor Ort nicht widerspiegelt.

Dass eine Schülerin oder ein Schüler die Bundesrepublik Deutschland offen ablehnt, habe ich noch nicht erlebt. Es gibt jedoch einige, die sich offen enttäuscht von den „staatstragenden“ Parteien zeigen und mit den Positionen der AfD sympathisieren. Dabei ist es in erster Linie allerdings nicht das Interesse an Politik, das die ablehnende Haltung zur Folge hat; vielmehr spielen

die konkreten Erfahrungen in ihrem Umfeld – beispielsweise in der Familie und im Ausbildungs- oder Praktikumsbetrieb – eine bedeutende Rolle. Hier erleben sie die enormen Probleme, vor die kleine und mittelständische Handwerksbetriebe gestellt sind, bekommen den Leistungs- und Konkurrenzdruck, die geringe Tarifbindung und das Lohngefälle zum Westen der Republik unmittelbar zu spüren. Gleichzeitig werden sie mit den Gedanken und Ängsten älterer Kolleginnen und Kollegen konfrontiert, was einen nicht unerheblichen Einfluss auf ihr eigenes Meinungsbild haben kann. Wiederholt habe ich den Satz gehört: „Ich darf meine Meinung im Unterricht doch nicht sagen.“, obwohl den Schülerinnen und Schülern bekannt ist, dass gerade der Gemeinschaftskundeunterricht die Möglichkeit bietet, streitbare Themen offen und kontrovers zu diskutieren. Offenbar fürchten einige von ihnen, mit vom „Mainstream“ der öffentlichen Meinung abweichenden Ansichten Anstoß zu erregen und dafür nicht nur kritisiert, sondern auch sanktioniert zu werden. Dadurch wird eine ehrliche Debatte, die einen Mehrwert für alle Unterrichtsteilnehmer schafft, erheblich erschwert.

PESSIMISTISCHE GRUNDSTIMMUNG

Die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, erscheint gering. Die sinkenden Mitgliederzahlen aller politischen Jugendorganisationen in den östlichen Bundesländern zeigen das deutlich. Dabei ist ein partielles Interesse für politische Themen nicht von der Hand zu weisen. Wenn es beispielsweise um den Umgang mit Upload-Filtern, mit der *Fridays for Future*-Bewegung oder um die Cannabis-Legalisierung geht, zeigen nicht wenige Jugendliche Interesse an politischen Entscheidungen. Nicht selten aber herrscht Unverständnis über die gerade von Politikern der CDU und der SPD vertretene Meinung zu diesen Themen. Viele Schülerinnen und Schüler können auch zu wenig zwischen den Zuständigkeiten von Bund, Ländern und kommunaler Ebene differenzieren, sodass Kritik, wenn sie falsch adressiert wird, viel zu oft ungehört bleibt.

Auch bei Themen von größerer gesellschaftlicher Relevanz zweifelten einige Schüler an der Lösungskompetenz der vorherigen Bundesregierung und erhoffen sich ein zielgerichteteres Handeln der Ampel-Koalition. Die Sorgen und Ängste der jungen Generation ernst zu nehmen und die Zukunft des Landes wirklich zu gestalten, ist eine in Gesprächen mit Schülerinnen und Schülern immer wieder zu vernehmende Position. Aussagen wie die folgenden lassen erkennen, dass sich viele Jugendliche Gedanken um ihre berufliche und finanzielle Zukunft machen: „Ich bekomme später sowieso keine Rente mehr, und von dem wenigen, was ich als Lehrling verdiene, kann ich auch kaum etwas sparen.“ Oder: „Wenn ich nach dreieinhalb Jahren Ausbildung für 10,50 Euro Stundenlohn in der Werkstatt stehe, ist das für mich keine Perspektive. Deshalb besuche ich die Fachoberschule und will dann studieren.“

Die beiden Beispiele lassen die Bereitschaft erkennen, die Zukunft selbst aktiv zu gestalten. Sie offenbaren allerdings auch eine pessimistische Grundeinstellung, dass der Staat zu lange vernachlässigt hat, Rahmenbedingungen zu schaffen, die nachfolgenden Generationen eine nachhaltige finanzielle Grundlage gewährleisten. Zukunftssorgen wie diese aus dem Mund von Auszubildenden oder Fachoberschülern zu hören, mag verwundern. Es zeigt aber, dass der Dialog dringend geboten ist, denn Enttäuschung und Resignation können leicht in Ablehnung und Protest umschlagen. Die Schule kann ein erster Ort des Anstoßes sein, um Verständnis für politische Entscheidungsprozesse zu entwickeln und die Funktionsweise staatlicher Institutionen zu verstehen. In diesem Zusammenhang gilt es, die Angebote der Landeszentralen für politische Bildung auszubauen und in den Schulen anzubieten.

Ziel, besonders auch der CDU und ihres Umfelds, sollte es sein, viel mehr als bisher einen Dialog mit den jungen Menschen zu führen und ihre Sicht und Sorgen aufzunehmen. Zu Studierenden bestehen etwa über die Förderwerke solide Kontakte. Wie aber findet man mehr Zugang zu den Auszubildenden und anderen nicht akademischen Gruppen junger Menschen, die nicht zu Unrecht mehr Wahrnehmung einfordern? Noch ist nach meiner Beobachtung trotz aller Anzeichen ihrer Entfremdung von den Parteien ein Spaltbreit Offenheit für neue Dialogangebote vorhanden. Michael Kretschmer hat es auf anderen Ebenen mit seinem beeindruckenden Engagement in Bürgerdialogen vorgemacht, wie hilfreich diese Ansätze sein können.

Konzeptionelles Denken ist gefragt, um speziell Jugendliche und junge Erwachsene verstärkt anzusprechen. Im ersten Schritt geht es darum, Vorbehalte abzubauen und verlorengegangenes Vertrauen zurückzugewinnen. Das kann nur durch eine dialogoffene Kommunikation geschehen, die weniger durch Lehr- und Lernprogramme oder -projekte der politischen Bildung initiiert wird als durch Austausch und Resonanz. Hier sind die Vertreter aller politischen Ebenen – von der Kommunal- bis zur Bundespolitik – gefordert.

Für die Zukunft wappnen

Deutschland braucht einen resilienten Haushalt und Staatsreformen

KAY SCHELLER

Geboren 1960 in Kiel, Jurist, seit 2014 Präsident des Bundesrechnungshofes und Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Vorsitzender des Bundespersonalausschusses.

Deutschland steht unter Druck. National, europäisch, global. Dem Staat, und insbesondere der Bundesebene, kommt hier eine Schlüsselrolle zu. Er gibt die Richtung vor, definiert die Ziele, wählt die Maßnahmen aus. Und: Der Staat muss die notwendige Finanzierung sicherstellen. Soweit er selbst agiert, weil unserer verfassungsrechtlichen Ordnung entsprechend die Kern-

bereiche seiner Aufgabenerfüllung betroffen sind, bilden die öffentlichen Haushalte eine wesentliche Grundlage für seine Handlungs- und Wirkfähigkeit.

Soweit Wirtschaft, Unternehmen, Industrie, wir als Bürgerinnen und Bürger, als Verbraucherinnen und Verbraucher, als Gesellschaft betroffen sind und etwas tun können, setzt der Staat durch seine Regulierung Anreize, Impulse und wo notwendig auch Grenzen. Aber auch auf diesem Feld muss der Staat liefern: zeitgemäß, schnell, wirkungsvoll.

Der Staat steht damit unter Handlungsdruck. Gewaltige und nicht aufschiebbare Herausforderungen, etwa beim Klimaschutz, sind zu bewältigen. Zudem werden die Folgen einer über Jahr(zehnt)e verschleppten Modernisierung Deutschlands sichtbar. Die Pandemie hat viele Defizite schmerzlich – wie unter einem Brennglas – offenbart und im ohnehin verkrusteten Bundeshaushalt tiefe Spuren hinterlassen.

DEN BODEN BEREITEN, DAMIT INVESTITIONEN WIRKEN

Der Staat liefert oft nicht das, worauf es ankommt: in der Pandemie, im Kampf gegen die Erderwärmung, im globalen Wettbewerb, bei der Bildung, in den Sozialsystemen und elementaren Infrastrukturen, bei der inneren und äußeren Sicherheit oder beim Thema Digitalisierung. Die Defizite sind bekannt.

Wichtig ist dabei, dass nicht alle Schwachstellen, die Deutschland in seinen „Low-Performance“-Sektoren aufzuweisen hat, auf einen Mangel an öffentlichen Mitteln zurückzuführen sind. Das ist ein zentraler Befund: „Viel hilft viel“ ist kein Patentrezept. Die Erfahrung zeigt: Investitionen, seien sie öffentlich oder privat, wirken nur dann effektiv, wenn sie ein klares Ziel verfolgen, das in ein Gesamtsetting aller Maßnahmen eingebettet ist; wenn es schnell geht, und: wenn alle staatlichen Strukturen, die für die reale, operative Umsetzung einer Investition gebraucht werden, an einem Strang ziehen.

Doch oftmals behindert Deutschland sich selbst. Verharrend in übermäßig komplexen – sowohl horizontalen als auch vertikalen – Verflechtungsstrukturen aller staatlichen Ebenen, bleibt selten Raum für pragmatische, kreative, schnelle und wirkungsvolle Lösungen. Es bedarf deshalb eines Wandels: Investitionen, die einen Entwicklungsrückstand beseitigen sollen, können nur dann Früchte tragen, wenn sie auf einen fruchtbaren, gut vorbereiteten Boden fallen. Anders ausgedrückt: Die Absorptionsfähigkeit für Investitionen muss gegeben sein. Dazu liegen Vorschläge auf dem Tisch. Die notwendigen Mehrheiten dafür zu finden, ist Aufgabe der Politik.

Ist der Boden für das Wirken von Investitionen bereit, geht es darum, die notwendigen öffentlichen Finanzmittel bereitzustellen, soweit der Staat in der Pflicht steht. Dabei ist klar: Eine Zukunft „auf Pump“ kann und darf es nicht geben. Die Schuldenregel hat der Verfassungsgesetzgeber aus guten Gründen eingeführt. Als Regel zur Selbstbindung verhindert sie, dass das „süße Gift“ der Verschuldung in der politischen Praxis die Oberhand gewinnt. Sie zwingt zur Priorisierung, wenn Wünsche und Haushaltswirklichkeit stark auseinander gehen. Die nachfolgenden Generationen bewahrt sie vor einer überbordenden Schuldenlast.

Obwohl bereits seit langer Zeit absehbar war, dass es in den für Deutschlands Zukunft elementaren Bereichen erheblicher – auch öffentlicher – Investitionen bedarf, mangelte es in den vergangenen Jahren an entsprechend klaren

und nachvollziehbaren Schwerpunktsetzungen im Bundeshaushalt. Zudem wurde in den finanziell guten Jahren nach der Finanzkrise die positive Entwicklung nicht zur nachhaltigen Stabilisierung und Entkrustung der Haushaltsstruktur genutzt. Das Geld war im Überfluss vorhanden, sodass es quasi von selbst zu einer anstrengungslosen, in Wahrheit aber nur vordergründigen Konsolidierung des Bundeshaushalts kam. Wegweisende Reformen, mit denen die rein konsumtiven Elemente des Haushalts zugunsten investiver, zukunftsgerichteter Ansätze zurückgedrängt worden wären, blieben aus. Die verkrustete Haushaltsstruktur verfestigte sich. Hier muss ein Umdenken stattfinden. Wenn Neues zu gestalten ist, kann nicht alles beim Alten bleiben. Dies gilt auch und gerade für das Königsrecht des Parlaments: die Beschlussfassung über den Haushalt und die Wirkungskontrolle im Haushaltsvollzug.

Wie steht es heute um den Bundeshaushalt? Mit der Coronakrise und ihrer Bekämpfung haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen, die dringlichsten Zukunftsaufgaben schnell, entschlossen und wirksam anzugehen, verschlechtert. Der Bund hat sich in der Pandemie in kürzester Zeit mit Hunderten Milliarden Euro zusätzlich verschuldet. Eine gewaltige Hypothek, die aktuelle und künftige Haushalte maßgeblich vorbelastet.

Aber nicht nur die Pandemiekosten lasten schwer. Über Jahre hinweg ungelöste Reformfelder – wie etwa Rente oder Gesundheit – sind ebenso prägend für einen einzementierten Bundeshaushalt. Allein die Zuschüsse zur Rentenversicherung belasten den Bundeshaushalt mit über einhundert Milliarden Euro jährlich, Tendenz steigend.

Daneben treten offene Haushaltsrisiken. Sollte etwa das Bundesverfassungsgericht den Solidaritätszuschlag für verfassungswidrig erklären, fehlten in der aktuellen Finanzplanung rund vierzig Milliarden Euro. Hinzu tritt die Gefahr veränderter Zinsen bei hohem Schuldenstand: In Anbetracht der angezogenen Inflation ist fraglich, ob die Niedrigzinspolitik der Notenbanken von Dauer sein kann. Kommt es zu einem Kurswechsel, wird die Zinslast für den Bund schnell und spürbar steigen. Folge wäre eine weitere Verengung der finanziellen Handlungsspielräume, die dringend benötigt werden, um Deutschlands Zukunft zu gestalten.

KONSOLIDIERUNG, FOKUSSIERUNG, KLARHEIT

Was ist zu tun? Der Haushalt des Bundes muss konsolidiert werden – und zwar nicht über ein Schleifen der Schuldenregel. Eine Zukunft „auf Pump“ kann nicht gelingen. Vielmehr bedarf es eines transparenten Haushalts mit einer Schwerpunktsetzung auf Zukunftsthemen. Schattenhaushalte müssen vermieden beziehungsweise zurückgeführt werden. Diese Kunstgriffe – um am Haushalt vorbei zu agieren – erschweren eine zielgerichtete Politik. So verschleiern die zahlreichen Sondervermögen elementare Haushaltsgrundsätze wie Einheit,

Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit. Der Haushalt setzt politische Entscheidungen um, macht die parlamentarische Gestaltung und ihre Schwerpunkte sichtbar und budgetär operativ. Dort gehört alles hin, was der Volkssouverän für bedeutsam erachtet. Dies bindet die Verwaltungen und macht nachvollziehbar, was mit den Steuern der Bürgerinnen und Bürger gemacht wird.

Gleichzeitig bedarf es einer Entflechtung. Das expansive Hineinfinanzieren des Bundes in ureigenste Länderaufgaben, wie beispielsweise Schulen, öffentlicher Nahverkehr und sozialer Wohnungsbau, muss ein Ende haben. Der Wirkungsgrad ist oft gering. So kommen Bundesgelder teilweise gar nicht oder nur stark verzögert an. Der Bund sollte sich auf zukunftsrelevante, gesamtstaatliche Kernaufgaben besinnen (können). Auch die Länder müssen ihren Beitrag leisten. Wo sie im Kern zuständig sind, müssen sie handeln und die Dinge verbessern. So sieht es das Grundgesetz vor. Reflexartige Rufe nach Bundesgeldern sind nicht gerechtfertigt. Die Sozialsysteme müssen zukunftsfest gemacht werden. Der Bund sollte die Lasten nicht allein auffangen, damit sich der Haushalt weg vom konsumtiven hin zum investiven entwickeln kann. So würde sich die notwendige Innovationskraft entfalten. Dies würde auch durch eine zielgerichtetere Ausrichtung weiterer Sozialabgaben erreicht. Flankiert werden sollte dies von einer systematischen Hinterfragung steuerlicher Vergünstigungen und Subventionen und einer gleichzeitigen effektiven Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Die notwendige Priorisierung und Entschlackung des Bundeshaushalts sollte zudem durch ein Ausgabememorandum unterstützt werden. Jede neue Ausgabenposition muss gegenfinanziert sein.

Ein konsolidierter und priorisierter Haushalt alleine reicht aber nicht aus. Parallel dazu bedarf es beherzter Staats- und Verwaltungsreformen. Staat und Verwaltung sind kein Selbstzweck. Sie dienen dazu, die Grund- und Freiheitsrechte des Grundgesetzes einzulösen. Klare Zuständigkeiten, schlanke, agile sowie effektive Verfahren und Strukturen – beim Bund selbst, aber auch im föderativen Mehrebenensystem –, eine Renaissance der Einheit von Aufgaben- und Finanzverantwortung – Konnexität, wie sie das Grundgesetz aus guten Gründen vorsieht – und klare Priorisierung sind notwendig. Nur in diesem Gesamtkontext kann der Bundeshaushalt Basis für eine gute Zukunft Deutschlands sein. Ohne Geld ist alles nichts, aber nur mit Geld allein wird die Transformation auch nicht gelingen. Dazu bedarf es mehr. Eine gute Zukunft für Deutschland verlangt beides: einen resilienten Haushalt und Staatsreformen. Sonst wird es nicht gelingen, die Zukunftsaufgaben zu meistern.

Vernachlässigung des Selbst- verständlichen

Infrastrukturen als unerlässliches Gerüst für Staat und Gesellschaft

FERDINAND KIRCHHOF

Geboren 1950 in Osnabrück, Jurist, Rechtswissenschaftler, ehemaliger Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts.

Infrastrukturen sind für Staat und Gesellschaft die unerlässliche Basis unseres Zusammenlebens. Auf ihr Bestehen und Funktionieren vertraut jeder wie selbstverständlich. Werden sie vernachlässigt, leidet das gesamte Gemeinwesen. Fehlen

sie vollständig, zerfallen Gesellschaften, brechen Märkte ein, gerät der innere Frieden in Gefahr. Der Abbau erfolgt schleichend, ohne anfangs wahrgenommen zu werden. Dieser Beitrag möchte auf Fehlentwicklungen in Deutschland hinweisen, denen frühzeitig zu begegnen ist, um die Chance zu eröffnen, für die Zukunft gerüstet zu sein.

Die Gesundheitsverwaltung steht derzeit besonders im Blick der Öffentlichkeit. Die Coronakrise hat deutlich gemacht,

dass in diesem Bereich nachjustiert werden muss, denn zeitgenaue Meldekettens fehlen, die Digitalisierung lässt zu wünschen übrig und konkrete Eindämmungsvorschläge lassen oft auf sich warten. In der Energieversorgung werden für den Klimaschutz die Atom- und Kohleenergie künftig ausgeschlossen, obwohl eine belastbare Ausstattung mit Photovoltaik oder Windenergie noch fehlt. Die Verkehrsinfrastruktur von Straßen und Schienen ist überlastet; sie bedarf der Sanierung und des Ausbaus. Die Rentenversicherung richtet sich allein an der aktuellen Versorgung aus, ohne die Generationengerechtigkeit zu berücksichtigen.

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass gewaltige Infrastrukturmaßnahmen erforderlich sind, um unseren Staat wieder fit und aktionsfähig zu machen.

Erforderlich ist eine grundlegende Neuausrichtung der Politik, die neben situationsbezogenen Lösungen akuter Einzelprobleme die strukturelle Kontinuität des Gemeinwesens als Schwerpunktaufgabe ins Visier nimmt. Das ist freilich weniger spektakulär als schnelle Lösungen in einer Krise, verspricht aber auf Dauer größeren Gewinn für Staat und Gesellschaft.

GEFÄHRDETE FINANZSTRUKTUREN

Staaten und Zentralbanken bestimmen über die Entwicklung des Euros. Er ist wegen unterschiedlicher Geldpolitiken ins Schlingern geraten. Während die Nordschiene der Eurostaaten auf Geldwertstabilität pocht, gewinnen die südlichen Euroländer mit ihrer Politik des billigen Geldes und niedriger Zinsen zurzeit die

Oberhand. Als Währung einer Geldunion ist das Euro-System organisatorisch recht stabil, bedarf aber straffer supranationaler Regelungen. Wenn sich allerdings die Staaten entgegen der Vertragsbedingungen zu günstigen Konditionen bei der Europäischen Zentralbank (EZB) refinanzieren, häufen sich immer höhere Schulden auf. Zudem mutiert die Europäische Union (EU) selbst allmählich zur Schuldenunion. Dass dieses Währungssystem nicht stabil bleiben wird, dürfte abzusehen sein.

Artikel 110 Grundgesetz (GG) verlangt vom Bund, alle Einnahmen und Ausgaben in einem einjährigen Etat zusammenzufassen. Ziel ist ein Gesamtplan, der dem Parlament das gesamte Finanzgebaren des Staates transparent darlegt. Private Gesellschaften in Staatshand, öffentliche Sondervermögen und aus vergangenen Haushaltsjahren übergeleitete Kreditreste unterlaufen diese Haushaltseinheit. Zwar werden Nebenhaushalte zuweilen notwendig; wo ihnen aber ein Sachgrund für die Separierung vom Gesamtplan fehlt, kann der Staatsetat seinen verfassungsrechtlichen Zweck nicht demokratiegerecht erfüllen.

In diesem Punkt Abhilfe zu schaffen, fällt allerdings schwer. Ein Mehr an direkter Demokratie, etwa durch obligatorische Referenden für gravierende Änderungen, wie für Schuldenaufnahmen oder Novelierungen der EU-Verträge, könnte dem verantwortlichen Gesetzgeber wieder neuen Elan verleihen.

Meist verändern sich Infrastrukturen unbemerkt, vor allem bei technischen Einrichtungen. Nach ihrer Errichtung wird ihrem Bestand nicht mehr die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Ihr aktuelles Funktionieren gilt unbedenklich als Garant künftiger Verfügbarkeit. Technische

Infrastrukturen sind jedoch besonders vulnerabel. Brücken, Schienen, Straßen und Kraftwerke haben eine begrenzte Haltbarkeit und bedürfen steter Unterhaltung. Für sie zu sorgen, bringt wenig politische Popularität, denn sie gilt als selbstverständliche Alltagsaufgabe. Technische Infrastrukturen sind deshalb vorrangig in den Blick zu nehmen.

Um Abhilfe zu schaffen, sind in erster Linie die Medien gefragt, die den Fokus ihrer Berichterstattung auf solche Entwicklungen lenken könnten. Aber auch die Verwaltung ist gefordert; sie müsste, statt zu schweigen, mit eigenständigem Beamtenethos mehr Aufmerksamkeit von der Politik und den Parlamenten einfordern.

VERTRAUEN IN DEN MARKT

Wir gehen zu Recht davon aus, dass sich freie Märkte hinreichend selbst organisieren. Die Nachfrage der Kunden bietet den Unternehmen ein klares Ziel, ihr Gewinnstreben sorgt für effiziente Versorgung und günstige Preise. Ihnen kann der Staat die notwendigen Infrastrukturen dafür überlassen. So versorgen sie ohne Probleme die Bevölkerung in privater Organisation mit Lebensmitteln. Eingreifen muss der Staat allerdings in Oligopolstrukturen und Notsituationen, wie etwa in der Containerkrise beim Abreißen globaler Lieferketten für eine „Just-in-time“-Produktion. Wo private Infrastrukturen dennoch Risiken für die Versorgung bergen, genügen staatliche Regulierungsaufsicht, private Eigensicherung, gesetzliche Betreiberpflichten oder „Stresstests“ bei Banken gegen Ausfall. Solche Märkte kann der

Staat im berechtigten Vertrauen in der Regel der freien Wirtschaft überlassen, denn sie funktionieren aus Eigeninteresse ihrer Betreiber von selbst. Voraussetzung ist allerdings immer, dass sie sich für den privaten Betreiber lohnen; sonst steigt er aus.

Ursprünglich funktionsfähige Infrastrukturen können mit der Zeit untauglich werden oder sogar ausfallen. Die schiere Quantität ihrer Benutzung überfordert sie. Regelmäßige Staus auf der Autobahn, eine in Personal und Gerätschaften unzureichende Ausstattung von Krankenhäusern, eine Deutsche Bundesbahn, deren Fahrplan aus den Fugen gerät, belegen die Misere.

Abhilfe können die Berechnung der Nutzungsdauer und eine Prognose ihrer zukünftigen Auslastung schaffen. Dazu wären aber zeitumfassende Masterpläne gefordert.

Solche Überlastungen bestehen auch in der Rechtsetzung. Nach Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag, EUV) beteiligen sich die nationalen Parlamente „aktiv“ an der europäischen Rechtsetzung und bringen mitgliedstaatliche Belange in das europäische Recht ein. Artikel 23 GG verlangt vom deutschen Parlament die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union, der Bundestag erhält Gelegenheit zur Stellungnahme zu ihren Rechtsetzungsakten. Ein fundiertes Eingehen auf europäische Normentwürfe dürfte in der Praxis jedoch nicht vorhanden sein: Die schiere Masse der ihm zugesandten EU-Dokumente verhindert eine effektive Prüfung. Dem Bundestag sind beispielsweise zwischen Oktober 2013 und Oktober 2016 insgesamt 64.285 EU-Dokumente übermittelt worden. Diese Menge konnte er wohl kaum mit eigenen Verwaltungskräften sorgfältig

durchforsten. Gerade die Gesetzentwürfe und Planungen der Europäischen Union bedürfen aber einer vorausschauenden und sorgfältigen Prüfung, um nationale Interessen in den europäischen Willensbildungsprozess wirksam artikulieren zu können.

Dieser Informationsfluss zwischen Europäischer Union und deutschem Mitgliedstaat bedarf größerer Aufmerksamkeit; der Bundestag muss dafür besser ausgestattet werden. So würde auch der öffentliche Diskurs über EU-Vorhaben angeregt und die Öffentlichkeit besser in die politische Diskussion eingebunden.

GENERATIONENÜBERGREIFENDE NACHHALTIGKEIT

Eine weitere Frage ist die Stabilität aktuell gut funktionierender Infrastrukturen in der mittel- und langfristigen zeitlichen Perspektive. Rentensysteme müssen schon heute ihre monetäre Situation für künftige Generationen einbeziehen, die Staatsverschuldung hat bereits jetzt die Zins- und Tilgungsbelastung in kommenden Haushaltsjahren zu beachten, der Klimaschutz muss schon heute den völligen Ausstieg aus der fossilen Energie anstreben. Im Klimaschutz geht es zurzeit zwar deutlich voran. Aber wo bleiben ein Generationenfaktor in der Rentenversicherung und eine Bremse für ausufernde Staats-

kredite, die künftigen Generationen ihre finanzielle Freiheit sichert? Lebt die Gegenwart auf Kosten der Zukunft, kann von sicherer Infrastruktur kaum noch die Rede sein.

Abhilfe würden vermutlich nur deutlich konturierte Verfassungsregeln mit intertemporaler Wirkung schaffen, welche die Tagespolitik fester an die Nachhaltigkeit binden.

Aus den unterschiedlichsten Gründen werden lebenswichtige Strukturen der Gesellschaft vernachlässigt. Der Trend geht dahin, lieber Neues politisch zu planen, als den Bestand zu erhalten. Den Wähler interessieren eher tatkräftige Aktionen als die Unterhaltung bestehender Grundausrüstungen. Die Medien belohnen spektakuläre Aktionen mit mehr Aufmerksamkeit als das sorgfältige Verwalten und Erhalten staatlicher Einrichtungen. Das führt zu einer Tendenz der Schwächung von Infrastrukturen, obwohl sie jeder als selbstverständlich voraussetzt und sie für Gesellschaft und Staat lebenswichtig sind. Es ist an der Zeit, den deutschen Staat fit für die Zukunft zu machen. Er muss sich wieder mehr dem „starken langsamen Bohren dicker Bretter“ zuwenden, anstatt in der Tagespolitik zu verharren. Bürger und Gesellschaft haben einen Anspruch auf einen Staat, der sichere und strapazierfähige Infrastrukturen aufweist. Wer für die Zukunft gewappnet sein will, muss auch in seinen Infrastrukturen stark sein und Reserven bilden.

Mehr Zugang zu den Menschen

Impulse für eine Staatsmodernisierung aus gewerkschaftlicher Sicht

MONICA WÜLLNER

Geboren 1969 in Stuttgart, seit 2012 Mitglied des Bundesvorstandes der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), stellv. Landesvorsitzende der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) Baden-Württemberg, Mitglied im CDA-Bundesvorstand.

Der Staat – das sind wir alle, nicht nur die Verwaltungen auf allen Ebenen und die Politik. Umso wichtiger ist es, dass sich möglichst viele Menschen Gedanken darüber machen, wie unser Zusammenleben strukturiert, organisiert und verwaltet wird. Viele haben mittlerweile das Gefühl, dass der Staat zu einem „Bürokratiemonster“ geworden ist, das sich

zwar einerseits um die Menschen im Land kümmert, andererseits aber auch hohe bürokratische Hürden aufgebaut hat, die viele Bereiche lähmen.

Aufgabe der Gewerkschaften ist es, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern. Aus dieser Aufgabenstellung leitet sich ein direkter Anspruch ab, im Namen der Beschäftigten einen verlässlichen Rahmen für gute Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen von der Politik einzufordern. Da diese keinesfalls losgelöst vom Staat und von seinen Institutionen betrachtet werden können, machen sich die Gewerkschaften und ihre Dachverbände Gedanken darüber, welche Rolle der Staat hierbei spielt, ob er seinen Aufgaben gerecht wird und was die Beschäftigten im Land von der Staatsgewalt erwarten dürfen.

Die Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung *Für einen handlungsfähigen deutschen Staat. Vorschläge für eine Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 2021–2025* formuliert zehn Forderungen. Auf einige von ihnen möchte ich im Folgenden eingehen und dabei meine Sicht als Gewerkschafterin einfließen lassen.

Der Forderung, das Ressortprinzip für Querschnittsaufgaben zu öffnen und die Entscheidungskompetenz an nachgeordnete Oberbehörden zu übertragen, kann aus gewerkschaftlicher Sicht zugestimmt werden, wenn nicht nur die Aufgaben in den Fokus genommen werden, sondern auch die Betroffenheit der einzelnen Personengruppen. Beispiel Digitalisierung: Von der Aufgabe her betrachtet, sind vor allem das Ministerium für Inneres und Heimat sowie das Ministerium für Verkehr und Digitales zuständig. Von der Betroffenheit aus betrachtet, sind es alle Menschen im Land, insbesondere jedoch Arbeitgeber und Beschäftigte. Demnach müssten sich auch das Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie das Ministerium für Arbeit und Soziales einmischen. Querschnittsaufgaben sollten also durchaus an nachgeordnete Behörden delegiert werden – sofern auch immer die hauptsächlich betroffenen Personengruppen in dieser Behörde Gehör finden.

DEN BÜRGER IM BLICK

Aus gewerkschaftlicher Sicht spricht nichts gegen eine Verwaltungsreform; es gibt aber berechtigte Zweifel, ob die Übernahme bundesbehördlicher Aufgaben durch politisch steuerbare Einheiten anderer Rechtsformen der Weisheit letzter Schluss ist. In vielen Bereichen, in denen der Bund, die Länder oder die Kommunen Behörden privatisiert und/oder in Eigenbetriebe umgewandelt haben, verbesserte sich nicht zwingend etwas – weder für die Bürgerinnen und Bürger noch für die Beschäftigten. Beispiel Deutsche Bahn sowie die Energie- und Wasserversorgung: Allein das um die Jahrtausendwende vielerorts praktizierte *Cross-Border-Leasing* hat mehr Schaden angerichtet, als etwas verbessert. Tafelsilber wurde verscherbelt und teuer zurückgeleast.

Nicht jede Privatisierung oder Änderung der Rechtsform führt automatisch zu einer besseren Aufgabenbewältigung. Daher ist entscheidend, den Fokus nicht nur auf die beste Rechtsform zu richten, sondern insbesondere auch darauf, wie man den Menschen im Land und ihren Anliegen am besten gerecht wird. Ob beispielsweise ein Bauantrag von einer Behörde, einer Körperschaft öffentlichen Rechts oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung bearbeitet wird, ist weniger entscheidend für die Menschen als vielmehr die Frage nach dem Aufwand und der Genehmigungsdauer. Der Schwerpunkt einer Verwaltungsreform sollte also nicht aus einer rein juristischen Sicht erfolgen, sondern es muss dabei auch im Fokus bleiben, was sie für die Kunden dieser Behörden bedeutet. Dass der Mensch im Mittelpunkt steht, ergibt sich nicht nur aus dem christlichen Menschenbild, sondern wird auch von den Gewerkschaften so gesehen. Zudem dürfen sich durch die Veränderung der Rechtsform die Arbeitsverträge und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in diesen Behörden nicht verschlechtern.

FEHLENDE TRANSFORMATIONSKONZEPTE

Der Einführung von Klimahaushalten, die schon bei der Projektplanung Klimaneutralität bedingen, Kosten-Nutzen-Analysen voraussetzen und einer Ziel- und Wirkungskontrolle unterliegen, ist aus ökologischer Sicht zuzustimmen. Die enormen Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt müssen jedoch im Auge behalten werden. Die digitale Transformation und die Dekarbonisierung der Industrie machen sich schon seit einiger Zeit am Arbeitsmarkt bemerkbar: Bestimmte Berufe wird es schon in wenigen Jahren nicht mehr geben, dafür werden neue hinzukommen. Innerhalb der Betriebe und entlang der Wertschöpfungsketten ist ein Beschäftigungsumbau deshalb dringend notwendig.

Zusätzlich zu einer Staatsreform müssen deshalb Schwerpunkte im Bereich der schulischen und betrieblichen (Aus-)Bildung sowie der betrieblichen Weiterbildung gesetzt werden. „Man wechselt von der Fertigung nicht so einfach in das Gesundheitswesen. Aber mit einer gewissen Zeitspanne und in verwandte Branchen ist das praktikabel“, so Jörg Hofmann, Vorsitzender der IG Metall. Es muss also darauf geachtet werden, nicht nur die Verwaltungen neu aufzustellen, sondern alle Folgen, die mit diesem – zwingend notwendigen – Schritt einer Verwaltungsreform verbunden sind, in den Blick zu nehmen.

Vor allem die Automobilindustrie und ihre Zulieferer setzen auf die Transformation und die Dekarbonisierung; vor diesem Hintergrund werden sie staatliche Unterstützung für den Beschäftigungsumbau einfordern. Subventionsinstrumente wie Steuererleichterungen, Infrastrukturbereitstellung, Forschungsförderung und so weiter erhalten die Unternehmen zwar schon heute. Um die Klimaziele einzuhalten, ist jedoch mit weiteren Steigerungen

dieser Mittel zu rechnen. In erschreckend vielen Betrieben fehlt dafür die notwendige nachhaltige Personal- und Qualifizierungsstrategie, insbesondere für neue Kompetenzen in der Informationstechnologie (IT), in der E-Mobilität und in der Robotik. Ohne staatliche Unterstützung wird es nicht gelingen, die Industrie auf ein neues Zeitalter umzustellen. Hierauf wirken sich auch die Klimahaushalte aus.

Die ehemalige Bundesregierung hatte die Notwendigkeit erkannt, den Strukturwandel zu fördern und in dringend notwendige Zukunftsqualifizierungen zu investieren. Das zum 1. Januar 2019 eingeführte Qualifizierungschancengesetz sei als lobenswertes Beispiel genannt; allerdings ist es nach wie vor in vielen Betrieben weitgehend unbekannt und wird selten genutzt, obwohl sich die Anforderungen an die Qualifikationen der Beschäftigten in den letzten Jahren stark verändert haben. Mit zunehmender Automatisierung und Digitalisierung werden vermehrt Fachkräfte in der IT, in der Elektronik und in der Elektrotechnik benötigt, es werden also künftig weniger Beschäftigte im unmittelbaren Fertigungsprozess gebraucht, sondern vor allem zur Prozessüberwachung und -verbesserung. Bisher fehlen in den meisten Betrieben Transformationskonzepte, insbesondere für gering Qualifizierte. Personal- und Bildungsplanungen sind selten, es gibt viel zu wenig Qualifizierungsangebote. Deshalb wird die Politik weitere arbeitsmarktpolitische Instrumente finden müssen, damit die Wirtschaft den Transformationsprozess bewältigt und international wettbewerbsfähig bleibt. Am Beispiel der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wird deutlich, wie sinnvoll die Einführung von Klimahaushalten ist, welche Aspekte dabei aber aus Sicht der Gewerkschaften zu berücksichtigen sind.

REFORM DES DIENST- UND ARBEITSRECHTS?

Der Vorschlag, dem Bundesrat in Krisenzeiten zu ermöglichen, exekutive Einzelentscheidungen mit verbindlichen Wirkungen in allen Bundesländern zu treffen, ist zu begrüßen. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass es in der Krise keine Zeit für Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern gibt. Beispiel Arbeits- und Gesundheitsschutz: In Betrieben mit mehreren Standorten in Deutschland ist es oft schwierig, mit den unterschiedlichen Verordnungen der Länder umzugehen. Eine bundesweit einheitliche und übersichtliche Lösung wäre mehr als wünschenswert, zumal sie ja trotzdem die Unterschiede in Bezug auf Inzidenz, Hospitalisierungsrate und Belegung der Intensivbetten berücksichtigen könnte, zum Beispiel durch bundesweit einheitliche Warn- und Alarmstufen.

Eine vom Bund zur Verfügung gestellte sichere und zuverlässige digitale Netzinfrastruktur und eine konsistente IT-Architektur mit gemeinsamen Standards und Schnittstellen sind grundsätzlich wünschenswert. Allerdings

müssen die Konsequenzen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Auge behalten werden: Auf möglicherweise wegfallende Arbeitsplätze, entsprechende Qualifizierungen und geänderte Arbeitsbedingungen muss achtgegeben werden. Es darf auf keinen Fall sein, dass notwendige Veränderungen der IT-Infrastruktur auf Kosten der Beschäftigten durchgeführt werden.

Ob das öffentliche Dienst-, Arbeits- und Tarifrecht reformiert werden muss, um eine weitreichende Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung herzustellen, ist in zweierlei Hinsicht mehr als fraglich: Zum einen stellt sich die Frage, ob die Verwaltungen grundsätzlich dem Wettbewerb unterliegen beziehungsweise unterliegen sollten. Die verschiedenen Verwaltungen auf allen Ebenen müssen zwar effizient arbeiten, sie sollten jedoch vor allem bürgerfreundlich sein. Wettbewerb innerhalb der Verwaltungen könnte dazu führen, dass zwar Kosten eingespart werden, dies aber zulasten der Bürgerinnen und Bürger und/oder der Beschäftigten im öffentlichen Dienst geschieht. Es erschließt sich mir daher nicht, inwiefern eine Reform des öffentlichen Dienst- und Arbeitsrechts sinnvoll ist. Für das Tarifvertragsgesetz sehe ich überhaupt keinen Reformbedarf. Sollte eine Reform des Dienst- und Arbeitsrechts wirklich notwendig sein, beispielsweise durch neue Arbeitsformen wie Homeoffice, wird es vor allem darauf ankommen, die Beschäftigten im öffentlichen Dienst bei diesen Veränderungen nicht nur mitzunehmen, sondern sie direkt zu beteiligen. Oft wissen sie am besten, was geändert werden müsste, um effektiver und effizienter arbeiten zu können. Solch eine Reform darf deshalb keineswegs auf der politischen Ebene stattfinden, sondern sie muss den Tarifpartnern überlassen werden. Auch bei diesem Punkt ist entscheidend: Veränderungen müssen bei den Betroffenen positiv ankommen. Eine Reform zulasten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist aus gewerkschaftlicher Sicht nicht akzeptabel.

Der Vereinheitlichung des Vergaberechts durch Angleichung der Landes- an die Bundesvergaben steht hingegen grundsätzlich nichts entgegen. Es fehlt jedoch ein elementarer Punkt aus Sicht der Gewerkschaften: Auch Tariftrügesetze sind auf allen Ebenen dringend notwendig! Diese können bundesweit einheitlich geregelt sein, es darf aber auf keinen Fall Lücken geben. Die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) ist die Partei, die für die Soziale Marktwirtschaft steht. Untrennbar damit verbunden ist das Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft und zu Tarifverträgen. In ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 hat die CDU eine Stärkung der Tarifverträge gefordert. Durch Tariftrügesetze werden die Tarifverträge gestärkt und somit gute Arbeitsbedingungen und faire Entgelte garantiert.

Sobald die CDU die Möglichkeit hat, sollte sie eine Staatsreform angehen. Der Ampel-Koalition ist dies nicht zuzutrauen, hierzu bedarf es der Kompetenz der Union. Wichtig ist, eine solche Reform auch von den betroffenen Menschen her zu betrachten – von den Bürgerinnen und Bürgern einerseits, andererseits jedoch auch von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Eine Staatsreform allein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchzuführen oder sogar einem Wettbewerb zuzuführen, wäre grundlegend falsch. Konrad Adenauer meinte einmal: „Die Wirtschaft muss dem Menschen dienen, nicht der Mensch der Wirtschaft.“ Diesen Leitsatz kann man auch auf die Organisation des Staates und seiner Verwaltungen anwenden.

SOZIALER ZUSAMMENHALT UND DEMOKRATIE

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) fordert von der Politik eine „klare und mutige Strategie, um das Land zu modernisieren – mit massiven Investitionen in Arbeit, Bildung, Gesundheit und (digitale) Infrastruktur“. Dafür braucht es beispielsweise digitale Zugangsrechte zu den Beschäftigten, ambitionierte Zukunftsinvestitionen und eine stärkere Mitbestimmung im digitalen Zeitalter. Die Menschen benötigen soziale Sicherheit im Wandel, es dürfe jedoch nicht nur darum gehen, den Zustand von vor der Krise wiederherzustellen. Vielmehr muss der Übergang in eine digitale und klimaneutrale Wirtschaft und Arbeitswelt gerecht gestaltet werden. Die Krise hat deutlich gemacht, wo es hapert: Personalmangel im Gesundheitswesen und im Öffentlichen Dienst, eine defizitäre Infrastruktur, nicht digitalisierte Schulen, nicht genug bezahlbarer Wohnraum. In allen Bereichen sind massive Investitionen nötig. Ein starker, handlungsfähiger Staat trägt auch dazu bei, den sozialen Zusammenhalt zu verbessern und so die Demokratie zu stärken.

Diesen Forderungen darf sich auch die CDU nicht verschließen, die Blockade gegen das Betriebsrätestärkungsgesetz müssen wir beenden. Sicherlich gibt es Punkte, über die diskutiert werden kann, aber wir dürfen es nicht weiterhin grundsätzlich infrage stellen.

Das Ergebnis der Bundestagswahl hat gezeigt, dass wir uns mittlerweile weit von den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes entfernt haben. Wenn es uns nicht gelingt, ihre Lebenswirklichkeit in den Mittelpunkt unserer Politik zu stellen, wird uns die beste Staatsreform nichts nützen. Es wird deshalb darauf ankommen, wieder mehr Zugang zu den Menschen zu finden, ihre Sorgen und Nöte ernst zu nehmen und Reformen mit ihnen gemeinsam zu gestalten. Es darf keine Reform um der Reform willen geben, sondern ausschließlich aus einem Grund: um das Leben der Menschen zu verbessern.

Verwalten gestalten

Innovative Unternehmen benötigen eine modernisierte öffentliche Verwaltung

JOACHIM LANG

Geboren 1967 in Wülfrath, Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) e.V.

Egal, ob börsennotierter Konzern oder mittelständisches Familienunternehmen: Die deutsche Industrie steht mitten in unserer Gesellschaft vor gewaltigen Umbrüchen. Sie erlebt aktuell den umfassendsten Strukturwandel

seit Jahrzehnten. Notwendige Klimaschutzanstrengungen zwingen zu einer anderen Energieversorgung und zur Verringerung des CO₂-Verbrauchs, unterbrochene Lieferketten und Fachkräftemangel erschweren eine verlässliche Produktion, die Digitalisierung erfordert vollkommen neue Prozesse und Produkte, und die Elektromobilität führt zu fundamentalen Veränderungen in deutschen Schlüsselbranchen.

Damit Unternehmen diese immensen Herausforderungen nicht nur bewältigen, sondern auch als Chancen nutzen können, müssen sie sich auf eine leistungsfähige, sichere, einfache und serviceorientierte Verwaltung verlassen können. Nur durch ertüchtigte Behörden sind ein international wettbewerbsfähiger Unternehmensstandort und damit die Erhaltung unseres gesellschaftlichen Wohlstandes mittelfristig möglich.

Zwar verfügt Deutschland über eine verlässliche öffentliche Verwaltung, die Rechtsstaatlichkeit und Sachkompetenz vereint; allerdings ist sie auch geprägt von einer schwach ausgeprägten Nutzerfreundlichkeit und Veränderungsfähigkeit. Leistungen werden zu selten aus Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer und zu oft auf Grundlage verwaltungsinterner oder politischer Belange geplant. Dies betrifft zwar sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Unternehmen, Letztere allerdings in besonderem Maße, denn mit durchschnittlich 200 Kontakten pro Jahr sind Unternehmen „Poweruser“ unserer Behörden. Zudem hat sich die Digitalisierung behördlicher Prozesse nicht annähernd im gleichen Tempo entwickelt, wie sie in anderen Lebensbereichen bereits Einzug gehalten hat. Unternehmen sehen sich in Deutschland langwierigen, aufwendigen und wenig nutzerfreundlichen Verfahren gegenüber, die sich zum größten Teil weiter im Papierzeitalter bewegen.

TRANSFORMATIONSSCHWÄCHE DER VERWALTUNG

In ihren historisch gewachsenen, oftmals von inneren Zielkonflikten geprägten und wenig auf Kooperation angelegten Strukturen muss die öffentliche Verwaltung Antworten auf die zunehmend dynamischen und komplexen Zusammenhänge in Wirtschaft und Gesellschaft finden. Bisher münden diese Antworten für Unternehmen meist nicht in mehr Effizienz, Effektivität und Geschwindigkeit, sondern in zusätzliche Bürokratie und zeitraubende Verfahren. Obwohl mittlerweile drei sogenannte Bürokratieentlastungsgesetze verabschiedet wurden, haben die Belastungen seit 2011 insgesamt zugenommen. Fast drei Viertel davon entfielen auf die Wirtschaft. Die zuvor skizzierten Herausforderungen zu bewältigen und unternehmerische Kernaufgaben innovativ zu erfüllen, wird daher immer schwieriger.

Vor dem Hintergrund der Innovations- und Transformationsschwäche der öffentlichen Verwaltung wird der Handlungsbedarf nicht zuletzt durch die demografische Entwicklung dringlich: Bis 2030 werden rund 1,3 Millionen Beschäftigte des öffentlichen Sektors in Pension oder Rente gehen. Wie dramatisch dieser Personalschwund ist, zeigt das Beispiel des Bundesverwaltungsamtes, das in den nächsten acht Jahren fast vierzig Prozent seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlieren wird. Um diese Entwicklung abzufedern, muss die öffentliche Verwaltung nicht nur neues Personal gewinnen, sondern vor allem ihre Arbeitsweise grundlegend erneuern.

Trotz dieses enormen Handlungsbedarfs können wir mit Zuversicht auf die anstehende Transformation blicken, denn das große Vertrauen von Bevölkerung und Unternehmen in die öffentliche Verwaltung, die hohe Sachkompetenz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Innovationskraft des Standortes Deutschland sind gute Gründe für Optimismus.

VERANTWORTUNG FÜR VERÄNDERUNG

Aus unserer Sicht ist für den Erfolg der Transformation der öffentlichen Verwaltung Deutschlands entscheidend, dass die neue Bundesregierung Verantwortung übernimmt und die notwendigen Veränderungen anpackt.

Die aktuellen Strukturen und Arbeitsweisen der Bundesregierung erschweren die Bewältigung künftiger Herausforderungen, die eine horizontale Vernetzung, mehr Kooperation und eine optimierte Herangehensweise an Querschnittsaufgaben auf Bundesebene erfordern. Daher müssen verwaltungsinterne Zuständigkeiten, Hierarchien und Entscheidungsstrukturen modernisiert und Projektstrukturen als Standard etabliert werden. Zudem müssen Querschnittsthemen vermehrt als solche hervorgehoben und bearbeitet werden.

Neben der horizontalen Vernetzung auf Bundesebene sollte die vertikale Zusammenarbeit der föderalen Ebenen verbessert werden, um im Normalbetrieb effizient arbeiten und in Ausnahmesituationen schnell reagieren zu können. Um den Föderalismus als robustes Fundament unserer Demokratie zu stärken, müssen die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen geschärft und Komplexität reduziert werden. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sollte auf allen Ebenen beschleunigt und nach einheitlichen Vorgaben und Standards gestaltet werden.

Die Vorbereitung von Gesetzen sollte standardisiert, ihre spätere Umsetzung stärker berücksichtigt und die Wirksamkeit anhand definierter Erfolgskriterien überprüfbar gemacht werden. Gute Gesetze benötigen eine klare Zielorientierung, eine agile Suche nach den besten Lösungen zur wirksamen Umsetzung und einen aufwandsarmen, pragmatischen Vollzug. Es muss viel stärker als bisher ermöglicht werden, ausführlich über die Inhalte eines geplanten Gesetzes zu diskutieren, bevor einzelne Paragraphen ausgearbeitet werden. Ein Digital-Check ist Voraussetzung dafür, frühzeitig Hindernisse für einen digitalen Vollzug zu identifizieren.

Verwaltungsverfahren sind derzeit meist langwierig, umständlich und wenig nutzerorientiert. Deshalb braucht die öffentliche Verwaltung ein neues Ambitionsniveau, bei dem Prozesse stets digital, von Ende zu Ende und aus Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer entworfen werden. Digitale Prozesse als Standard, der Aufbau eines nutzerfreundlichen Ökosystems für digitale

Identitäten sowie ein behördenübergreifendes Nutzerkonto müssen mit Hochdruck vorangetrieben werden.

Innovation und Transformation dürfen nicht als einmalige, punktuelle Anpassungen verstanden, sondern müssen Teil des Selbstverständnisses einer sich den aktuellen Anforderungen anpassenden Verwaltung werden. Zudem ist ein wirkmächtiger Treiber notwendig, der unabhängig vom politischen Tagesgeschäft für eine anhaltende und tiefgreifende Reform der öffentlichen Verwaltung eintritt. Der Normenkontrollrat sollte deshalb gestärkt zu einem Rat für Staats- und Verwaltungsmodernisierung weiterentwickelt werden.

FLEXIBLER PERSONALEINSATZ

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind der entscheidende Faktor, um die öffentliche Verwaltung so zu transformieren, dass sie Wirtschaft und Gesellschaft bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen effektiv unterstützen kann. Die öffentliche Verwaltung sollte befähigt werden, Personal flexibler einzusetzen und stärker projektbasiert zu arbeiten. Notwendig ist dafür eine umfassende Modernisierung des Dienst- und Tarifrechts.

Wirtschaft und Gesellschaft stehen aufgrund von Digitalisierung, Klimaschutz, demografischem Wandel und einer Vielzahl weiterer Herausforderungen vor fundamentalen Transformationen. Für deren Bewältigung spielt die öffentliche Verwaltung eine entscheidende Rolle. Damit sie dieser Aufgabe gerecht werden kann, sind jetzt tiefgreifende Reformen notwendig. Entscheidend ist, diese Reformen als Chance für eine zukunftsfeste, dauerhaft leistungsfähige, nutzerfreundliche und für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter attraktive öffentliche Verwaltung zu verstehen und zu nutzen. Unabhängig von einzelnen Maßnahmen gilt, dass es hierfür in erster Linie einer klaren politischen Zielsetzung bedarf. Die Reform der öffentlichen Verwaltung muss von der neuen Bundesregierung mit oberster Priorität als Chefsache verstanden und umgesetzt werden.

Digitale Zukunft

—
Wie das Update für Deutschland gelingt

NADINE SCHÖN

gebürtige Saarländerin, studierte Rechtswissenschaften und absolvierte parallel die journalistische Ausbildung der Konrad-Adenauer-Stiftung. 2004 bis 2009 Mitglied des Saarländischen Landtags. Seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestags, dort seit 2014 Stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, aktuell für die Bereiche Digitales, Bildung und Forschung.

In vielen Bereichen des Staates herrscht immenser Modernisierungsbedarf. Die Pandemie hat einerseits Schwächen unseres Staatswesens offengelegt – von der mangelhaften Digitalisierung der Schulen und Gesundheitsämter über langwierige Diskussionsprozesse zu Warn- und Kontaktnachverfolgungs-Apps bis hin zur schleppenden Auszahlung von Finanzhilfen. Sie hat andererseits auch enorme Stärken unseres Landes gezeigt und neue Ressourcen aktiviert: Die Forschungsleistung, die hinter der Entwicklung des mRNA-Impfstoffs

steckt, ist sensationell. Das deutsche Gesundheitswesen erwies sich aller Kritik zum Trotz noch immer als eines der besten der Welt. Beeindruckend waren auch die Ideen und das Engagement der Zivilgesellschaft bei der

Krisenbewältigung. Die Hackathons wie #WirVsVirus und #wirfürschule habe ich als große Lichtblicke in der Krise erlebt. Dort haben in wenigen Tagen interessierte Menschen – von der Programmiererin über den Lehrer bis hin zur Landrätin – Bedarfe und Ideen diskutiert und Lösungen entwickelt, die schnell wirkten: etwa eine Plattform für Erntehelfer, Softwarefeatures für die Infektionsnachverfolgung oder Online-Projekte für Homeschooling. Einiges wird seither ausgebaut, unterstützt durch Partner aus dem *Social-Innovation*-Bereich und durch staatliche sowie private Fördergelder.

Die Krise hat die Debatte darüber intensiviert, wie wir unser Land und unsere Strukturen besser aufstellen können, um künftig effizienter gerüstet zu sein. Wir spüren, dass der Veränderungsbedarf weit über die sichtbaren Probleme hinausgeht. In der digitalen Plattformökonomie sind es längst andere Akteure, welche die Spielregeln vorgeben. Auf die große Aufgabe, unser Industrieland klimafreundlicher zu machen, gibt es noch keine überzeugenden Antworten. In der Gesellschaft herrscht Unzufriedenheit. Mehr als jeder zweite Deutsche war im Sommer 2021 der Meinung, dass die Parteien keine Lösungskompetenz anbieten.

Dabei mangelt es weder am politischen Gestaltungswillen noch am Geld. Woran es fehlt, sind Strukturen, die mit der Veränderungsgeschwindigkeit Schritt halten und die es schaffen, in einer immer komplexeren Welt gute Lösungen zu finden und umzusetzen. Dies ist auch die Kernthese unserer Neustaat-Initiative vom Sommer 2020, aus der 103 konkrete Lösungsvorschläge hervorgegangen sind: raus aus der Komplexitätsfalle und rein ins *NEUgestalten!* Wir wollten eine Diskussion in Gang bringen, uns auf den Weg machen. Auf diesem Weg haben wir viele Mitstreiter gefunden. Der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Ralph Brinkhaus hat in einem viel beachteten Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* eine Revolution der staatlichen Strukturen gefordert; seine Vorschläge haben wir in einem Fraktionspapier ausformuliert. Vieles wurde auch im Wahlprogramm von CDU und CSU verankert. Auch die Konrad-Adenauer-Stiftung hat ein ausführliches Positionspapier entwickelt (*Für einen handlungsfähigen deutschen Staat. Vorschläge für eine Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 2021–2025*).

MENTALITÄTSWANDEL UND NEUE KOMPETENZEN

Starten wir bei null? Nein, wir sind mittendrin. Die Union hat gerade in der vergangenen Legislaturperiode an vielen Stellen Modernisierungsprozesse in Staat und Verwaltung in Gang gesetzt, Gesetze ans digitale Zeitalter angepasst und neue Verfahren etabliert. Unser Anliegen war es, die Weichen übergreifend neu zu stellen; deshalb gibt es erstmals eine KI-Strategie und eine international beachtete Datenstrategie.

Viele der umgesetzten Maßnahmen waren grundlegender Natur. Es ist der Tiefbau, der geleistet worden ist, damit wirkliche Verwaltungsinnovationen und neue digitale Strukturen möglich werden. Entscheidend dabei: das OZG, das Onlinezugangsgesetz. Mit dem OZG werden alle Verwaltungsdienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen digitalisiert. Durch das Registermodernisierungsgesetz wird es künftig möglich sein, das „Once only“-Prinzip einzuführen: Bürger und Unternehmen müssen ihre Daten nur einmal angeben und können es Behörden erlauben, gegenseitig auf ihre gespeicherten Daten zuzugreifen.

Für eine bessere, digitaltaugliche Rechtsetzung haben wir den Weg geebnet: Das beginnt bei mehr strategischer Vorausschau in den Bundesressorts. Dazu wurden in allen Häusern eigene Einheiten geschaffen. Der Bundestag hat in seinem letzten Haushalt Geld bereitgestellt, um diese Strukturen zu überprüfen und mit Erfolgsmodellen aus dem Ausland abzugleichen. Wir wollen innovative Entwicklungen antizipieren und frühzeitiger in der Regulierung verankern.

Wir haben neue Strukturen geschaffen, um uns Problemen anders zu nähern als bisher: Mit der DigitalSevice4Germany GmbH wurde eine neue agile Einheit ins Leben gerufen, die nicht nur Software für Bundesbehörden entwickelt, sondern zugleich den Kompetenzaufbau in den Behörden unterstützt. Fellows aus der Digitalwirtschaft bringen bei Pilotprojekten in Behörden eine neue Denke und neue Methoden wie *Design Thinking* hinein.

Die Verwaltung haben wir ermutigt, offener zu denken, und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gezielt initiiert. Es wurden neue, agile Arbeitsweisen erprobt und Digitallabore eingerichtet. Es ging uns um einen Mentalitätswandel, aber auch um neue Kompetenzen, wie sie künftig über die Digitalakademie der öffentlichen Verwaltung vermittelt werden.

FRÜHZEITIGE ERKENNUNG OPERATIVER PROBLEME

Mit dem *GovTech Campus* des Bundesinnenministeriums vernetzen wir Bund, Länder und Kommunen mit den innovativen Akteuren der Techszene, der Zivilgesellschaft, der Open-Source-Community und der angewandten Forschung. Digitalisierung kann uns viele praktikable Lösungen bieten – zum Beispiel mit Müllfahrzeugen, die permanent alle Straßen einer Gemeinde durchfahren und mit ihren Kameras Daten über den aktuellen Straßenzustand sammeln. Sanierungsmaßnahmen können so effizienter durchgeführt werden.

Gesetze sollen künftig einen Digitaltauglichkeitscheck durchlaufen. Dieser stellt anhand eines verbindlichen Prüfrasters sicher, dass Gesetze digital umgesetzt werden können. Operative Probleme werden so frühzeitig erkannt und gelöst. Auch das ist vorbereitet.

Dies ist nur eine kleine Auswahl dessen, was wir in den vergangenen Jahren bewegt haben – immer in dem Gedanken, Verwaltungshandeln effizienter, agiler und bürgernäher zu gestalten. Denn weder die Verwaltung hat etwas davon, Tausende Register parallel zu pflegen und millionenfach Unterschriften einzuholen, noch sind die Bürger zufrieden, wenn sie diverse Anträge, etwa für Elterngeldleistungen, stellen oder monatelang auf Termine beim Amt warten müssen. Das kostet Zeit und Ressourcen, die dem Innovationsland Deutschland an anderer Stelle verloren gehen.

EINE LEISTUNGSFÄHIGE UND SERVICEORIENTIERTE VERWALTUNG

Jetzt ist es notwendig, die nächsten Etappen zu gehen. Die Grundlagen sind geschaffen, einiges wurde getestet, viele Ideen wurden erarbeitet, die Netzwerke stehen. Was es jetzt braucht, sind Köpfe, die dieses Thema zur Chefsache machen und umsetzen. Die Ampel-Regierung sendet hier unterschiedliche Signale. Auf der einen Seite findet man im Koalitionsvertrag viele wichtige Punkte, die auch in unseren Papieren zu lesen sind.

Ein eigenes Digitalministerium auf Bundesebene hätte Teil der Lösung sein können, ausgestattet mit eigenen finanziellen und personellen Ressourcen. Stattdessen wurden zusammenhängende Themen, vom Infrastrukturausbau über Verwaltungsmodernisierung und IT-Sicherheit bis zum Bürokratieabbau, auf verschiedene Ressorts verteilt. Bundeskanzler Olaf Scholz lagert seine Steuerungsaufgabe für Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung aus dem Bundeskanzleramt derzeit aus, statt sie zu nutzen. Das könnte künftig vieles wieder komplizierter machen und den vorhandenen Schwung nehmen. Tatsache ist: Das Thema Digitalisierung braucht eine Strategie, klare Zuständigkeiten, Budget, Koordinierung und Verantwortlichkeiten.

In den nächsten Jahren wird sich zeigen, ob es gelingt, die Innovationen weiter in die Amtsstuben und in unsere politischen Prozesse zu tragen. Dafür braucht es Motivation und Freiräume, in denen sich Vertrauen und Freude an Veränderung entwickeln können. Denn Modernisierung ist eine Frage der Einstellung, des Mindsets und der Akzeptanz von Transformation. Nicht eine neue Software oder eine App macht den Unterschied, sondern dass die Menschen die Prozesse verändern wollen. Wir tun gut daran, in Politik und Verwaltung an einem Strang zu ziehen und insbesondere auch die Bürgerinnen und Bürger sowie die klugen Köpfe aus der Digitalwirtschaft und Zivilgesellschaft mit einzubeziehen.

Deutschland muss heraus aus der Bürokratie und hinein in den digitalen Staat, denn angesichts der enormen Herausforderungen, die uns Pandemie, Klimawandel und Globalisierung stellen, müssen sich Bürger ebenso wie Unternehmen auf eine leistungsfähige, sichere und serviceorientierte Verwaltung verlassen können.

Eigenheimrente

Zum gesellschaftlichen Wert des Wohneigentums

CHRISTIAN KÖNIG

Geboren 1974 in Neunkirchen-Seelscheid, Hauptgeschäftsführer, Verband der Privaten Bausparkassen e.V.

Der deutsche Zeithistoriker und Politikwissenschaftler Hans-Peter Schwarz schrieb 2006 über die „Katastrophe und Renaissance der deutschen Eigentums-gesellschaft“:¹ Sie sei in den Jahren 1914

bis 1948, einer „Epoche des Unheils“, „schubweise im Chaos“ versunken. Der Tag der Währungsreform markierte für Schwarz den entscheidenden Wendepunkt, von dem an die zuvor „dreiviertel-tote Eigentums-gesellschaft“ im Westen Deutschlands wiederbelebt wurde.

Konrad Adenauer hatte daran entscheidenden Anteil. War das erste Wohnungsbaugesetz 1950 weitgehend neutral

mit Blick auf die dort genannten Wohnformen, ging es bei dessen Novelle 1953 laut Gesetzesbegründung darum, „den Wohnungsbau in noch stärkerem Umfang als bisher fortzusetzen und dabei in erster Linie den Bau von Eigenheimen, Kleinsiedlungen und Eigentumswohnungen zu berücksichtigen“.

In seiner Regierungserklärung formulierte Konrad Adenauer es so: „Die Schaffung von Eigenheimen muß als sozial wertvollster und am meisten förderungswürdiger Zweck staatlicher Wohnungsbau- und Familienpolitik anerkannt werden. Das Eigenheim soll und darf kein Reservat kleinerer Schichten sein, im Gegenteil soll gerade der Besitzlose durch Sparen, Selbsthilfe und öffentliche Förderungsmittel zum Eigenheim gelangen und so der Proletarisierung und der Vermassung entrissen werden.“ Zur Eigenheimförderung war 1952 das Wohnungsbauprämien-gesetz verabschiedet worden. Damit sollten besonders untere Einkommensgruppen angeregt werden, frühzeitig Geld zu sparen, um sich eigene vier Wände leisten zu können.

Begriffe wie „Proletarisierung“ oder „Vermassung“ zeigen, dass es um mehr ging als um eine reine Wohnungsbaupolitik. Sie symbolisieren einen gesellschaftlichen Diskurs, dem unterschiedliche Menschenbilder zugrunde liegen. „Life, liberty and property“ sei der „Dreiklang des Bürgerrechtes“, wie es der englische Philosoph John Locke im 17. Jahrhundert formuliert habe, schrieb Hans D. Barbier, früherer Wirtschaftsredakteur der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und ehemaliger Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung.² Eigentum als unveräußerliches Recht; keines, das dem Bürger hoheitlich gewährt werde. „Der Bürger steht erhobe-

nen Hauptes vor seinem Staat, der der Seine ist.“ Und das Gegenstück der hier bewusst gewollten Individualität? Konformität und Kollektivismus. *Der Spiegel* charakterisierte diesen Diskurs 2013 mit den Worten: „Das Reihenhäuschen sollte zum Bollwerk im Kampf der Wirtschaftssysteme werden. Eigenheim gegen Platte, Gurkenbeet gegen Gärtnerische Produktionsgenossenschaft, Heimeligkeit gegen Vermassung.“ Nicht fehlen durfte der Adenauer zugesprochene Satz: „Wer ein Haus baut, macht keine Revolution.“ Über Ludwig Erhard hieß es, er habe mit der Wohnungsbauprämie eine Gesellschaft von Hauseigentümern aufkeimen sehen, „für die ein Sozialismus, der nicht am eigenen Lattenzaun haltmachte, jeden Reiz verlor“.³

ROTE LATERNE BEI DER WOHN-EIGENTUMSQUOTE

Lässt man die letzten siebzig Jahre Revue passieren, stellt man fest: Die „dreiviertel-tote Eigentums-gesellschaft“ wurde in dieser Zeit zwar wiederbelebt. Von einem missionarischen Eifer ist jedoch längst nichts mehr zu spüren. Das Wort ergreifen stattdessen Vertreter eines ideologischen Gegenmodells, die das Heil am Wohnungsmarkt in Enteignungen und Mietenstopp sehen. Ihnen gelang es, beim Volksentscheid im September 2021 mehr als eine Million Berlinerinnen und Berliner für eine Vergesellschaftung von Immobilienkonzernen zu mobilisieren. Die argumentative Gegenwehr überließ man im Wesentlichen Fachpolitikern und Wirtschaftsverbänden. Man darf gespannt sein, welche Spuren diese Debatte über

Enteignung und Eingriffe in die Vertragsfreiheit in den Köpfen von Investoren, Kleinvermietern und Selbstnutzern hinterlässt.

So drängt sich der Eindruck auf, dass die bürgerliche Mitte ein Kernthema vergessen hat. Dass Deutschland bei der Wohneigentumsquote in der Europäischen Union die rote Laterne trägt – wen regt das auf? Im Fokus stehen jetzt Fragen des bezahlbaren Wohnens, des sozialen Mietwohnungsbaus und des Mietrechts. Um die Wohneigentumsidee ist es leiser geworden.

Dabei sitzen Mieter und potenzielle Wohneigentümer in einem Boot. In Ballungsräumen schießen Neuvertragsmieten und Eigenheimpreise seit Jahren nach oben: Konsequenz eines Nachfrageüberhangs und befeuert von der Europäischen Zentralbank, die mit ihrer Nullzinspolitik Anleger scharenweise ins Betongold treibt. Während Mieter lautstark demonstrieren, weichen potenzielle Wohneigentümer, wenn sie können, still ins Umland aus. So entsteht ein Zerrbild in der öffentlichen Wahrnehmung, das Wirkung zeigt.

Dabei gibt es in Deutschland nicht den *einen* Wohnungsmarkt. Es gibt viele regionale Wohnungsmärkte. Die Hälfte der Menschen in Deutschland lebt auf dem Land. Dort stellen sich andere Aufgaben als in Ballungsräumen und sogenannten Schwarmstädten. Um diese zu entlasten, lautet die Formel „Bauen, bauen, bauen“. Gebraucht wird sie wiederum vor allem im Kontext von Mietwohnungen. Warum? Weil man sich vom skizzierten Zerrbild blenden lässt?

Pro Jahr werden mehr neue Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern gebaut als neue Mietwohnungen. Familien, die ins eigene Heim ziehen, machen

normalerweise eine preiswertere Mietwohnung frei. Das setzt Umzugsketten in Gang, die am Ende kaum geringere Versorgungswirkungen haben als der soziale Wohnungsbau. Solche empirischen Befunde finden aber viel zu wenig Widerhall.

DEBATTE ÜBER DEN TOD DES EIGENHEIMS

Vielmehr geht die Debatte in eine andere Richtung: Anfang 2021 wurde das angebliche Ende des Einfamilienhauses ausgerufen. Es sei ein Energieverschwender, ein Flächenfresser und verantwortlich für Zersiedelung. Anton Hofreiter hatte mit einem *Spiegel*-Interview die Vorlage geliefert.⁴ Angesprochen wurde er zuvor auf einen Beschluss des Bezirks Hamburg-Nord, in neuen Bebauungsplänen keine Einfamilienhäuser mehr auszuweisen. Sein nachgeschobener Satz „Natürlich wollen die Grünen nicht die eigenen vier Wände verbieten“ ging in dem unter, was *Die Zeit* einen „Kulturkampf“ nannte, den die CDU angezettelt habe, um bei ihrer Klientel zu punkten.⁵ Die *taz* erklärte Einfamilienhäuser für „unvernünftig“ und warb für „Geschoss statt Minischloss“.⁶ Wiederum *Der Spiegel* bewertete etwa das Verbot der Hamburger Grünen von Einfamilienhäusern als einen „späten Triumph der DDR-Wohnungspolitik“.⁷

Die Aufregung legte sich erst, als klar wurde: Selbst Hamburg weist weiterhin Einfamilienhaus-Baugebiete aus; nicht im Norden, allerdings im Süden. Auch die Bausparkassen waren um eine Versachlichung der Debatte bemüht. Fakt ist nun einmal, dass diejenigen, die neu bauen, dies oft besonders energieeffizient tun.

Und natürlich muss es nicht immer auf die grüne Wiese gehen; wenn doch, könnten dafür woanders Flächen renaturiert werden. Im Übrigen findet Wohneigentumsbildung heute überwiegend durch den Erwerb von Gebrauchtimmobilen statt.

Modelle wie „Jung kauft Alt“ könnten Schule machen, um alte Stadt- und Dorfkerne lebenswert zu erhalten. In Ballungsräumen sind Baugemeinschaften, die für weniger Flächenverbrauch stehen, eine willkommene Ergänzung zur klassischen Wohnform im Eigentum. Mietkauf- und Erbbaurechtmodelle könnten der Wohneigentumsbildung dort neuen Schub verleihen.

TRAUM DER JUNGEN GENERATION

Einfamilienhaus statt Loft, kleine Gemeinde statt Millionenmetropole, Familie mit Kindern statt Singledasein: So stellen sich die meisten jungen Menschen im Alter von vierzehn bis neunzehn Jahren vor, wie sie mit Dreißig wohnen und leben wollen.⁸ Drei von vier dieser Gruppe träumen vom Einfamilienhaus; jeden Vierten zieht es auf das Dorf und nur jeden Fünften in die Großstadt. Ein überraschender Befund. Vermutlich hängt beides zusammen: das Wie und das Wo beim Wohnen und Leben. In der Großstadt ist Wohneigentum zum Privileg Besserverdienender geworden. Außerhalb besteht allerdings noch die Chance, einen Kredit binnen 35 Jahren zurückzuzahlen.

Die Politik sollte sich mit den Hoffnungen der jungen Generation auseinandersetzen, damit es nicht bei bloßen Zukunftsträumen bleibt. Die Antwort müsste

sein: „Lebt euren Traum!“ Schon deshalb, weil Wohneigentum der klassische Weg zur Vermögensbildung ist.

VERMÖGENSBILDUNG UND ZUKUNFTSVORSORGE

Adenauers Aussage, ein Eigenheim dürfe „kein Reservat kleinerer Schichten“ sein, ist nach wie vor aktuell. Genauso wie sein Plädoyer, durch (gefördertes) Sparen der „Proletarisierung“ zu entkommen, was in die heutige Zeit übersetzt bedeutet: notwendige Zukunfts- und Generationenvorsorge betreiben zu können. Denn fehlendes Eigenkapital ist das Haupthemmnis bei der Wohneigentumsbildung. Niedrige Bauzinsen gleichen den Mangel nicht aus.

Sparen steht für eine Gesellschaft, die in Generationen denkt, in der diejenigen, die etwas leisten können und wollen, durch ihre Anstrengungen die Allgemeinheit entlasten. Denn erst dadurch ist der Staat in der Lage, jenen zu helfen, die nicht das Glück haben, etwas leisten zu können. Dieses Sparen gilt es stärker zu unterstützen. Nur drei Gründe seien genannt:

Erstens: Vermögensbildung. Haushalte, die im Eigentum wohnen, haben bei gleichem Arbeitseinkommen im Rentenalter deutlich mehr Vermögen als Mieterhaushalte – im Schnitt das Fünffache, rund 200.000 im Vergleich zu 40.000 Euro. Eigentümerhaushalte sparen einfach mehr.

Zweitens: Zukunftsvorsorge. Rentnerhaushalte im Wohneigentum sparen im Schnitt mehr als ein Drittel ihrer gesetzlichen Rente – monatlich 670 Euro. Mietfreies Wohnen im Alter wirkt wie eine steinerne Zusatzrente. Dabei ist Wohneigentum die einzige Form der Altersvorsorge,

die man schon in jungen Jahren genießen kann.

Drittens: Generationenvorsorge. Fast drei Viertel der an die nächste Generation vererbten Vermögen beziehen sich auf Ein- und Zweifamilienhäuser.

HERAUSFORDERUNG DEMOGRAFISCHER WANDEL

Durch die demografische Entwicklung gerät die gesetzliche Rente ab 2030 zunehmend unter Druck. 2050, wenn die heute neu geborenen Kinder knapp dreißig Jahre alt sind, wird das massiv spürbar sein. Die Politik muss rechtzeitig gegensteuern, sonst läuft sie Gefahr, die Freiheitsrechte künftiger Generationen zu beschneiden. Gegensteuern meint: auch durch Stärkung der privaten Zusatzvorsorge.

Viele Menschen sind nicht in der Lage, auf zwei Wegen gleichzeitig privat vorzusorgen: mit einer Geldrente *und* einer Eigenheimrente in Form der ersparten Miete. Der hohe Wert, den das Wohneigentum für den Einzelnen und die Gesellschaft hat, sollte deshalb für die Politik nur einen Schluss zulassen: Die Eigenheimrente muss eine frei wählbare und gleichberechtigte Alternative zur Geldrente bleiben.

¹ Hans-Peter Schwarz: „Katastrophe und Renaissance der deutschen Eigentums-gesellschaft“, in: Schwäbisch-Hall-Stiftung (Hrsg.): Kultur des Eigentums, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg 2006, S. 109–116.

² Hans D. Barbier: „Wenn das Eigentum fällt, so muß der Bürger nach“, in: a. a. O., S. 3–7.

³ Alexander Demling: „Hort der Spießer, Traum der Hipster“, in: Der Spiegel, 04.03.2013, www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/der-traum-vom-eigenheim-wir-sind-jetzt-alle-bausparerer-a-885941.html [letzter Zugriff: 08.11.2021].

⁴ „Einparteienhäuser sorgen für Zersiedelung“. Interview von Valerie Höhne und Jonas Schaible mit Anton Hofreiter, Der Spiegel, 7/2021, 12.02.2021, www.spiegel.de/politik/deutschland/anton-hofreiter-ich-finde-es-richtig-dass-die-gemeinde-enteignen-darf-a-00000000-0002-0001-0000-000175304168 [letzter Zugriff: 08.11.2021].

⁵ Frank Drieschner: „Einfamilienhaus‘: Schon der Begriff ist falsch“, in: Die Zeit, 02.03.2021, www.zeit.de/hamburg/2021-03/eigenheimdebatte-einfamilienhaus-gruene-cdu-klimaschutz [letzter Zugriff: 08.11.2021].

⁶ Jan Kahlcke: „Geschoss statt Minischloss“, in: taz, 08.02.2021, <https://taz.de/Gruene-gegen-weitere-Einfamilienhaeuser/!5746630/> [letzter Zugriff: 08.11.2021].

⁷ Alexander Neubacher: „Traumhaus ade“, in: Der Spiegel, 06.02.2021, www.spiegel.de/politik/deutschland/hamburg-gruene-verbieten-einfamilienhaeuser-traumhaus-ade-kolumne-a-00000000-0002-0001-0000-000175196783 [letzter Zugriff: 08.11.2021].

⁸ „Wie und wo wollen junge Menschen mit 30 wohnen und leben? Umfrage unter 14- bis 19-Jährigen zeigt überraschende Trends“, Forsa-Umfrage 2021 durch Institut für Zukunftspolitik im Auftrag des Verbands der Privaten Bausparkassen, 12.05.2021, www.bausparkassen.de/blog/2021/05/12/wie-und-wo-wollen-junge-menschen-wohnen-und-leben/ [letzter Zugriff: 08.11.2021].

Prima Klima für die Städte?

—
Klimahaushalte auf kommunaler Ebene

MARKUS LEWE

Geboren 1965 in Münster, seit 2009 Oberbürgermeister von Münster, 2018 bis 2019 Präsident, 2019 bis 2021 Vizepräsident und seit 2021 erneut Präsident des Deutschen Städtetages.

Klimaschutz und Nachhaltigkeit haben sich auf allen staatlichen Ebenen seit Jahren als Megathemen etabliert. Trotzdem reichen die Anstrengungen, die vielerorts unternommen werden, nicht aus, um die festgelegten Klimaziele (etwa das 1,5-Grad-Ziel der UN-Klimakonferenz in Paris 2015) in angemessener Zeit zu erfüllen. Aus

dieser Feststellung ergeben sich folgende Fragen: Wie können wir mit den verfügbaren Ressourcen so haushalten, dass sie effektiv und effizient eingesetzt werden und dabei das Maximum an Klimaschutz bewirken? Oder konkreter

gefragt: In welche öffentlichen (Bestands-)Gebäude investieren wir wie viel, um mit den verfügbaren Finanzmitteln einen möglichst hohen Klimanutzen in Form von CO₂-Einsparung zu erzielen? Durch welche Maßnahmen erhöhen wir den Anreiz, in Städten und Gemeinden unter Klimagesichtspunkten günstige Verkehrsmittel zu wählen oder Verkehrsströme zu reduzieren (etwa durch Breitbandausbau und mehr Homeoffice)?

Die Beantwortung dieser und ähnlicher Fragen gelingt nur dann, wenn sowohl die Wirksamkeit der Maßnahmen als auch deren Finanzierung in den Blick genommen werden. Oder plakativ mit dem Motto der Stadt Oslo für deren ersten Klimahaushalt ausgedrückt: „Wir zählen Kohlenstoffdioxid genauso wie Geld!“ Wie kann man also Geld und CO₂-Budget zusammenführen?

NOCH KEIN VORREITER BEI KLIMAHASHALTEN

Auf internationaler Ebene hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) eine Analyse zum Thema *Green Budgeting* vorgelegt. Ziel ist die Anwendung von Instrumenten der Haushaltspolitik, um Klima- und Umweltziele zu erreichen. Damit die öffentlichen Haushalte unter ausdrücklicher Berücksichtigung von Klima- und Umweltzielen gestaltet werden können, bedarf es nach Ansicht der OECD einiger grundlegender Entscheidungen: *erstens* darüber, was als klimaunterstützend beziehungsweise grün anzusehen ist; *zweitens*, welche Budgetbereiche betrachtet werden sollen; *drittens*, worauf der Nachhaltigkeitsfokus gelegt werden soll (Klima im engeren oder Nachhaltigkeit im weiteren Sinne); *viertens*, wie die Maßnahmen im Haushalt auf ihre Klimawirkung gemessen und bewertet werden sollen. Zu allen vier Punkten gibt es Umsetzungsideen und konkrete Konzepte.

Zum *ersten* Punkt existieren seit Jahren die *Green Bond Principles*, unverbindliche Leitlinien zur Begebung nachhaltiger Anleihen, der *International Capital Market Association*; die Europäische Union diskutiert derzeit eine Taxonomie für nachhaltige Finanzierung und hat dazu sechs Umweltziele formuliert, darunter die Eindämmung des Klimawandels sowie die Anpassung an den Klimawandel.

Die *zweite* Frage, welche Budgetbereiche betrachtet werden sollen, klingt zunächst abstrakt. Mit Blick auf Deutschland lässt sie sich jedoch schnell fokussieren: Geht es um den Bundeshaushalt, die Haushalte der Länder und Kommunen, oder sollen *alle* öffentlichen Haushalte betrachtet werden? Sollen beide Budgetseiten, also Einnahmen und Ausgaben, oder nur bestimmte Teilbereiche auf Nachhaltigkeit analysiert werden? Nach Einschätzung der OECD ist Deutschland nicht gerade ein Vorreiter in Sachen Klimahaushalt; man könnte auch sagen, einen Klimahaushalt gibt es nach

Ansicht der OECD in Deutschland noch nicht. Auf kommunaler Ebene ist das allerdings nur die halbe Wahrheit: Hier gibt es unterschiedliche Ansätze, teilweise unter dem Begriff „Nachhaltigkeitshaushalt“ zusammengefasst, mit dem Ziel, Nachhaltigkeitsaspekte mit der Finanz- und Leistungssteuerung zu verknüpfen. Freiburg im Breisgau ist dafür ein Beispiel; die Städte Köln und Bonn nutzen ebenfalls Nachhaltigkeitszielsetzungen im Haushalt.

Drittens haben sich weltweit einige Länder bereits mit der Frage beschäftigt, worauf sie den Nachhaltigkeitsfokus richten wollen. Hintergrund sind vielfach die internationalen Klimakonferenzen und die dort geführten Diskussionen und getroffenen Verabredungen. Einige Länder beschränken sich auf Haushaltsfolgewirkungen für das Klima, andere wählen einen breiteren Ansatz und versuchen, Budgetwirkungen auf mehrere Nachhaltigkeitsaspekte abzuschätzen.

Was *viertens* die Messung und Bewertung betrifft, hat Frankreich beispielsweise ein System entwickelt, mit dem die Wirkung der Budgetmittel auf sechs Nachhaltigkeitsziele abgebildet wird. Hierzu werden fünf Kategorien genutzt (zum Beispiel „vorteilhaft“, wenn die Budgetausgaben unmittelbare Nachhaltigkeitswirkung entfalten; „vorteilhaft, aber kontrovers“, wenn die Budgetausgaben kurzfristig sinnvoll, aber längerfristig risikobehaftet erscheinen; „unvorteilhaft“ bei umweltschädigenden Auswirkungen). Eine solche Vorgehensweise ermöglicht es, dass relativ zügig ein Überblick über unterschiedliche Budgetbereiche erstellt werden kann und keine Messmethodik für die Wirkungsmessung aufgebaut werden muss. Denn Zeit ist für die Erreichung von ambitionierten Klimazielen eindeutig der limitierende Faktor.

FISKALISCHER FOKUS AUF DAS KLIMA

Daher sollte man die Vor- und Nachteile reflektieren, die mit der Einführung eines Klimahaushalts verbunden sind, und bei Überwiegen der Vorteile den Klimahaushalt einführen – und zwar unabhängig von der Gebietskörperschaftsebene!

Der Nutzen eines Klimahaushalts liegt insbesondere darin, den fiskalischen Fokus auf das Klima zu legen und dabei die Qualität der Klimaschutzmaßnahmen zu erhöhen. Dies geschieht durch Priorisierung und Auswahl besonders geeigneter Maßnahmen. Etatberatungen ohne Klimafokus können ein deutlich anderes Ergebnis beim Haushaltsbeschluss zur Folge haben. Alle Akteure in Politik und Verwaltung werden sich bei einem Klimahaushalt an der Erreichung der Zielpfade zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen orientieren. Ohne Klimahaushalt konkurriert dieses Thema mit einer Vielzahl anderer Themen im Hinblick auf die Finanzmittel.

Noch gibt es keinen verbindlichen Rechtsrahmen für die Etablierung von Klimahaushalten. Es dürfte jedoch nur eine Frage der Zeit sein, bis über

Spezialregelungen für einzelne Bereiche (etwa nachhaltige Finanzierung, nachhaltige Beschaffung und so weiter) ein genereller Rahmen geschaffen wird. Die Europäische Union sieht sich in diesem Punkt als Vorreiter und möchte Europa zu einer unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vorbildlichen Region weiterentwickeln.

UMWELTBERICHTERSTATTUNG UND BUDGETERSTELLUNG

Vielfach wird eine Berichterstattung über unterschiedliche Nachhaltigkeitsaspekte als erster Schritt in Richtung auf einen Klima- oder Nachhaltigkeitshaushalt erachtet. Einen Vorschlag, wie ein Berichtsrahmen für eine Nachhaltigkeitsberichterstattung aussehen kann, hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung kürzlich vorgelegt; er wird derzeit von mehreren Städten und Gemeinden erprobt. Nachhaltigkeitsberichterstattung ist im Übrigen ein probates Mittel, um Status und Fortschritt in der nachhaltigen Entwicklung einer Gebietskörperschaft einzuschätzen. Aber nicht nur dort: Bereits seit 2017 sind große kapitalmarktorientierte Unternehmen und Finanzdienstleister durch die *Corporate Social Responsibility*-Richtlinie zu einer Berichterstattung unter anderem zu sozialen und ökologischen Aspekten verpflichtet.

Wirft man einen Blick über die Landesgrenzen hinaus, ist die norwegische Stadt Oslo beispielhaft. Mit dem Klimabudget 2021 liegt mittlerweile der fünfte Budgetbericht vor, der integraler Bestandteil des städtischen Haushalts ist. Darin werden die CO₂-Emissionen der Stadt in ähnlicher Weise dargestellt und budgetiert wie die Stadtfinanzen. Die Erstellung des Klimabudgets erfolgt im Rahmen des regulären Budgetzyklus, Klimabudget und Haushalt werden jährlich zeitgleich vom Stadtrat verabschiedet.

Paris, das 2015 die UN-Klimakonferenz ausgerichtet hat, versucht ebenfalls, durch die Verknüpfung von Umweltberichterstattung und Budgeterstellung Investitionsentscheidungen nach Fortschritt und Erfolg der Klima- und Energiemaßnahmen entsprechend anzupassen.

Die Anknüpfung an Investitionsentscheidungen kann ein erster Schritt sein, um einen Klimahaushalt zu entwickeln und in die Tat umzusetzen. Für jede Investitionsmaßnahme im städtischen Haushalt ist abzuschätzen, ob mit ihr eine positive Wirkung auf das Klima (respektive eine CO₂-Einsparung) einhergeht, ob die Maßnahme klimaneutral ist oder eine zusätzliche CO₂-Belastung darstellt. Auch neue Maßnahmen sind in dieser Weise zu untersuchen, bedarfsweise unterstützt durch Kosten-Nutzen-Analysen, sodass mit dieser Grobeinteilung – idealerweise verbunden mit der damit einhergehenden CO₂-Einsparung – finanzielle und organisatorische Ressourcen zielgerichtet gesteuert und ein nachhaltigeres Maßnahmenprogramm zusammengestellt werden kann. So kann dem Beschluss über den städtischen Haushalt

und den darin enthaltenen Investitionsmaßnahmen eine seriöse Abschätzung vorangehen, welche Maßnahmen in Summe zu einer möglichst großen Klimawirkung beziehungsweise CO₂-Einsparung führen.

Stufenweise lässt sich ein solcher Klimahaushalt ausbauen, indem der Blick von den Investitionsmaßnahmen auf alle übrigen städtischen Finanzmittel geweitet wird. Dazu müssten auch die konsumtiven Budgetansätze im Hinblick auf ihre Klimaschutzwirkung bewertet werden. So leicht dieser Satz geschrieben ist, so komplex wird sich die Umsetzung darstellen. Dass zu jedem Budgetansatz eine Klimawirkung (positiv, negativ oder neutral) ermittelt werden kann, ist unbestritten. Es ist dennoch wichtig, ein geeignetes Verhältnis von erforderlichem Ressourceneinsatz zu Erkenntnisgewinn auszutarieren.

Als Oberbürgermeister von Münster möchte ich einen Klimahaushalt für das kommende Haushaltsjahr in meiner Heimatstadt einführen. Denn Münster soll bis 2030 klimaneutral werden. Damit das gelingt, sind noch viele Anstrengungen erforderlich. Ein geeignetes Instrument, das uns auf diesem Weg begleitet, kann und soll der Klimahaushalt werden.

Reformen für Nachhaltigkeit

—
Deutschland im internationalen Vergleich

GISELA ELSNER

Geboren 1972 bei Bonn, Juristin, Referentin Grundsatzfragen Nachhaltigkeit, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ ist in aller Munde. Im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung aus SPD, FDP und Grünen erscheint er im Untertitel und wird mit dem Gedanken des Fortschritts in Verbindung gebracht. Zudem ist Nachhaltigkeit von Beginn an im Kontext der internationalen

Bemühungen um die Bewältigung der Corona-Pandemie thematisiert worden. Schließlich wird Nachhaltigkeit als Schlüsselbegriff in Debatten über die Klimakrise verwendet, verbunden mit Forderungen nach umfassender Transformation unserer Lebensverhältnisse.

Immer erscheint der Begriff als etwas Erstrebenswertes, das noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist. Das liegt auch an der Komplexität der Nachhaltigkeitsidee, die als systemische Balance ökologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungen verstanden wird und dafür sorgen soll, dass das Leben auf der Erde nicht allein für derzeitige, sondern auch für künftige Generationen lebenswert bleibt und weiterhin in Ausübung ihrer Grundrechte

gestaltet werden kann – ein Erfordernis, das das Bundesverfassungsgericht am 24. März 2021 in seiner viel beachteten Entscheidung zum Klimaschutzgesetz der Politik ins Stammbuch geschrieben hat.

Dieses Verständnis von Nachhaltigkeit, das der 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen mit ihren siebzehn Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs) zugrunde liegt, prägt die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS)¹ sowie den *European Green Deal* der Europäischen Union (EU) als neue europäische Wachstums- und Zukunftsstrategie, der nun durch zahlreiche EU-Rechtssetzungsinstrumente ausgestaltet wird. In diesen Dokumenten kommt zum Ausdruck, dass es sich bei Nachhaltigkeit um ein Querschnittsthema handelt – auch hinsichtlich der Akteure, die an ihrer Verwirklichung mitwirken. Bürgerinnen und Bürger sind in ihrem alltäglichen Konsumverhalten gefragt. Die Wissenschaft muss durch transdisziplinäre Forschung Zusammenhänge ergründen und erklären, etwa bezüglich der Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Natur und ihre Folgen.

Gefordert ist jedoch auch der Staat, der die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen muss. Dass er sich derzeit einer Vielzahl von Herausforderungen ausgesetzt sieht – neben Klimawandel und Corona-Pandemie auch Migration, Digitalisierung und geostrategischem Systemwettbewerb – vergrößert den Handlungsdruck und das Bedürfnis nach Lösungsorientiertheit, denn alle Herausforderungen verlangen, dass Stellschrauben justiert werden und verstärkt wie Zahnräder ineinandergreifen.

NACHHALTIGKEIT INS GRUNDGESETZ?

Je existenzieller die Herausforderung, desto eindringlicher werden Forderungen nach grundsätzlichen Regelungen, so etwa die, Nachhaltigkeit oder zumindest Klima- und Umweltschutz in der Verfassung zu verankern. Auf internationaler Ebene ist dies ein wichtiges Thema. Das gilt etwa für die derzeitige Erarbeitung einer neuen Verfassung in Chile. Viele lateinamerikanische Verfassungen enthalten bereits – nicht zuletzt angesichts von Forderungen der indigenen Bevölkerung – ein Recht auf eine saubere Umwelt, das vielfach bereits Gegenstand der Rechtsprechung ist.

In Frankreich hatte die von Staatspräsident Emmanuel Macron 2019 einberufene *Convention Citoyenne pour le Climat* („Bürgerrat für Klimafragen“) vorgeschlagen, Garantien für Umwelt- und Klimaschutz in Artikel 1 der französischen Verfassung aufzunehmen. Ein entsprechender Gesetzentwurf scheiterte nach Zustimmung in der Nationalversammlung an der Ablehnung im Senat. Die 2005 verabschiedete Umweltcharta (*Charte de l'Environnement*) hat jedoch Verfassungsrang und erkennt die grundlegenden Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz an.

In Deutschland fordern Stimmen in Rechtswissenschaft und Politik, Nachhaltigkeit ausdrücklich als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern. Dieses soll über den Schutzauftrag des Artikel 20a Grundgesetz (GG) bezüglich der natürlichen Lebensgrundlagen hinausgehen, der sich nach allgemeiner Lesart auf den Schutz der Umwelt und des Klimas bezieht, also auf die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit. Die ökonomische Dimension sehen viele durch die Schuldenbremse des Grundgesetzes abgedeckt (Artikel 109 Absatz 2 GG). Ein Staatsziel Nachhaltigkeit sollte demgegenüber den Aspekt der Generationengerechtigkeit und des gesellschaftlichen Zusammenhalts umfassend in den Blick nehmen und dem Staat eine über die jeweilige Legislaturperiode hinausgehende Langzeitverantwortung zuweisen.

Nachhaltige Entwicklung ist bereits jetzt als Leitprinzip für das Handeln der Bundesregierung in sämtlichen Politikfeldern zu beachten. So formuliert es die 2002 erstmals aufgelegte Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS), die hierfür langfristig Orientierung bieten soll. Sie wurde 2016 an die siebzehn SDGs der Agenda 2030 gekoppelt. Die jüngste Fortschreibung aus dem Frühjahr 2021 definiert sechs Transformationsbereiche, in denen Fortschritte für das Erreichen der SDGs als besonders relevant erachtet werden, darunter soziale Gerechtigkeit, Energiewende und Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft, Bauen und Verkehr, Agrar- und Ernährungssysteme sowie Umweltschutz.

POTENZIALE NUTZEN

Die federführende Zuständigkeit für die Weiterentwicklung der DNS sowie für die Überwachung ihrer Umsetzung liegt im Bundeskanzleramt beim Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts, um ihre Bedeutung für alle Politikbereiche zu unterstreichen und eine ressortübergreifende Steuerung dieser umfassenden Transitionsaufgabe sicherzustellen.

Dennoch wird immer wieder der Ruf laut, die Potenziale der DNS besser zu nutzen, indem der Leitung des Kanzleramts ein Staatsminister für nachhaltige Entwicklung nebst einer Steuerungs- oder Koordinierungseinheit mit klarem Mandat und ausreichenden Ressourcen zur Seite gestellt wird. Für Klimaschutz, Verkehr und Ressourcen sowie für die Abstimmung der deutschen Positionen in internationalen Nachhaltigkeitsfragen sollten jeweils ressortübergreifende Kabinetts- oder Staatssekretärsausschüsse geschaffen werden. Diese Ausschüsse sollten die Ziele aus dem Koalitionsvertrag, der DNS und von Gesetzen, die ebenso wie das Klimaschutzgesetz der Nachhaltigkeitstransformation dienen, durch die verbindliche Vereinbarung konkreter Beiträge gemeinsam voranbringen und deren Umsetzung überprüfen. Ein solches Monitoring entspräche einer wiederholt vom Bundesrechnungshof aufgestellten Forderung, der durch die Überprüfung finanzwirksamer

Entscheidungen der Regierung ebenfalls einen Beitrag zur Umsetzung der DNS leistet.

Auf Arbeitsebene sollten sodann Projektgruppen für die Transformationsbereiche zwischen den involvierten Bundesministerien eingerichtet werden. Ihre Aufgabe wäre die Umsetzung von Beschlüssen der Kabinetts- oder Staatssekretärsausschüsse in ihren jeweiligen Ressorts, aber umgekehrt auch das Einspeisen von Ideen auf der politischen Ebene dieser Ausschüsse.² So könnten sich die Bundesministerien frühzeitig in der Erarbeitungsphase von Gesetzentwürfen, Programmen und Strategien in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte abstimmen.

GRUNDSÄTZLICHE REFORMEN

Diese Vorschläge werfen ein Schlaglicht auf einen grundsätzlichen Reformbedarf in den Strukturen und Abläufen insbesondere der Bundesverwaltung: die Überwindung des Silo-Denkens zugunsten einer Kultur der Zusammenarbeit und des Möglichmachens, die für eine Querschnittsaufgabe wie die Nachhaltigkeitstransformation elementar ist. Damit einhergehen muss die Flexibilisierung der Personalstrukturen in der öffentlichen Verwaltung, um durch die Einbeziehung externer Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft interdisziplinäre Problemlösungskompetenz aufzubauen.

Vielversprechend klingt ein Beispiel aus Schweden, wo im Rahmen eines von der staatlichen Innovationsagentur Vinnova finanzierten Pilotprojekts die Entwicklung und Erprobung von Co-Working für den öffentlichen Sektor gefördert wird. *Samverket* („Zusammenarbeit“) will Fachwissen über Verwaltungsgrenzen hinweg zusammenbringen, das Netzwerken zwischen öffentlichem und privatem Sektor ermöglichen und über hybrides Arbeiten, den variablen Mix aus der Arbeit im Büro mit hauptsächlich Face-to-Face-Kontakten und mobiler Arbeit mit primär digitaler Kommunikation, zu kreativen Problemlösungen und gemeinschaftlichem Lernen anregen.

Auch der Bereich der Vergabe bedarf einer Optimierung und Beschleunigung durch die Nutzung technologischer Hilfsmittel (e-Vergabe) sowie der fachlichen Weiterbildung des Verwaltungspersonals. Vor allem im Bereich der öffentlichen Beschaffung müssen auftragsbezogen Klima- und Umweltaspekte eine zentrale Rolle bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung spielen. In Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden spielt etwa im Bau-, Transport- und Abfall- sowie Abwassermanagementsektor der Gesichtspunkt des *circular procurement* eine wichtige Rolle: Die Förderung von Kreislaufwirtschaft soll bereits bei der Vergabe als wichtiges Kriterium berücksichtigt werden.

Ferner muss – auch zwecks Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz – das Planungs- und Genehmigungsrecht reformiert werden, vor allem durch Straffung der zuständigen

Instanzen und Beschleunigung, auch unter Nutzung von Möglichkeiten der Digitalisierung, etwa für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung klimarelevanter Infrastrukturprojekte zum Ausbau erneuerbarer Energien. Dies kann Zeit sparen, weil Bedenken ausgeräumt werden können, die andernfalls in Gerichtsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt geäußert würden und solche Vorhaben über Jahre blockieren können.

EIN NACHHALTIGKEITSKONTROLLRAT?

Auf legislativer Ebene hat der fraktionsübergreifende Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) derartige Rechtsreformen und insgesamt die Nachhaltigkeitsarbeit der Bundesregierung im Blick. Er wird seit 2004 zu Beginn jeder Legislaturperiode neu eingesetzt, kontrolliert formal die durch die Ministerien erstellten Nachhaltigkeitsprüfungen von Gesetzentwürfen und fordert gegebenenfalls Korrekturen und Ergänzungen bei den betroffenen Ressorts.

Die Nachhaltigkeitsprüfung soll sicherstellen, dass die Langfristwirkung von Gesetzentwürfen und Verordnungen transparent dargestellt, mögliche Zielkonflikte und Alternativen sichtbar gemacht und damit Prioritäten abgewogen werden können. Allerdings fordert der Parlamentarische Beirat, sie zu einer umfassenden Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung durch einen Nachhaltigkeitskontrollrat in Analogie zum Normenkontrollrat weiterzuentwickeln. Dann würden Regelungsentwürfe überhaupt nur mit einer Stellungnahme des Nachhaltigkeitskontrollrats Kabinettsreife erhalten, während gegenwärtig die Einbeziehung des Beirates erst nach dem Kabinettsbeschluss erfolgt, was eine substantielle Kontrolle unmöglich macht.

Um dieser Forderung des Parlamentarischen Beirates Gewicht zu verleihen, bedürfte es einer Aufwertung seiner Rolle zu einem Ausschuss für nachhaltige Entwicklung mit entsprechender Verankerung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Ein solcher Ausschuss könnte den Bundeshaushalt mitberaten und dabei auf die Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie achten.

Denn die Aufstellung des Bundeshaushalts lässt Prioritäten der Bundesregierung erkennen. Klimaschutzziele wurden bisher in den Ressorts aus allgemeinen Haushaltsmitteln jeglicher Art finanziert. Speziell ausgewiesene, zweckgebundene Klima- beziehungsweise Nachhaltigkeitshaushalte würden demgegenüber die Definition messbarer Ziele, Kosten-Nutzen-Analysen und projektübergreifende Planung für eine nachhaltigkeitsorientierte Verwaltungstätigkeit begünstigen. Bei der Verausgabung müssen Nachhaltigkeitskriterien neben die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit treten.

Die Nachhaltigkeitsziele könnten entweder – wie im EU-Haushalt – etwa in Form einer Klimaquote für den Bundeshaushalt zum Maßstab werden

oder, wie es die Ampel-Koalition gemäß ihres Koalitionsvertrags plant, mittels eines Klimachecks, indem das jeweils federführende Ressort seine Gesetzentwürfe auf ihre Klimawirkung und Vereinbarkeit mit den nationalen Klimaschutzziele hin prüft und mit einer entsprechenden Begründung versieht. Für die Kernthemen der Transformationsbereiche der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sollten ressortübergreifende Budgets für gebotene Maßnahmen bereitgestellt werden, die die Bundesministerien gemeinsam umsetzen.

In Frankreich hat Staatspräsident Emmanuel Macron im Oktober 2021 einen haushaltspolitischen Hebel angesetzt und das Investitionspaket „France 2030“ auf den Weg gebracht, einen Zehn-Punkte-Plan mit Investitionen in die Bereiche Energie, Verkehr, Ernährung, Gesundheit und Kultur. Der darin erwähnte, international umstrittene Ausbau der Atomkraft zeigt, dass innerhalb Europas unterschiedliche Wege gegangen werden, um die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen anzuvisieren.

POLITISCHER WILLE ZUR VERANTWORTUNG

Letztlich bedarf es auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene des politischen Willens, Verantwortung für ein besseres Leben der gegenwärtigen und künftigen Generationen zu übernehmen. Dieser muss sich in der Ausgestaltung institutioneller Strukturen mit entsprechenden Kompetenzen und Haushaltsmitteln manifestieren. Dabei muss die Anpassungsfähigkeit staatlichen Handelns an neue Herausforderungen zum selbstverständlichen Teil des Systems gemacht und – wie in Skandinavien – der Mut aufgebracht werden, im Behördenalltag neue Wege zu beschreiten.

Auf europäischer Ebene werden angesichts der Anforderungen des *European Green Deal* alle Mitgliedstaaten für eine angemessene Umsetzbarkeit von Nachhaltigkeitsvorgaben Sorge tragen müssen – nicht zuletzt, um in den Genuss von Fördermitteln des Aufbauinstruments *Next Generation EU* zur Bewältigung der Pandemiefolgen zu kommen.

In der globalen Perspektive sind internationale Allianzen von Staaten anzustreben, die für die Einhaltung hoher Nachhaltigkeitsstandards im In- und Ausland werben und dies zur Priorität ihrer internationalen (Entwicklungs-)Zusammenarbeit erheben.

¹ Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, Berlin, März 2021, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560 [letzter Zugriff: 06.12.2021].

² Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung: „Empfehlungen zur Reform der Regierungsarbeit – Bessere Governance für die Nachhaltige Entwicklung“, 04.10.2021, www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2021/10/20211004_RNE-Stellungnahme_Reform-der-Regierungsarbeit-Bessere-Governance-fuer-die-Nachhaltige-Entwicklung.pdf [letzter Zugriff: 06.12.2021].

Kapitalismuskritik gestern und heute

Zum 75. Jahrestag des Ahlener Programms

MATTHIAS ZIMMER

Geboren 1961 in Marburg, 2009 bis 2021 Mitglied der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Landesvorsitzender der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) Hessen und Stellvertretender CDA-Bundesvorsitzender, Honorarprofessor für Politikwissenschaft, Universität zu Köln.

Ein dramatischer, fanalhafter Einstieg: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden.“ Ein Satz, der bis heute nachhallt und ungläubiges Staunen hervorruft: „Was, das steht ausgerechnet in einem Programm der CDU? Die CDU als kapitalismuskritische Partei?“ Die einen

spielen es herunter: „Na ja, erstens galt es nur für die Britische Besatzungszone, und zweitens ist es durch die Düsseldorfer Leitsätze ersetzt worden. Die haben das richtiggestellt.“ Andere sagen: „Neben der zeitgebundenen Dimension hat das Ahlener Programm durchaus viele Themen angesprochen, die heute noch aktuell sind.“ Ist das so? Wie muss man das am 3. Februar 1947 vom Zonenausschuss der CDU der britischen Zone verabschiedete Ahlener Programm verstehen, wie historisch einordnen? Und: Inwieweit ist es noch aktuell, oder können wir es getrost in der Asservatenkammer der Nachkriegsrhetorik ablegen?

Das Ahlener Programm entstand in einer Zeit der Not. Nicht allein der materiellen Not, sondern auch der Not geistiger Orientierung. Wie konnte es zu diesen Verbrechen des Nationalsozialismus kommen? Warum war die Weimarer Republik gescheitert? Wo waren die Weichen falsch gestellt? Aus den Trümmern der deutschen Katastrophe heraus wurden diese Fragen mit großem sittlichem Ernst gestellt. So wundert es nicht, dass neben den politischen Fragen – Zersplitterung des Parteiensystems, keine wehrhafte Demokratie, Zerstrittenheit der Arbeiterschaft, positivistisches Rechtsdenken und vieles mehr – auch die wirtschaftliche Verfassung in den Blickpunkt rückte; sowohl die der unmittelbaren Nachkriegszeit als auch die, die das Aufkommen des „Dritten Reiches“ begünstigt hatte. Liest man die zwei Jahre zuvor entstandenen Kölner Leitsätze oder die Programmatik der Gründungen in Frankfurt oder Berlin, wird deutlich: Deutschland lag in Trümmern. Die von Adolf Hitler beschworene Volksgemeinschaft war zu einer Gesellschaft geworden, in der jeder mehr oder

weniger ums Überleben kämpfte. Das ist der sachliche Zusammenhang der Redewendung vom christlichen Sozialismus oder dem Sozialismus aus christlicher Verantwortung, wie sie oftmals auch in der neu entstandenen Union verwendet worden ist.

CHRISTLICH UND SOZIALISTISCH?

Einer der profiliertesten Verfechter des christlichen Sozialismus mit durchaus gesamtdeutschem Anspruch war Jakob Kaiser, der seit Ende 1945 CDU-Parteivorsitzender in Berlin und der sowjetisch besetzten Zone war. Er verband seinen christlichen Sozialismus mit der Idee, Deutschland müsse eine Brücke werden zwischen Ost und West, zwischen dem Kollektivismus in der Sowjetunion und dem scheinbar schrankenlosen Liberalismus in den USA. Genau das sollte der christliche Sozialismus als „Dritter Weg“ ermöglichen. Kaisers Hoffnung war, dass Deutschland damit nicht zum Ort des Konflikts zwischen Ost und West, sondern zum Ort eines Ausgleiches werden könne, dem Ort, an dem gezeigt werden könne, dass sich die Ideologien nicht gegenüberstanden wie Feuer und Wasser, sondern vielmehr organisch miteinander verbunden werden könnten. Kaiser scheiterte Ende 1947 am unversöhnlicher werdenden Gegensatz zwischen Ost und West und wurde von der sowjetischen Besatzungsmacht abgesetzt; Anfang 1947 war allerdings noch nichts entschieden. Das Ahlener Programm war also nicht eine verirrte Jugendsünde einiger weniger wilder Feuerköpfe, sondern stand durchaus

in einem Mainstream des politischen Denkens der neu entstandenen Christlich Demokratischen Union Deutschlands.

Und doch irritiert im Nachhinein, dass das Ahlener Programm den Begriff „Christlicher Sozialismus“ nicht aufgreift. Es war ja nicht nur Jakob Kaiser, der vom christlichen Sozialismus sprach; auch Karl Arnold, 1947 bis 1956 Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, und Johannes Albers, ein führender Repräsentant des Gewerkschaftsflügels der CDU, hatten häufig von einem „Sozialismus aus christlicher Verantwortung“ gesprochen. Die Kölner CDU-Gründer hatten einen „wahren christlichen Sozialismus“ eingefordert, und auch anderswo wurde die Verknüpfung von „christlich“ und „sozialistisch“ als Aufgabe der Zeit empfunden. Vor allem Konrad Adenauer sah das allerdings dezidiert anders. In der bevorstehenden Auseinandersetzung zwischen der westlichen Welt und dem marxistisch-sozialistischen Osten galt es für Adenauer, Zungenschläge zu vermeiden, die zu Missverständnissen über Ziele und Absichten der Union führen konnten. Deswegen entfiel die Begrifflichkeit des „christlichen Sozialismus“ im Ahlener Programm.

KEIN LOBLIED AUF DEN SOZIALISMUS

Christliche Sozialisten strebten vielfach nach einer großen, umfassenden Koalition mit der Sozialdemokratischen Partei, nach einer wirklichen Labour Party; das war der Gegenentwurf zu Adenauer, der eine bürgerliche Koalition anstrebte. Das Ahlener Programm war auch eine Wahlkampfplattform für die Landtagswahlen

in Nordrhein-Westfalen, aus der die CDU seinerzeit als Sieger hervorging. Der Begriff „christlicher Sozialismus“ konnte in diesem Wahlkampf signalisieren, dass man bei der großen Aufbauleistung mit der SPD zusammenarbeiten wollte; dass der „Kapitalismus“ – was immer darunter verstanden wurde – vorbei sei; vor allem aber konnte man den Einklang mit den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Briten betonen. Die Labour-Regierung hatte bei den Wahlen am 5. Juli 1945 einen Erdrutschsieg errungen und begann nun auf der Blaupause des Beveridge-Reports von 1942 mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Dass der Kapitalismus an sein Ende gekommen sei: Diese Erkenntnis konnte man durchaus auch aus der Politik der britischen Labour-Regierung ableiten.

Das Ahlener Programm deutete auf Fehlentwicklungen des Kapitalismus hin: die Zunahme monopolartiger Strukturen, die enge Verquickung von wirtschaftlicher und politischer Macht, die mangelnde Mitwirkung von Arbeitnehmer im betrieblichen Alltag. Was das Ahlener Programm stattdessen fordert, liest sich ausgesprochen modern: Gesetzgebung gegen Monopolstrukturen, Mitbestimmung in den Betrieben, Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Ertrag des Unternehmens, Ausbau des Genossenschaftswesens, Kontrolle von Banken und Versicherungen, Förderung kleiner und mittelständischer Betriebe, Entflechtung von Großkonzernen, Abkehr sowohl vom rein privaten als auch vom Staatskapitalismus, Garantie des rechtmäßigen Eigentums. Das klingt alles vertraut und wesentlich undramatischer, als es die fanfarenartig vorgetragene Kapitalismuskritik vermuten lässt. Die Wirtschaft habe

„der Entfaltung der schaffenden Kräfte des Menschen und der Gemeinschaft zu dienen“, heißt es, durchaus eben auch die Freiheit des Einzelnen im wirtschaftlichen Betrieb anerkennend. Der kapitalismuskritischen Ouvertüre folgt also kein Loblied auf den Sozialismus, sondern eine wirtschaftliche Vision, die von der Not der Zeit ebenso geprägt ist wie von der Sozialethik der Kirchen, vor allem der Katholischen Soziallehre.

Vieles von dem, was das Ahlener Programm formulierte, fand sich später im Schatzkästlein der Sozialen Marktwirtschaft wieder; über anderes war die Zeit hinweggegangen. In der kollektiven Rückschau überwiegt die Erinnerung an Ludwig Erhard und seine Freiburger Schule des Ordoliberalismus in der Frage der Vaterschaft der Sozialen Marktwirtschaft. Doch lenkt das 75-jährige Jubiläum des Ahlener Programms vielleicht den Blick darauf, dass manche Vaterschaften nicht eindeutig sind, zumindest nicht in der Politik und der Ideengeschichte.

Zweifellos hat neben der ordoliberalen Schule die Soziallehre wichtige Bausteine für die Innenausstattung der Sozialen Marktwirtschaft geliefert. Ob Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, Mitbestimmung oder Generationenvertrag: Wichtige sozialpolitische Weichenstellungen der Bundesrepublik Deutschland waren durch die Denktraditionen der Soziallehre vorgeprägt. Jedoch hat die Soziale Marktwirtschaft erst durch die Verschränkung von Ordoliberalismus und Soziallehre jene Überzeugungskraft erhalten, die sie heute als weltweites Vorbild erscheinen lässt: als „rheinischen Kapitalismus“ in Abgrenzung zum amerikanisch-britischen Kapitalismus oder zum Sozialstaat skandinavischer Prägung. Der ordoliberale

Gedanke der Wettbewerbsordnung, die es zu sichern gilt, ist freilich normativ verkürzt. Erst die Ideen von Personalität und Subsidiarität geben der Sozialen Marktwirtschaft jene Tiefendimension, die sie über eine rein technische Lösung der Organisation von Märkten heraushebt.

SPANNUNGSFELD VON GEMEINWOHL UND EIGENNUTZ

Wir sind heute von den Bedingungen, unter denen das Ahlener Programm entstand, der materiellen Not, den drängenden Fragen der Neuordnung der Wirtschaft und des Wiederaufbaus, weit entfernt. Vor allem aber können wir auf eine lange Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik zurückblicken, in der sich die Idee der Sozialen Marktwirtschaft in der Praxis bewährt hat. Das Ahlener Programm ist längst zum Mythos geworden, befreit von den zeitgebundenen Debatten, symbolisch aber für eine durchaus kapitalismuskritische Grundeinstellung von Soziallehre und früher Unionsprogrammatik. Und warum auch nicht? Die Soziallehre entstand auch in der Frontstellung zu den Exzessen einer liberalistischen, nur auf Profitmaximierung ausgerichteten Wirtschaftsform und betonte demgegenüber, dass das Wirtschaften dem Menschen dienen müsse. Der Mensch ist wichtiger als der Markt.

Diese Maxime ist heute genauso richtig wie vor 75 Jahren. Und ebenso die Grundidee, dass das Wirtschaften an das Gemeinwohl gebunden ist. An zwei Bereichen lässt sich verdeutlichen, dass die Forderungen des Ahlener Programms nachhallen: am Problem der Nachhaltigkeit und an der Struktur der Globalisierung.

Nicht erst seit der zweiten Enzyklika von Papst Franziskus, *Laudato si'*, ist das Problem in unser Bewusstsein gerückt, dass wir eben auch Teil der Natur sind und uns durch unsere Art zu wirtschaften selbst schädigen. Dafür verantwortlich ist nicht nur eine wissenschaftsbasierte Denkweise, sondern auch die Verwertungsrationalität eines ungehemmten Kapitalismus, der die Natur und den Menschen ausbeutet. Wenn Papst Franziskus von der „Wirtschaft, die tötet“, spricht, meint er eine Wirtschaft, die sich mangels Regulierung, mangels Regeln und mangels Kontrolle gegen den Menschen selbst richtet und seine Umwelt ebenso zerstört wie ihn selbst. Das hatte das Ahlener Programm noch nicht auf dem Schirm, denn die ökologischen Folgen des Wirtschaftens sind erst zögernd ab Mitte der 1950er-Jahre thematisiert worden. Heute wissen wir um die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit unseres Planeten und darum, dass in einer begrenzten Welt unbegrenzte Wachstumspfade nur dann möglich sind, wenn sich das Wachstum von der Ressourcenentwicklung entkoppelt oder wenn wir in eine Postwachstumsökonomie übergehen; dies ist aber unter den Bedingungen des Kapitalismus, dessen Grundrationalität in der Vermehrung und dem Wachstum liegt, nur schwer vorstellbar. Deswegen finden einige der spannendsten Debatten aktuell genau in dem Spannungsfeld statt, das das Ahlener Programm aufgezeigt hat: dem Spannungsfeld von Gemeinwohl und Eigennutz. Dazu gehören die Debatten über eine Gemeinwohlökonomie, die Fragen der Geldschöpfung von Geschäftsbanken und der Wiederentdeckung normativer Dimensionen einer Volkswirtschaftslehre, die zu lange modellhafte Annahmen und ökonometrische

Berechnungen zum Kern der Wirtschaftspolitik gemacht hat.

Ein zweiter Bereich ist die Frage der Globalisierung. In den 1980er- und 1990er-Jahren begann die Bewegung hin zu größerer Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Sie hatte sehr unterschiedliche Auswirkungen in den einzelnen europäischen Ländern; der gemeinsame Nenner war jedoch die Entkernung des Nationalen, verbunden mit mehr Unsicherheit und Risiko für den Einzelnen.

SEHNSUCHT NACH VERLORENEN SICHERHEITEN

Wo früher der Nationalstaat verbindliche Regeln aufstellen konnte, wirkten nun die anonymen Kräfte globaler Märkte. Sozialstaatliche Konsense wurden im Namen der Wettbewerbsfähigkeit aufgekündigt. Die Globalisierung verlangte Flexibilität und Mobilität. Zugehörigkeit, Heimat, Herkunft: All das spielt für den globalen Kapitalismus keine Rolle. Dinge sind mit Ähnlichkeit geschlagen: überall die gleichen Geschäfte, die gleichen Waren. Die doppelte Bedrohung der Herkunft und der sozialen Sicherheit wurde zur Grundlage des Populismus. Er ist deshalb keine reine Bewegung von rechts, sondern trägt die Sehnsucht nach der verlorenen Sicherheit in sich. In der Globalität sind Beheimatung und soziale Sicherheit fragil geworden. Und Internationalismus bietet kein wärmendes Heimatgefühl.

Zunehmend macht sich Unwille breit, einer Politik zu vertrauen, deren Reichweite begrenzt ist. Aber was ist die Alternative? Abschottung in der Globalisierung – das ist das Rezept des Populismus.

Allerdings entwickelt sich die Moderne weiter. Unsere einzige Chance, die Prozesse der Globalisierung zu bändigen, sind robuste internationale Strukturen und Regime. Wir müssen uns politisch auf die Globalisierung einlassen, um sie gestalten zu können, und brauchen eine internationale Soziale Marktwirtschaft. Das ist auch eine Frage internationaler Gerechtigkeit.

POPULISMUS IST KEIN SCHICKSAL

Gleichzeitig gilt es, die Kernleistung des Staates, den Schutz seiner Bürger, sicherzustellen. Auch das geht heute nicht mehr ausschließlich nationalstaatlich. Der Schutzanspruch gilt aber auch gegenüber den entfesselten Kräften der Globalisierung. Der Neoliberalismus hat die Berechenbarkeit von Lebensläufen erschwert. Die Flexibilisierung von Lebensläufen entspricht nicht dem, was viele Menschen wollen. Globalisierung braucht einen starken Staat und starke internationale Kooperation, auch, um Auswüchse und Fehlentwicklungen der Wirtschaft und damit

den Populismus zurückzudrängen. Populismus ist kein Schicksal, sondern eine Reaktion auf Versäumtes. Demokratien gehen am Populismus nur dann zugrunde, wenn das Versäumte als Nährboden des Populismus nicht aufgearbeitet wird. Auch daran erinnert das Ahlener Programm.

Es gibt auch heute Formen des Kapitalismus, die den Lebensinteressen der Menschheit nicht gerecht werden. Bedrohungen der Freiheit kommen nie im gleichen Gewand. Wir haben den Kapitalismus gestaltet, geordnet, seine wilden Kräfte gezähmt aus der Erfahrung einer deutschen Katastrophe. Nun müssen wir Ähnliches mit der Globalisierung tun. Das wird keine leichte Aufgabe, zumal ein starker Staat die Weltwirtschaft nicht gestalten kann, wie er es mit den nationalen Ökonomien konnte. Unser Ehrgeiz sollte jedoch darin liegen, zu verhindern, dass unsere Nachkommen gezwungen sein werden, den Satz zu schreiben: Die Globalisierung ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes und der Menschheit nicht gerecht geworden. Das ist die fortdauernde Aufforderung und Lehre des Ahlener Programms.

Politthriller

Konrad Adenauer und die Kriminalliteratur (Teil 2)

CHRISTOPHER BECKMANN

Geboren 1966 in Essen, Historiker, Referent Wissenschaftliche Dienste / Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Schon seit einiger Zeit bilden Weimarer Republik und NS-Zeit den historischen Handlungsrahmen erfolgreicher Kriminalromane (siehe *Die Politische Meinung*, Nr. 571, November/Dezember 2021, S. 114–119). Allmählich werden auch die

Nachkriegszeit und die Ära Adenauer zum Thema der Kriminalliteratur und die Person des ersten Bundeskanzlers gelegentlich zum Akteur. Die bisherigen Beispiele sind von sehr unterschiedlicher Qualität hinsichtlich Story-Entwicklung, historischer Einbettung und literarischer Niveaus.

Ein positives Beispiel ist Brigitte Glasers 2016 erschienener Roman *Bühlerhöhe*, in dem der erste Bundeskanzler, obwohl

oft erwähnt, nur Teil der Rahmenhandlung ist und dementsprechend schemenhaft gezeichnet wird. Zeithistorischer Hintergrund sind die im Jahr 1952 laufenden Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel über ein erstes Wiedergutmachungsabkommen, für das sich Adenauer stark engagierte. In beiden Staaten war es umstritten; viele Israelis lehnten die Annahme des deutschen „Blutgeldes“ ab.

Die radikale Untergrundgruppe „Irgun“ plant, so der Ausgangspunkt der Handlung, daher die Ermordung Adenauers während dessen Sommerurlaubs auf der bei Baden-Baden gelegenen, titelgebenden Bühlerhöhe, um das Abkommen zum Scheitern zu bringen. Da die deutschen Sicherheitsbehörden entsprechende Warnungen nicht ernst nehmen und für den jüdischen Staat das deutsche Geld lebensnotwendig ist, schickt der israelische Geheimdienst die junge Rosa Goldberg dorthin. Sie, die mittlerweile in einem Kibbuz in Israel lebt, ist ortskundig, weil sie als Kind regelmäßig ihre Ferien mit der Familie auf der Bühlerhöhe verbracht hat. Mit einem weiteren Agenten, der allerdings verspätet eintrifft und sich schließlich als der Attentäter entpuppt, soll sie den Kanzler schützen, was ihr letztlich auch gelingt.

STIMMIGE GESCHICHTE

Die Story ist fiktiv, hat jedoch reale historische Hintergründe: Attentatsversuche der radikalzionistischen „Irgun“ auf Adenauer gab es tatsächlich (ein Münchener Sprengmeister kam dabei ums Leben), die Wiedergutmachungspolitik war in Israel,

aber auch in der verdrängungswilligen Gesellschaft der Bundesrepublik hoch umstritten, und Adenauer hat wirklich mehrfach seinen Sommerurlaub auf der Bühlerhöhe verbracht, allerdings erstmals im Jahr 1953.

Man mag es wenig plausibel finden, dass der Mossad eine in Geheimdiensten völlig unerfahrene junge Frau mit einer derart heiklen Aufgabe betraut. Die nicht nur an dieser Stelle etwas wackelige Glaubhaftigkeit wird allerdings aufgewogen durch die prägnanten Schilderungen der drei im Mittelpunkt stehenden, grundverschiedenen Frauen, aus deren Perspektive auch mittels Rückblenden alternierend erzählt wird.

Alle drei Figuren – neben der Agentin Rosa Goldberg des Weiteren die Hausdame im Luxushotel Bühlerhöhe, Sophie Reisacher, und die junge Hotelangestellte Agnes Rheinschmidt – sind auf unterschiedliche, aber tiefgreifende Weise geprägt durch die Erfahrungen der Zeit des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs; und sie haben mit ihren ganz persönlichen Dämonen zu kämpfen: Rosa hat nahezu ihre gesamte Familie in den Vernichtungslagern der Nazis verloren; Sophie, aus dem benachbarten Elsass stammend, ist durch eine frühere Ehe mit einem SS-Mann dort sozial geächtet und wild entschlossen, durch eine vorteilhafte neue Heirat den gesellschaftlichen Aufstieg zu schaffen; Agnes wurde bei Kriegsende als Zwölfjährige von nordafrikanischen Angehörigen des französischen Militärs vergewaltigt und flüchtet sich immer wieder in die religiösen Rituale ihrer Kindheit. Brigitte Glaser hat nicht nur die zeithistorischen Hintergründe gut recherchiert, sondern auch Mode, Essgewohnheiten und Sprachgebrauch der frühen

1950er-Jahre sowie die lokalen Traditionen und Bräuche. All das fügt sie zu einer stimmigen Geschichte zusammen, die aufgrund der wechselnden Perspektiven spannend und unterhaltsam zu lesen ist.

EIN MONSTRÖSES KOMPLOTT

Letzteres kann man von Sebastian Thiels Roman *Das Adenauer-Komplott*, erschienen 2017, in dem Konrad Adenauer, anders als bei Glaser, als handelnde Person auftritt, nicht behaupten. Im Mittelpunkt der Handlung steht der aufgrund einer Verwundung nicht mehr einsatzfähige Kampfpilot Oberleutnant Maximilian Engel, der im Spätsommer 1944 in Köln in die Fänge der Gestapo gerät, weil er sich in betrunkenem Zustand despektierlich über den „Führer“ und die Kriegsaussichten geäußert hat. Aus den Folterkellern des NS-Regimes rettet ihn die geheimnisvolle Schöne Luisa – unter der Bedingung, dass er dem ebenfalls verhafteten ehemaligen Oberbürgermeister Konrad Adenauer zur Flucht verhilft. Engel erfüllt den Auftrag und wird gemeinsam mit Luisa, mit der ihn bald Liebesbande verbinden, zum engen Mitarbeiter des „Alten“. Dessen Weg an die Spitze der neu gegründeten CDU und des entstehenden Staates unterstützen sie tatkräftig, wenn auch mit zum Teil fragwürdigen Methoden, und übernehmen nach dem Einzug ins Kanzleramt die Leitung seines Büros.

Am Abend der Bundestagswahl 1957, die der CDU/CSU die absolute Mehrheit bringt, muss Engel erkennen, dass er all die Jahre Teil eines monströsen Komplotts gewesen ist, dessen Hintermänner und -frauen über Leichen gehen und sich nun

des Kanzlers und eines großen Teils der politischen Klasse in Bonn durch ein Attentat entledigen wollen. Ein schon bereitstehender Nachfolger – Luisas Halbbruder – soll stattdessen ins Kanzleramt einziehen, um mithilfe der absoluten Mehrheit die Bundesrepublik „in die sowjetischen Staaten“ einzugliedern – ein Ansinnen, das der bekanntlich die Integration in den Westen vorantreibende Adenauer stets konterkariert hatte.

Diese abstruse Story ist gespickt mit unlogischen Brüchen, falschen Chronologien, schlecht recherchierten Orts- und Zeitangaben sowie schiefen Metaphern; oft wird tief in die Klischeekiste gegriffen. Schon auf der ersten Seite fühlt sich Engel bei seiner Verschleppung in den Gestapo-Folterkeller so, „als würde flüssige Lava sein Herz antreiben“. Und als er die erste Liebesnacht mit Luisa erlebt – bei Blitz und Donner und im Schein einer Petroleumlampe auf einem alten Schloss –, erscheint sie ihm wie „ein Sukkubus, der einem Mann jeden Verstand raubt“. Sodann erhält Maximilian Engel bereits am 5. Mai 1945, also vor Kriegsende, eine ihn von NS-Belastung freisprechende Bescheinigung der Militärregierung; ihre Hochzeitsreise machen Luisa und Maximilian nach Israel, für das sie im betreffenden Jahr 1952 als Deutsche niemals ein Visum bekommen hätten; die Villa Hammerschmidt als Sitz des Bundespräsidenten wird nicht in der unmittelbaren Nachbarschaft des Kanzleramts (Palais Schaumburg) verortet, sondern auf der „anderen Rheinseite“ – und das sind nur einige Beispiele.

Vollends ins Absurde rutscht die Geschichte mit dem dramatischen „Höhepunkt“: Hinter der mörderischen Verschwörung steckt – ausgerechnet! – der Deutsche Orden, der offenbar nach über

700 Jahren einen Brückenschlag zu den Erben des auch von Josef Stalin verehrten Alexander Newski anstrebt, der 1242 in der Schlacht auf dem Peipus-See der Ostexpansion des Ordens ein Ende gesetzt hat. Das ist nicht nur deshalb absurd, weil der Deutsche Orden – der aktuell noch rund 1.000 Mitglieder hat – sich seit Langem vorwiegend karitativ und im Bildungsbereich engagiert. Er galt außerdem während des Kalten Krieges, in dessen Zeit Thiels Roman spielt, in der östlichen Propaganda als Verkörperung der angeblich revanchistischen Absichten der Bundesrepublik. Konrad Adenauer, dem man hier nach dem Leben trachtet, weil er die Erwartungen des Deutschen Ordens nicht erfüllt hat, war übrigens seit März 1958 einer von dessen zwölf „Ehrenrittern“.

ACTIONREICHER THRILLER

Ein gelungenes Beispiel für einen Krimi – in diesem Fall ein Thriller – um und mit Konrad Adenauer ist hingegen Ralf Langroths (der Name ist ein Pseudonym) im Mai 2021 im Rowohlt Taschenbuch Verlag erschienen Buch *Die Akte Adenauer*.

Die Geschichte spielt 1953, wenige Wochen vor den Wahlen zum zweiten Deutschen Bundestag. Ihr „Held“ ist Philipp Gerber, der mit seinen Eltern während der NS-Zeit in die USA emigriert und in den letzten Kriegswochen als Captain des amerikanischen Militärgeheimdienstes *Counter Intelligence Corps* (CIC) nach Deutschland zurückgekehrt ist. Bei der Auseinandersetzung mit einem „Wolff“-Kommando fanatisierter Jungnazis kamen mehrere seiner Kameraden, da-

runter ein enger Freund, Sohn seines Vorgesetzten und Bruder seiner Braut, ums Leben. Im Sommer 1953 wird Gerber quasi über Nacht als Hauptkommissar ins Bundeskriminalamt (BKA) entsandt, um die Hintergründe aufzudecken, vor denen ein BKA-Ermittler einem Attentat zum Opfer fiel. Dieser war einer Verschwörung des kurz zuvor verbotenen „Technischen Dienstes“ auf der Spur, des radikalen und bewaffneten Arms des „Bundes Deutscher Jugend“. Die Organisation, in der zahlreiche ehemalige Wehrmacht- und SS-Angehörige aktiv waren, wurde ursprünglich mit amerikanischen Geldern finanziert, ausgerüstet und ausgebildet, um im Falle einer sowjetischen Invasion einen Partisanenkampf aufzunehmen. Der „Technische Dienst“ führte auch Listen mit Politikern, die im Kriegsfall „kaltgestellt“, also möglicherweise ermordet, zumindest aber interniert werden sollten; darunter die SPD-Spitzenpolitiker Herbert Wehner und Erich Ollenhauer. Langroth hat über diese zeithistorischen Hintergründe kurz vor Erscheinen seines Romans einen Beitrag für den *Spiegel* verfasst, in dem er zum Schluss eine allerdings sehr fragwürdige Linie zur Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke 2019 zieht („Finstere Pläne für den Tag X“, *Der Spiegel* vom 16. April 2021).

Der bekannte Satz, wonach man sich im Leben immer zweimal sieht, trifft auf Philipp Gerber in doppelter Hinsicht zu: Im März 1945 gehörte er zu jenem amerikanischen Kommando, das den ehemaligen Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer in seinem Rhöndorfer Haus aufsuchte, um ihn für den Wiederaufbau einer Verwaltung in die Pflicht zu nehmen. Jetzt erhält er vom nunmehrigen Bundeskanzler persönlich den Auftrag,

Herbert Wehner, dessen Ermordung die Fanatiker des „Technischen Dienstes“ planen, zu beschützen. Der Kanzler will die Demokratie vor Schaden bewahren, seine auf die Wiedergewinnung der Souveränität zielende Politik nicht gefährden und bei den bevorstehenden Wahlen einen Mitleidseffekt zugunsten der SPD vermeiden.

DIE „AKTE ADENAUER“

Gerber, der den „Alten“ für den richtigen Mann am richtigen Platz hält, erfüllt diese Aufgabe mit Bravour und erlebt eine zweite Wiederbegegnung, die zu den unwahrscheinlich wirkenden Elementen der Handlung gehört: Zu der Attentätergruppe gehören zwei jener „Werwölfe“, die seinerzeit für den Tod seines Freundes verantwortlich waren und die jetzt von Gerber, der dabei durchaus auch von Rachegefühlen getrieben wird, getötet werden. Überhaupt ist er nicht zimperlich bei der Anwendung von Waffengewalt. Ein wenig fühlt man sich an James Bond erinnert, da auch Gerber immer gerade zur rechten Zeit kommt und stets rasch, kaltblütig und furchtlos handelt, hervorragend schießt und kämpft und, falls nötig, mal aus einem Hubschrauber springt. Zugleich ist er gesellschaftlich gewandt, eloquent, schlagfertig, charmant und scharfsinnig und findet Zeit für eine Liebesgeschichte, ausgerechnet mit einer linken Journalistin, die für ein von der Sowjetunion finanziertes (fiktives) Bonner Blatt schreibt. Sie ist wie Gerber vom Krieg

gezeichnet, hat aber andere politische Konsequenzen gezogen und steht Adenauers Politik ablehnend gegenüber. Dennoch unterstützt sie Gerber mit ihren Recherchen.

Am Ende erledigt Gerber einen weiteren heiklen Auftrag Adenauers: Aus dem Tresor des Fast-Schwiegervaters und bisherigen Vorgesetzten beim CIC entwendet er die titelgebende „Akte Adenauer“: Unterlagen, die gesammelt wurden, um den Kanzler bei unbotmäßigem Verhalten unter Druck zu setzen, beispielsweise mit dem, was die Bundesregierung über den „Bund Deutscher Jugend“ und die Rolle der USA wusste. Adenauer steht zwar, wie er Gerber erläutert, an der Seite der USA, „weil es nach meiner Meinung der einzige Weg für ein freies Deutschland ist“, will aber nicht erpressbar sein und seine Entscheidungen „lieber freiwillig treffen“. Mit der Erfüllung auch dieses Auftrags trifft Gerber ebenfalls eine eigene Entscheidung: Er wird nicht zur *US Army* zurückkehren, sondern beim Bundeskriminalamt bleiben – und damit dem Autor Stoff für weitere Geschichten liefern. Der nächste Band der Reihe ist für Februar 2022 angekündigt und thematisiert die Affäre um den 1954 über Nacht in die DDR übergelaufenen (oder entführten?) Verfassungsschutzpräsidenten Otto John.

Allein deshalb erscheint die Prognose naheliegend, dass es künftig weitere Krimis um und mit Konrad Adenauer geben wird. Dass das damit jeweils verbundene Lesevergnügen wie bisher sehr unterschiedlich ausfallen wird, ist vermutlich ebenfalls keine allzu gewagte Voraussage.

Una commedia

Ein italienisch-deutscher Rückblick auf das Dante-Jubiläum 2021

BARBARA DE MARS

Geboren 1968 in Erlangen, studierte in München Germanistik, Theaterwissenschaften, Internationales Recht und Medienmarketing. Sie arbeitete fürs Fernsehen, schreibt für deutsche und italienische Medien, organisiert Seminare und Reisen. Seit über zwanzig Jahren lebt sie in Italien, die längste Zeit davon im „goldenen Dreieck“ der Toskana zwischen Florenz, Arezzo und Siena.

eine Schneelawine mit fulminanter Geschwindigkeit auf Sie zu stieß. Genauso fühlte es sich am 25. März 2021 an. An diesem Tag wurde bereits zum zweiten Mal der *Dantedì* („Tag Dantes“) begangen, ein von der italienischen Regierung ausgerufen nationaler Feiertag für den größten Dichter des Landes: Dante Alighieri (1265–1321). Man denke sich das einmal in Deutschland! Welcher Dichter oder Denker käme für solch eine Ehre wohl in Frage?

Stellen Sie sich vor, Sie stehen inmitten einer winterlich weißen Alpenwelt, hören plötzlich hinter sich ein dumpfes Geräusch, drehen sich um und sehen, wie

Von allen nur familiär „Dante“ genannt, wirkte er in seiner Geburtsstadt Florenz zunächst nicht nur literarisch, sondern engagierte sich vor allem politisch. Er wollte seine Stadt, deren Bevölkerung in

den zurückliegenden Jahrzehnten enorm gewachsen war, mitgestalten. Allerdings entzündeten sich 1289 – nach dem Sieg der Guelfen, zu denen Dante gehörte, über die kaisertreuen Ghibellinen – Auseinandersetzungen innerhalb der siegreichen Faktion. Die Sieger spalteten sich in sogenannte „schwarze“ und „weiße“ Guelfen. Dante machte als „weißer“ Guelfe in der Verwaltung Karriere und brachte es bis ins höchste städtische Amt. Kaum war jedoch die schwarze Gegenpartei ans Ruder gekommen, verbannte sie den damals beinahe Vierzigjährigen. Der starb schließlich nach zwanzig Jahren unstillen Herumziehens quer durch Norditalien 1321 in Ravenna, ohne seine Heimatstadt noch einmal betreten zu haben. In seiner existenziellen Verlorenheit und politischen Ausgrenztheit wurde Dante, der mit seiner *Commedia* („Komödie“) das erste literarische Werk in *Volgare* („Volkssprache“) schuf, einer aus dem Volk, mit dem jeder sich identifizieren konnte.

Noch bis vor einigen Jahren kam es in Italien durchaus vor, dass selbst sogenannte Bildungsferne die eingängigen Terzinen¹ der *Komödie* auswendig rezitieren konnten. Es entzieht sich meiner Kenntnis, ob es im 19. oder 20. Jahrhundert unter deutschen Handwerkern ebenfalls üblich war, Friedrich Schillers *Lied von der Glocke* aufzusagen oder ob Bauern Theodor Fontanes *Herr von Ribbeck auf Ribbeck im Havelland* kannten. Jedoch macht es auf lange Sicht schon einen erheblichen Unterschied, ob Kultur alle Schichten einer Gesellschaft durchdringt.

Als im 19. Jahrhundert endlich die italienische Nation entstand, bediente man sich des Mythos Dante, dessen Sprache die politische Einheit Italiens vorweggenommen hatte. Die *Komödie* ist eine

Utopie mit Happy End – daher nannte der Dichter sie schließlich so, während Johann Wolfgang von Goethe seinen *Faust* nur noch als „Tragödie“ bezeichnen konnte. Die Gewissheit des guten Ausgangs ist dem modernen Menschen abhandengekommen. Wer in Italien heute nach geografischer Orientierung sucht, wird feststellen, dass in den Gemeinden die „Via Dante Alighieri“ immer noch der fünfthäufigste Straßename ist, gleich hinter den unausweichlichen Via Roma, Garibaldi, Marconi und Mazzini. Googeln Sie einmal, an welcher Stelle die „Goethestraße“ auf der deutschen Rangliste steht!

„DER UNGLAUBLICHE ANGRIFF DEUTSCHLANDS!“

Nachdem der erste Dante-Tag im Vorjahr Corona-bedingt nur *sottotono* („verhalten“) begangen werden konnte, sollte er nun wenigstens im 700. Todesjahr würdig zelebriert werden. Dante war zeitlebens eminent politisch und trat öffentlich und in seinen Schriften, darunter *De Monarchia*, für seine Ideale einer gerechten Regierung ein. Er plädierte für einen von persönlichen Machtgelüsten freien und nicht dem Papst unterworfenen weltlichen Herrscher. Doch die Theorie des Dichters ging nicht auf, weder in Bezug auf Florenz noch auf internationaler Ebene. Nachdem Dante zusammen mit anderen „weißen“ Guelfen und Ghibellinen zunächst mehrmals erfolglos versucht hatte, seine Heimatstadt gewaltsam wieder einzunehmen, beschloss er schließlich, „allein zu stehn als eigene Partei“.² Erst jetzt warf er sich auf die Literatur und vollendete die *Komödie*, der Giovanni Boccaccio später

den Beinamen *Divina* („Göttliche“) vorstellte. Hinzu kam, dass Dante auf den römisch-deutschen Kaiser Heinrich VII. gesetzt hatte, der die politische Ordnung Italiens im europäischen Bezugsrahmen garantieren sollte. Doch der Tod des Kaisers 1313 bei Siena machte auch diese Hoffnung zunichte: Die von Deutschland ersehnte Rettung blieb aus. Und 700 Jahre nach dem Ableben des Dichters kam es wiederum zu einem Eklat zwischen beiden Ländern.

Als an jenem 25. März die besagte Lawine abging, saß ich nichtsahnend vor dem Computer. Plötzlich begannen durch die sozialen Medien Überschriften zu wabern, wie etwa: „Der unglaubliche Angriff Deutschlands!“ Was um Himmels willen war nur geschehen? Der arrivierte Journalist Arno Widmann – als Übersetzer von Umberto Eco und Curzio Malaparte durchaus ein genauer Kenner Italiens – hatte in der *Frankfurter Rundschau* einen Artikel über den *Sommo Poeta* (den „Höchsten Dichter“) verfasst, in dem er ein launiges Panorama von der Entstehung der italienischen Sprache, Dantes religiösem Sendungsbewusstsein und dessen ausladendem Ego zeichnete. Wenig später tönnte Giorgia Meloni, Vorsitzende der populistischen Partei *Fratelli d'Italia* („Brüder Italiens“) aus der rechten Ecke, die Deutschen würden Dante als „Arrivisten“ herabwürdigen und die *Komödie* als „Plagiat“. Danach gab es im Netz kein Halten mehr. Von Minute zu Minute wurden die Kommentare schärfer. In Endlosschleife hagelte es etwa Bilder von Toren verschiedener Fußballweltmeisterschaften oder Verweise auf die zahlreichen Errungenschaften der Römer, angefangen bei den Cäsaren über den Straßenbau bis hin zur Körperhygiene. Die in südländischen Augen

offensichtliche Geschichtsvergessenheit des Autors des Artikels traf die Italiener ins Mark. Dante war ihr Mythos, der Dichter stand für Italien. Kulturminister Dario Franceschini twitterte abwiegelnd, wenn auch eine Spur süffisant: „Reden wir nicht von ihnen, schau und geh vorüber!“³ Ich erwartete, dass als Nächstes der deutsche Botschafter in den Palazzo della Farnesina, den Amtssitz des italienischen Außenministers, einbestellt würde.

NACHEMPFINDEN ODER GRÜBELN

In Italien konnte ein Verlierer, Gescheiterter, politisch Kaltgestellter zu einem Mythos werden, der so übermächtig ist wie etwa Goethe und Martin Luther in Personalunion. Jedes noch so kleine Kaff zauberte 2021 ein Dante-Festival aus dem Hut. Die Spannweite der Würdigungen reichte von „Dante Rock“ bis zu Papst Franziskus' Apostolischem Schreiben *Candor Lucis Aeternae* („Der Glanz des ewigen Lichtes“). Im „Land der Dichter und Denker“ wäre es dagegen undenkbar, dass ein „Kulturschaffender“ eine derartige Breiten- und Tiefenwirkung entfaltet. Die Gründe hierfür liegen tiefer: Mit der Aufklärung hatte man nördlich der Alpen begonnen, die erfahrbare Wirklichkeit konsequenter zu sezieren und zu kategorisieren. Der Verstand schob das Vage und Unartikulierbare des Gefühls immer entschiedener beiseite. Die deutsche Sprache mit ihren abstrakten Konzepten und verschachtelten Nebensätzen kam dem entgegen. Im Italienischen hingegen bilden Sinneseindrücke nach wie vor den Ausgangspunkt für die Erfahrung der Welt.

Mithilfe von Mythen wird über das Gefühl eine Verbindung hergestellt zwischen äußeren Wahrnehmungen und Begebenheiten und dem eigenen Ich. Und damit wären wir beim eigentlichen Problem zwischen den beiden Kulturen: der Sprache.

Während man nördlich der Alpen gern geschichtlich einordnet, relativiert und dekonstruiert, also entzaubert, brauchen die Italiener nach wie vor den emotionalen Bezug zu und die Identifikation mit ihren Großen. Nostalgisches Nachempfinden und analytisches Grübeln über die eigene glorreiche Vergangenheit sind ein italienisches Leitmotiv, wie es zum Beispiel im 19. Jahrhundert Ugo Foscolo unter Verweis auf Dante in seinem Gedicht *I sepolcri* („Die Gräber“) ausdrückte, dem Friedrich Hölderlins „Was bleibet aber, stiften die Dichter“⁴ entsprochen hatte.

Nichtsdestotrotz hat man sich 2021 auch in Deutschland redlich Mühe gegeben, Dante Alighieri zu würdigen. An dieser Stelle ist es vielleicht angebracht, zu erwähnen, dass der Toskaner erst in der Romantik von den Brüdern August Wilhelm und Friedrich Schlegel für das deutsche Publikum richtig entdeckt wurde: „Dantes prophetisches Gedicht ist das einzige System der transzendentalen Poesie, immer noch das höchste seiner Art.“⁵ Freilich wurden im gerade zu Ende gegangenen Jubiläumsjahr fleißig Neuauflagen und Wiederauflagen der *Komödie* gedruckt und auf den Markt gebracht. Und die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* servierte ihren Lesern appetitliche kleine Dante-Häppchen auf dem silbernen Tablett. An einer Terzine konnten sich Durs Grünbein, Zygmunt C. Baranski oder Dietmar Dath und viele andere austoben und taten das in lesenswerten Arabesken. Und doch fragt man sich: Wo ist das Neue, wo die

Tiefe? Dafür traten in der bildungsbürgerlichen Auseinandersetzung die kulturellen Unterschiede zu Italien nur umso heller ans Licht.

POLYSEMIE ALS ZEITGEISTFRAGE

Die Sprache des *Sommo Poeta*, des „Höchsten Dichters“, ist für uns heute auch deshalb schwer zugänglich, weil seinen Terzinen die mittelalterlichen vier Schriftsinne zugrunde liegen: ein wörtlicher, ein allegorischer, ein moralischer und ein anagogischer. Diese Polysemie trägt ihn weit weg von unserer postmodernen Gegenwart mit ihrem Hang zur Eindeutigkeit. Doch gerade heute, wenn die Welt in Fake News und Fakten geteilt wird, wäre es vielleicht an der Zeit, innezuhalten und sich zu fragen, ob dieses abgrenzende „Entweder-oder“ wirklich erfolgversprechend ist. Mir kommen da erhebliche Zweifel.

Pier Paolo Pasolini, dessen 100. Geburtstag Italien 2022 feiert, beschäftigte sich intensiv mit Dante und dessen einmalig konziser Sprache. Pasolini versuchte eine Zeitlang, einen neuen Realismus nach danteskem Vorbild zu schaffen. Auch heißt sein posthum veröffentlichtes Werk nicht umsonst *Divina Mimesis* und lehnt sich somit an die *Göttliche Komödie* an, in der so effektiv mit der Sprache gespielt wird. Dante erfand neue Wörter, wie *indovarsi*⁶, *infuturarsi*⁷ und *indragarsi*.⁸ Das „in-“ weist die Richtung hin zu einem bestimmten Objekt, und das reflexive „-si“ suggeriert ein konsequentes Aufgehen in jenem. Dieser Prozess steht ganz im Gegensatz zur deutschen Vorstellung, wo Erfahrungen und Dinge scharf abgegrenzt

und kategorisiert in Schubladen gesteckt werden. Vielleicht wäre es an der Zeit, neu darüber nachzudenken, wie Sprache die Welt konstruktiv abbilden kann? Eine immer kleinteiligere Fragmentierung, wie es zum Beispiel das kategorische Gendern betreibt, bringt dabei jedenfalls weder Klärung noch Inklusion.

Dante docet: Sprache hat immens viel mit Politik zu tun und Politik mit Sprache. Die italienische Entrüstung bezüglich des Artikels vom März 2021 entpuppte sich übrigens zwei Tage später als Sturm im Wasserglas. Übersetzungsfehler und Fehlinterpretationen hätten den Sinn verfälscht. Also: Ende gut, alles gut, eben *una commedia*. Wobei der Schritt hin zur Farce bisweilen ein kleiner ist.

Literaturempfehlung

Barbara de Mars: Eine Reise zu Dante. Zehn Begegnungen zwischen Florenz und Ravenna, Corso-Verlag, Wiesbaden 2021, [www.verlagshaus-roemerweg.de/Corso_Verlag/Barbara_de_Mars-Antonio_Maria_Storch_\(Fotograf\)-eine_Reise_zu_Dante-EAN:9783737407694.html](http://www.verlagshaus-roemerweg.de/Corso_Verlag/Barbara_de_Mars-Antonio_Maria_Storch_(Fotograf)-eine_Reise_zu_Dante-EAN:9783737407694.html).

- ¹ Von Dante in der „Komödie“ entwickelte Gedichtform; jede Strophe besteht aus drei Versen, daher „Terzine“.
- ² Göttliche Komödie: Paradiso, Canto XVII, 69 („averti fatta parte per te stesso“).
- ³ Zitat aus der Göttlichen Komödie: Inferno, Canto III, 51 („non ragioniam di lor, ma guarda e passa“).
- ⁴ Schluss aus Friedrich Hölderlin: Andenken, entstanden 1803, Erstdruck im Musenalmanach für das Jahr 1808, hrsg. von Leo Freiherr von Seckendorf.
- ⁵ Friedrich Schlegel 1798 in der Zeitschrift „Athenäum“.
- ⁶ Paradiso, Canto XXXIII, 138, „sich zugesellen“, wörtlich: „sich ins Wohin begeben“.
- ⁷ Paradiso, Canto XVII, 98, „zukünftig werden“.
- ⁸ Paradiso, Canto XVI, 115-7, „zum Drachen werden“.

„Khalistan“

Extremistische Sikhs in Deutschland

CHRISTIAN HERRMANN

Geboren 1983 in Kiel, Dozent Staats- und Gesellschaftswissenschaften, Hochschule des Bundes, Fachbereich Bundespolizei, Lübeck.

„Terrorverdacht – Bundesanwaltschaft lässt zwei Inder festnehmen. In Deutschland sind zwei indische Extremisten verhaftet worden, die für einen unabhängigen Sikh-Staat kämpfen. Sie sollen Mitglieder einer terroristischen Vereinigung sein und Waffen besorgt haben.“¹ Diese Schlagzeile ist für viele, mit Sicherheitspolitik befasste Experten lediglich eine Marginalie. Der Phänomenbereich „Ausländerextremismus“² beschränkt sich al-

lerdings nicht nur auf die Arbeiterpartei Kurdistans (*Partiya Karkerên Kurdistanê*, PKK) oder türkische Rechtsextremisten, sondern umfasst auch zunächst „exotisch“ anmutende Gruppierungen. Im Folgenden wird der Fokus auf die bislang wenig beachteten extremistischen Sikh-Gruppierungen gelenkt. Dem Autor ist bewusst, dass es sich bei den Sikhs um Anhänger einer ethnisch stark heterogenen, monotheistischen Religion handelt. Es werden deshalb nur die extremistisch und gewaltorientiert agierenden Gruppen in den Blick genommen. Eine Pauschalisierung der Sikhs als Kollektiv ist ausdrücklich auszuschließen.

Extremistische Sikh-Organisationen verfolgen ihre separatistischen Bestrebungen meist von Pakistan aus. Ihr Ziel ist die Gründung eines eigenen, von Indien unabhängigen Sikh-Staates „Khalistan“ („Land der Reinen“) auf dem Gebiet des indischen Bundesstaates Punjab. Zur Erreichung dieses Ziels setzen diese Organisationen sowohl politische als auch terroristische Mittel ein. Durch Anschläge auf indische Politiker, Sicherheitskräfte, militärische Einrichtungen und unliebsame moderate Religionsführer aus ihrer Glaubensgemeinschaft und Repräsentanten nationalistischer Hindu-Organisationen versuchen sie, die Sicherheitslage insbesondere in Punjab zu destabilisieren. Bei Terroranschlägen schrecken sie selbst vor hohen Opferzahlen unter der Zivilbevölkerung nicht zurück.

In Deutschland ist die Religionsgemeinschaft der Sikhs wenig bekannt. Auch um die sicherheitspolitischen Konsequenzen mit Blick auf die Abgrenzung zu extremistischen Gruppen ziehen können, müssen historische Hintergründe betrachtet werden. Die Religionsgemeinschaft der Sikhs wurde Ende des 15. Jahrhunderts von Nanak Dev (1469–1539), dem ersten von zehn Gurus, gegründet. Ihr Ursprung ist auf eine gedankliche Auseinandersetzung mit den Religionstheorien des Hinduismus und des Islam zurückzuführen. Nanak Dev lehnte in seinen religiösen Anschauungen sowohl den Bilderkult und die Riten des Hinduismus als auch das Kastenwesen ab. Des Weiteren empfand er die Regeln des Islam als zu starr. Unter dem letzten Guru Gobind Rai Singh (1666–1708) wurde aus der einstigen Glaubensbewegung eine eigenständige Religion mit festgelegten Riten. 1699 gründete er die sogenannte *Khalsa* („Bru-

derschaft der Reinen“), die es sich zum Ziel gesetzt hatte, ihren Glauben tapfer und unerbittlich zu verteidigen. Der Aufnahme in die *Khalsa* ging ein Aufnahme-ritual in Form einer „Taufe“ (*Amrit*) voraus. Nach erfolgter Taufe mussten sich fortan alle Sikhs der vier „schlechten Taten“ enthalten: Haarschnitt, Fleischessen, Tabakgenuss und Ehebruch. Außerdem erhielten alle männlichen Sikhs den Beinamen *Singh* („Löwe“) und die weiblichen den Beinamen *Kaur* („Prinzessin“).

Im 18. Jahrhundert sahen sich, neben anderen Volksgruppen, auch die Sikhs ständigen Angriffen der damaligen Herrscher Indiens ausgesetzt.³ Die kriegerischen Auseinandersetzungen trugen entscheidend dazu bei, dass sie sich auch zu einer wehrhaften Kampfgemeinschaft entwickelten. Den Höhepunkt ihrer politischen Macht erreichten die Sikhs, als sie von 1799 bis 1849 ein eigenes Königreich formten. Während der britischen Kolonialherrschaft wurden hoch dotierte Ämter in der Verwaltung, der Wirtschaft und vor allem beim Militär vorrangig an Sikhs vergeben. Mit der Einleitung der Unabhängigkeit Indiens und der Abtrennung Pakistans vom indischen Territorium 1947 wurde der Punjab, eine ehemalige Provinz in Britisch-Indien, geteilt, wobei der größere Teil an Pakistan fiel. Es entstanden die pakistanische Provinz Punjab und der gleichnamige indische Bundesstaat.

Aufgrund der Neustrukturierung Indiens verloren die Sikhs ihre bevorzugte Stellung. Im November 1966 kam es bei der Neuordnung des indischen Staatswesens auf sprachlicher Grundlage zur Errichtung eines neuen (Hindu-)Bundesstaats Harijana im südöstlichen Teil des Punjab. Viele Sikhs, die bisher dort gelebt hatten, flüchteten in das Gebiet des neuen

(verkleinerten) Bundesstaats Punjab oder nach Kaschmir.⁴ Aufgrund dieser aus ihrer Sicht politischen und wirtschaftlichen Benachteiligungen⁵ versuchen extremistische Sikhs seit 1982, mit Anschlägen gegen indische Einrichtungen und deren Repräsentanten die Gründung eines unabhängigen Staates „Khalistan“ („Land der Reinen“) zu erzwingen.⁶

ERMORDUNG INDIRA GHANDIS

Höhepunkt des Konflikts mit der indischen Regierung war der Sturm von Regierungstruppen auf das religiöse Zentrum und Heiligtum der Sikhs, den „Goldenen Tempel“ in Amritsar (Indien), am 6. Juni 1984. Bei diesen Kämpfen verloren mehr als 1.500 Aufständische ihr Leben, darunter auch deren Anführer. Als „Antwort“ auf diese gewaltsame Militäraktion kam es im Oktober 1984 zur Ermordung der damaligen Premierministerin Indira Gandhi durch einen Leibwächter, der der Volksgruppe der Sikhs angehörte. Das unerbittliche Vorgehen der indischen Regierung nicht nur gegen die extremistischen, Gewalt befürwortenden Ausformungen der Sikh-Gemeinschaft, sondern auch gegen unbeteiligte Sikh-Zivilisten und deren mutmaßliche Sympathisanten führte dazu, dass viele Sikhs sich gezwungen sahen, in die Emigration, auch in die Bundesrepublik, zu gehen.⁷

Gemeinsames Ziel extremistischer Sikh-Organisationen (etwa „Babbar Khalsa International“ [BKI] sowie „Babbar Khalsa Germany“ [BKG]⁸) ist die Schaffung eines unabhängigen Staates „Khalistan“ auf dem Gebiet des indischen Bun-

desstaates Punjab. Über die Art und Weise, wie ein solcher Staat realisiert werden soll, herrschen zwischen den Sikh-Gruppen unterschiedliche Auffassungen. Während gemäßigte Organisationen eine politische und gewaltfreie Vorgehensweise vertreten, wollen die Extremisten diesen Staat auch durch Gewalt erzwingen.

Für extremistische Sikh-Gruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland steht neben politischer Propaganda und dem Werben um neue Mitglieder vor allem die Beschaffung von Finanzmitteln zur Unterstützung der in Indien operierenden Gesinnungsgenossen im Vordergrund.⁹

In Deutschland leben schätzungsweise 10.000 bis 15.000 Anhänger der Religionsgemeinschaft der Sikhs. Von diesen werden seitens des Bundesamtes für Verfassungsschutz etwa 400 Personen extremistischen Sikh-Strukturen zugerechnet.¹⁰ Dieses Spektrum ist hierzulande nicht gewalttätig aktiv. Der auch mit gewaltorientierten Mitteln geführte Separationskampf der Sikhs in Indien wird vor allem propagandistisch unterstützt. Sowohl bei internen Versammlungen als auch bei einer Vielzahl von „Märtyrer“-Veranstaltungen werden die Anwesenden aufgefordert, Geld zu spenden. Diese Finanzmittel werden zur Unterstützung des Befreiungskampfes und von Inhaftierten und Hinterbliebenen sowie zur Finanzierung von Rechtsanwaltskosten für in Indien inhaftierte Aktivisten und zur Bestechung von Sicherheitsstellen, um Inhaftierte freizukaufen, verwendet. Die Gelder werden überwiegend per Kurier, aber auch mit Banküberweisungen an die Empfänger im Heimatland transferiert. Die „Märtyrer-Gedenkveranstaltungen“ werden in einigen der bundesweit etwa

35 Sikh-Tempel, der sogenannten Gurdwaras, durchgeführt. Die hiesigen Organisationen setzen sich zudem auf politischer Ebene für in Indien inhaftierte „Khalistan-Aktivisten“ ein und veranstalten Kundgebungen vor indischen diplomatischen Einrichtungen.¹¹

INDISCHER GEHEIMDIENST UND DIE SIKHS IN DEUTSCHLAND

Der indische Auslandsnachrichtendienst hat mittlerweile seine Aufklärungsbemühungen bezüglich extremistischer Sikh-Gruppierungen auf die Bundesrepublik ausgedehnt, wie folgender Sachverhalt dokumentiert: Am 18. Dezember 2020 verurteilte das Oberlandesgericht Frankfurt am Main einen indischen Staatsangehörigen wegen geheimdienstlicher Agententätigkeit zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde. Der Verurteilte hatte im Zeitraum von 2015 bis 2017 für einen indischen Nachrichtendienst Informationen über in Deutschland lebende Angehörige der oppositionellen Sikh-Gemeinde sowie der Kaschmir-Oppositionellen in Deutschland beschafft. Das Urteil ist seit dem 29. Dezember 2020 rechtskräftig. Es steht in engem Zusammenhang mit der bereits im Dezember 2019 erfolgten Verurteilung eines indischen Ehepaares wegen geheimdienstlicher Agententätigkeit. Der Ehemann wurde seinerzeit zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und sechs Monaten verurteilt, deren Vollstreckung ebenfalls zur Bewährung ausgesetzt wurde. Seine Ehefrau wurde wegen Beihilfe zu einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen verurteilt.¹²

Es kann für die Zukunft erwartet werden, dass die in der Bundesrepublik tätigen extremistischen Sikh-Gruppierungen weiterhin ihre Schwerpunkte in den Bereichen Mobilisierung (Werben für ein gewaltorientiertes Vorgehen und Beanspruchung, für ausnahmslos alle Angehörigen der Sikh-Gemeinschaft in Deutschland zu sprechen und zu handeln, wie es ähnlich auch die kurdische PKK für die Kurden versucht) und Finanzierung sehen werden. Eine Rekrutierung von „Kämpfern“ scheint hierzulande unwahrscheinlich, da das Personenpotenzial zu gering ist. Gerade die Jugendorganisationen (etwa die *International Sikh Youth Federation*) gelten jedoch als extremistischer und zumindest in ihren Verlautbarungen radikaler,¹³ sodass dort möglicherweise ein Ausschöpfungspotenzial im unteren zweistelligen Bereich zu erwarten ist. Abzuwarten bleibt, wie sich die Spaltung der einzelnen Gruppierungen auf die Zielerreichung auswirken wird. Sie deuten auf inhaltliche oder personelle Differenzen hin und werden in absehbarer Zeit vermutlich nicht beigelegt werden können.

In Bezug auf die Innere Sicherheit scheint zumindest eine weitere Beobachtung extremistischer Sikh-Vereinigungen in der Bundesrepublik angezeigt. Sie ergibt sich rechtlich aus dem Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, Bestrebungen zu beobachten, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Die Realisierung von Vereinsverboten gemäß Artikel 9 Absatz 2 Grundgesetz scheint nicht erforderlich, da keine unmittelbare Bedrohungslage für die Innere Sicherheit besteht. Jedoch sollte die neue Bundesregierung gegenüber Indien deutlich machen, dass die Aufklärung indischer Dienste auf deutschem Boden

unerwünscht ist. Zudem sollte sie hervorheben, dass die Lösung der Sikh-Frage auch von indischer Seite nur mit politischen Mitteln zu lösen ist.

Ziel sollte es sein, die am friedlichen Ausgleich interessierten, weit überwiegenden Teile der Sikh-Gemeinschaft zu gewinnen, um den Extremisten in ihren Reihen den Nährboden zu entziehen. Vor diesem Hintergrund scheint gegebenenfalls auch eine Einflussnahme auf Pakistan zielführend, unterstützt die pakistanische Regierung doch im Sinne eines Konflikttreibers nicht nur die Taliban-Bewegung im benachbarten Afghanistan und maoistisch orientierte Gruppen¹⁴ in Indien, sondern auch den gewaltorientierten Flügel der Sikh-Volksgruppe.

Eine nachhaltige Konfliktlösung kann letztlich nur durch eine umfassende Einbindung der Sikhs in den indischen Vielvölkerstaat gelingen. Insofern ist die Frage nach dem Umgang mit den Sikhs ein wichtiger Prüfstein für die „größte Demokratie der Welt“, die unter einer auf die hindunationalistische Karte setzenden Regierung in Delhi ohnehin starken inneren Verwerfungen und großen äußeren Belastungen ausgesetzt ist. Die Entwicklungen in Indien werden mitentscheidend dafür sein, ob der Extremismus unter den Sikhs seine Anhängerschaft auch in Deutschland vergrößern kann und eine weitere Radikalisierung stattfindet.

¹ „Bundesanwaltschaft lässt zwei Inder festnehmen“, in: Der Spiegel, 09.12.2021, www.spiegel.de/politik/deutschland/terrorverdacht-bundesanwaltschaft-laesst-zwei-inder-festnehmen-a-733793.html [letzter Zugriff: 03.12.2021].

² Das Bundesinnenministerium definiert „Ausländerextremismus“ wie folgt: „Ausländerextremismus ist ein Sammelbegriff für sicherheitsgefährdende

und extremistische Bestrebungen von Ausländern, ausländischen Organisationen und Strukturen, die nicht dem Islamismus und dem islamistischen Terrorismus zuzuordnen sind“, www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/extremismus/auslaenderextremismus/auslaenderextremismus-node.html [letzter Zugriff: 03.12.2021].

³ Unter der derzeitigen hindunationalistischen Regierung unter Premierminister Narendra Modi erlebt das Land eine autoritäre Umgestaltung, wie auch der US-amerikanische Thinktank Freedom House feststellt, vgl. <https://freedomhouse.org/country/india> [letzter Zugriff: 03.12.2021].

⁴ Dipankar Gupta: *The context of ethnicity: Sikh identity in a comparative perspective*. Oxford University Press, Oxford (USA) 1996.

⁵ Randhir Singh: „Marxists and the Sikh extremist movement in Punjab“, in: *Economic and Political Weekly*, 22. Jg., Nr. 34, Mumbai 1987, S. 1440–1442.

⁶ Pritam Singh: „The Political Economy of the Cycles of Violence and Non-violence in the Sikh Struggle for Identity and Political Power: implications for Indian federalism“, in: *Third World Quarterly*, 28. Jg., Nr. 3, Oxfordshire 2007, S. 555–570.

⁷ Jasjit Singh: „Racialisation, ‚religious violence‘ and radicalisation: the persistence of narratives of ‚Sikh extremism‘“, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46. Jg., Nr. 15, Oxfordshire 2019, S. 1–21.

⁸ Die Babbar Khalsa International (BKI) ist die Auslandsorganisation der 1978 in Indien gegründeten Babbar Khalsa (BK) mit Sitz im nordrhein-westfälischen Düren. Die Babbar Khalsa Germany (BKG) hat sich Ende 2008 von der BKI abgespalten und hat ihren Sitz ebenfalls in Düren. Für ihr Ziel, den eigenen Staat „Khalistan“, sind die BKG-Anhänger in Deutschland propagandistisch tätig.

⁹ Nermin Ismail: „Die Taktiken der Extremisten durchleuchten“. Interview mit Sara Khan, <https://de.qantara.de/inhalt/interview-mit-sara-khan-die-taktiken-der-extremisten-durchleuchten> [letzter Zugriff: 03.12.2021].

¹⁰ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: *Verfassungsschutzbericht 2020*, Berlin 2021, S. 304.

¹¹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: *Verfassungsschutzbericht 2020*, Berlin 2021, S. 304.

¹² a. a. O., S. 335.

¹³ Muninda Kaur Ahluwalia / Tyce Nadrich / Ikbal Singh Ahluwalia: „Sikh Youth Coming of Age: Reflections on the Decision to Tie a Turban“, in: *Counseling and Values*, 64. Jg., Nr. 1/2019, S. 20–34.

¹⁴ Dipak K. Gupta: „The Naxalites and the Maoist Movement in India: Birth, Demise, and Reincarnation“, in: *Democracy and Security*, 3. Jg., Nr. 2/2007, S. 157–188.

Legitimitätsvorsprung

Anmerkungen zum Vertrauensschwund gegenüber demokratischen Parteien

WILHELM HOFMEISTER

Geboren 1956 in Worms, Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung, Leiter des Auslandsbüros Spanien und Portugal der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Madrid. In seinem aktuellen Buch vergleicht er die Parteienentwicklung verschiedener Länder und plädiert für eine Reform der Parteien: „Parteien gestalten Demokratie. Theorie und Praxis in globaler Sicht“, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2021.

Die „Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. So heißt es in Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes. Das Grundgesetz erkennt die politischen Parteien damit als eine verfassungsrechtliche Institution an. In der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland bilden sie damit ein wichtiges Zwischenglied zwischen Bürgern und Staat. In vielen Ländern lässt sich beobachten, dass es demokratischen Parteien

schwerfällt, ihre wichtigen Funktionen zu erfüllen: die Repräsentation der unterschiedlichen Meinungen in einer Gesellschaft im politischen Wettbewerb, die Formulierung politischer Programme, die Präsentation von Kandidaten bei Wahlen und die Besetzung politischer Ämter. Vorerorts sind die Menschen enttäuscht darüber, wie die Parteien diese Funktionen ausüben, und sie schenken ihnen kein Vertrauen mehr. Deutschland schneidet diesbezüglich verhältnismäßig gut ab, doch auch hier überwiegt das Misstrauen.

Nach einer Umfrage des Statistikamts der Europäischen Union (EU) haben im Frühjahr 2021 hierzulande 58 Prozent der Befragten den Parteien eher misstraut, aber immerhin 37 Prozent eher vertraut. In den meisten anderen EU-Mitgliedsländern ist das Misstrauen deutlich höher. Noch stärker ist das Misstrauen gegenüber den politischen Parteien in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. In vielen dieser Länder sind die Parteien maßgeblich verantwortlich für den teils desolaten Zustand des politischen Systems. Wo sie durch Misswirtschaft und Korruption die Erwartungen auf eine gute Regierungsführung enttäuschen, wenden sich die Menschen Populisten zu, die die Demokratien von innen zerstören. Das hat dazu beigetragen, dass gegenwärtig vielerorts der Zerfall demokratischer Strukturen festzustellen ist.

Doch nicht nur in den „jungen“, sondern auch in vielen scheinbar „etablierten“ Demokratien offenbaren die sie mittragenden Parteien Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung ihrer grundlegenden Funktionen. Auch in Europa verlieren ehemals starke Parteien an gesellschaftlichem Rückhalt und werden von populistischen Gruppierungen herausgefordert. Das ist

nicht zuletzt in Deutschland der Fall, wo SPD und CDU/CSU zusammen nicht einmal mehr fünfzig Prozent der Wählerstimmen erhalten, nachdem sie jahrzehntelang einen Anteil von etwa achtzig Prozent erreichten. Zwar gab es nach der Bundestagswahl am 26. September 2021 rein rechnerisch fünf Koalitionsoptionen (Schwarz-Rot-Grün, Schwarz-Rot-Gelb, Ampel-Koalition, Jamaika-Koalition und Große Koalition), politisch war eine Regierungsbildung zu dieser Zeit allerdings nur unter Beteiligung von drei Parteien möglich. In den Bundesländern gibt es schon länger ähnliche Entwicklungen – in einigen ist die Herausforderung der „etablierten“ Parteien durch die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) unverkennbar.

ZERSPLITTERUNG DER PARTEIENSYSTEME

Warum fällt es den Parteien zunehmend schwer, eine breite Unterstützung zu mobilisieren und die Demokratie zu verteidigen? Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der Entwicklung der modernen Gesellschaften, die heute vielfältiger und „bunter“ sind als früher. Den Parteien fällt es schwer, ein einheitliches politisches Angebot für die Bandbreite von Meinungen und Lebensformen zu formulieren. Ihre Repräsentativität leidet darunter, denn sie sprechen jeweils nur noch für einen kleiner gewordenen Anteil der Bevölkerung. Weder sind die gesellschaftlichen Gruppen und Schichten noch existent, zu denen einzelne Parteien früher eine enge Verbindung unterhielten, noch empfinden viele Wähler heute eine besondere Bindung

zu einer bestimmten Partei. Die Volksparteien wiederum wissen nicht mehr mit Sicherheit vorherzusagen, wer ihre Wählerinnen und Wähler sind und wie sie diese ansprechen sollen. Sie verlieren Mitglieder, und auch das trägt zur Entfremdung zwischen Parteien und Bürgern bei. In Deutschland hat sich die Zahl der Mitglieder von CDU/CSU und SPD seit 1990 halbiert, während die Grünen und die Liberalen in jüngster Zeit (moderate) Mitgliederzuwächse verzeichnen. Zwar gibt es überall zahlreiche Parteineugründungen, doch insgesamt sind viel weniger Menschen bereit, sich in Parteien zu engagieren.

In Deutschland erleben wir diese Entwicklung bisher vor allem auf der kommunalen und der Länderebene. In anderen Ländern ist die Parteienzersplitterung auf der nationalen Ebene längst der Fall. Wenn jedoch viele kleine und neue Parteien ins Parlament einziehen und dort eine größere Vielfalt herrscht, wird es in der Regel schwieriger, Mehrheiten zu bilden.

Zudem halten Vielparteienkoalitionen oftmals nicht über eine gesamte Wahlperiode. In den Niederlanden beispielsweise erschwerten mehrere Kleinparteien, die auf wenige Themen festgelegt sind, fast zehn Monate lang die Bildung einer neuen Regierung. In Spanien waren 2019 zwei Wahlen innerhalb eines Jahres notwendig, ehe der Ministerpräsident von zehn Parteien gewählt wurde und dennoch nur eine Minderheitsregierung bilden konnte. In Portugal drohen nach den Parlamentswahlen im Januar ähnliche Verhältnisse. In Chile, lange Zeit ein demokratisches Musterland Lateinamerikas, sind nach den Wahlen im November 2021 zwanzig Parteien in der Abgeordnetenversammlung vertreten, in Brasilien sind es sogar dreißig Parteien. Angesichts dieser Zersplitterung

ist es wenig verwunderlich, wenn viele Menschen eine starke Führungspersonlichkeit herbeisehnen und einen populistischen, offen demokratiefeindlichen Präsidenten wie Jair Bolsonaro wählen. Überall ist die Zersplitterung der Parteiensysteme und Parlamente auch Ausdruck der Schwäche vorheriger Volksparteien, die ihre Integrationsfähigkeit eingebüßt haben.

SCHARNIER ZWISCHEN STAAT UND GESELLSCHAFT

Die sozialen Medien erschweren den Parteien ihre Repräsentationsfähigkeit zusätzlich. Sie bieten den Bürgern alternative Kanäle der Kommunikation, sodass viele Menschen meinen, der „Umweg“ über die Parteien als Vermittler sei nicht mehr notwendig, um Interessen und Anliegen zu äußern. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass derjenige, der am lautesten schreit, eher gehört wird. Donald Trump hat vorgemacht, wie der Missbrauch der sozialen Medien die Demokratie gefährdet und den Populismus belebt.

Wie gut eine Demokratie funktioniert, hängt weiterhin maßgeblich vom Verhalten und von den Fähigkeiten der Parteien ab, gesellschaftliche Interessen zu repräsentieren und politische Alternativen zu erarbeiten. Neue Formen der Bürgerbeteiligung können die Parteien nicht ersetzen. Allerdings müssen diese wieder zu ihrer Rolle als maßgebliches Sprachrohr politischer Forderungen und Konzepte zurückfinden, die sich aus der Entwicklung einer Gesellschaft ergeben. Wie schnell Parteien thematisch „überannt“ werden können, mussten zuletzt beispielsweise die Grünen

in Deutschland erleben, als sie vor der Bundestagswahl 2021 ihre Deutungshoheit über die Klimapolitik an *Fridays for Future* oder andere – auch radikale – Protestbewegungen zu verlieren drohten.

Dennoch haben Parteien die Chance, ihre Rolle als maßgebliches Scharnier zwischen Staat und Gesellschaft wieder zu stärken. Die Ära der Volksparteien ist keineswegs zu Ende. Ihre Leistung des Ausartierens unterschiedlicher Interessen und Erwartungen an die Politik bleibt angesichts der Fragmentierung der Parteiensysteme erst recht aktuell. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren, müssen sie sich meines Erachtens nach in drei Bereichen verbessern.

ZUKUNFTSFÄHIGE VOLKSPARTEIEN

Erstens: das eigene programmatische Profil schärfen. Die Wirtschafts- und Sozialkompetenz spielt dabei nach wie vor eine entscheidende Rolle. So wichtig Klima und Umwelt, Migration und Sicherheit oder andere Themen sind, erwarten die meisten Menschen nach meiner Beobachtung überall auf der Welt von den Parteien, dass sie dafür sorgen, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ihres Landes kontinuierlich verbessern oder zumindest nicht verschlechtern. Wirtschaftskompetenz sollte stets mit einem sozialen Versprechen einhergehen. Ludwig Erhard hat das auf den Punkt gebracht: „Wohlstand für alle.“ Heute muss dieses Versprechen mit neuen Konzepten für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik unterfüttert werden, die sowohl dem größeren Wettbewerbsdruck infolge der Globalisie-

rung als auch den neuen Erwartungen an eine soziale Kohäsion gerecht werden. Das geht über sozialpolitische Einzelaktionen wie die Anhebung des Mindestlohns oder das Bürgergeld für alle hinaus und betrifft beispielsweise eine Zuwanderungspolitik, die einerseits die Migration von Fachkräften steuert, andererseits für eine gesellschaftliche Integration der Zuwanderer sorgt. Zugleich muss eine Partei, die sich programmatisch profilieren will, auch unbequeme Themen aufgreifen. In den alternden Gesellschaften Europas sind das beispielsweise die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters und Reformen der Rentenversicherung mit dem Ziel einer Begrenzung der immer weiter steigenden Zuschüsse aus dem Staatshaushalt. Eine solche Wirtschafts- und Sozialkompetenz sollte von führenden Repräsentanten einer Partei personifiziert werden. Dabei darf es durchaus zu innerparteilichen, auch öffentlich ausgetragenen Kontroversen über einzelne Politikvorschläge kommen. Solche kritischen Diskussionen demonstrieren dem Bürger die Vitalität einer Partei und verschaffen ihr Aufmerksamkeit.

Zweitens: die Bindung zu den Bürgern und den gesellschaftlichen Gruppen erneuern. Weil es nicht genügt, über die Erosion früherer gesellschaftlicher Großorganisationen wie Kirchen und Gewerkschaften zu lamentieren, die gerade für die Volksparteien als Scharnier zu wichtigen Teilen der Bürger- und Wählerschaft funktionierten, müssen die Parteien neue Wege gehen, um den Kontakt mit den „normalen“ Bürgern zu erneuern und zu intensivieren. Die Kommunalpolitik und die sozialen Medien spielen dabei eine entscheidende Rolle. Wo Parteien auf der lokalen Ebene durch Bürgerforen und andere Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung

herausgefordert werden, sollten sie das als Chance begreifen, neue Bindungen zur Bürgerschaft aufzubauen. Dabei gilt auch auf der lokalen Ebene: persönliche Präsenz zeigen. Die Parteien brauchen kompetente und glaubwürdige Repräsentantinnen und Repräsentanten, um einen politischen Führungsanspruch zu erheben. Wenn, wie in Deutschland schon mehrfach zu beobachten war, eine Volkspartei in Großstädten keine eigenen Kandidaten bei einer Bürgermeisterwahl benennt, muss sie sich nicht über einen Mangel an Wahrnehmung und eine weitere Erosion ihrer Bindekraft zu den Bürgern wundern. Um diese wieder zu stärken, müssen auch die „etablierten“ Parteien ihre Präsenz auf den verschiedenen sozialen Kanälen erweitern. Mittlerweile ist bei den meisten Altersgruppen in den sozialen Medien ein hohes Maß an Aufmerksamkeit für politische Botschaften zu erzielen.

Drittens: in die eigenen Mitglieder investieren. Bei aller Professionalisierung der Parteiarbeit und der Wahlkampfführung sollten große Parteien nicht darauf verzichten, eine möglichst hohe Zahl von Mitgliedern zu gewinnen. Sie bilden sowohl das Reservoir ihrer Kandidaten als auch das wichtigste Bindeglied zur Gesellschaft.

Der dramatische Mitgliederverlust von CDU und SPD in den letzten Jahrzehnten hat zum kontinuierlichen Rückgang ihres Stimmenanteils beigetragen. Investition in die Mitglieder bedeutet: eine kontinuierliche Information über politische Positionen der Partei zu aktuellen

Fragen, eine gezielte Aus- und Fortbildung der Mitglieder sowohl über politische Sachthemen als auch den Umgang mit den modernen Medien, vor allem aber ein besonderes Bemühen um Frauen und junge Bürger als Mitglieder, Kandidaten und nicht zuletzt Teil der Parteiführung auf allen Ebenen.

Auch wenn in Deutschland das Wahlrecht im Vergleich zu Frankreich, Spanien oder Schweden die bewusste Förderung von Frauen erschwert (was zu dem vergleichsweise niedrigen Frauenanteil in den Parlamenten beiträgt), würde schon ein höherer Frauenanteil in den Parteiführungen dazu beitragen, dass mehr Frauen für politische Ämter kandidieren und sich dadurch der Frauenanteil in den Parlamenten erhöht. Dafür können Parteien ganz ohne zusätzliche gesetzliche Regelungen selbst sorgen.

Eine Partei, die diese drei Punkte bei ihren Bemühungen um eine Erneuerung berücksichtigt, kann bei künftigen Wahlen wieder Stimmengewinne erwarten. Denn der maßgebliche Wettbewerbsvorteil der Parteien gegenüber anderen Formen politischer Vereinigungen bleibt auf jeden Fall bis auf Weiteres erhalten: Sie werden auch in Zukunft die Mehrheit der Kandidaten und Parlamentarier stellen und Regierungen bilden. Aufgrund der allgemeinen und freien Wahlen haben sie einen Legitimitätsvorsprung gegenüber anderen Akteuren und Entscheidungsverfahren. Ohne Parteien kann die repräsentative Demokratie nicht bestehen.

Erzählendes Judentum

Literaturpreis der Konrad-Adenauer-Stiftung 2022 für Barbara Honigmann

MICHAEL BRAUN

Geboren 1964 in Simmerath,
Literaturreferent der Konrad-
Adenauer-Stiftung und außerplan-
mäßiger Professor für Neuere
Deutsche Literatur und ihre Didaktik
an der Universität zu Köln.

von Goethe und Friedrich Schiller; es ist der Ort, mit dem sich die erste Preisträgerin der Stiftung, Sarah Kirsch (1935–2013), besonders verbunden fühlte, auch und gerade wegen der ambivalenten Nähe Weimars zum ehemaligen

Literaturpreise sind mit Orten verbunden, und diese Orte wiederum wollen „die Herkunft eines Dichters oder einer Dichterin ehren“, schreibt Barbara Honigmann. Weimar ist der Ort, an dem sie 2022 den Literaturpreis der Konrad-Adenauer-Stiftung erhält. Es ist der Ort der klassischen Dichter Johann Wolfgang

NS-Konzentrationslager Buchenwald, woran der Preisträger der Stiftung Louis Begley im Jahr 2000 und im Folgejahr der Laudator Jorge Semprún erinnerten. Und in Weimar, so erzählt Honigmann in ihrem Buch *Eine Liebe aus nichts*, besuchte sie das Grab ihres Vaters auf dem jüdischen Friedhof.

Jüdische Erinnerungsorte und das Fortleben jüdischer Traditionen im Abendland, deutsche Geschichte und europäische Gegenwart sind die Pole, zwischen denen sich Barbara Honigmanns Werke entfalten. „Wir können gar nicht nachdrücklich genug von den Juden als Juden sprechen, wenn wir von ihrem Schicksal unter den Deutschen sprechen“, so zitiert Barbara Honigmann den jüdischen Gelehrten Gershom Scholem in der Vorbemerkung ihres Bandes *Unverschämt jüdisch* (2021). Der Titel enthält ihre ästhetische Konfession. Angeregt von Jean-Paul Sartre, der in seinen *Betrachtungen zur Judenfrage* (1946) vom „juif inauthentique“ spricht, bekennt sie sich zu ihrem Judentum, in das sie am 12. Februar 1949 als Kind jüdischer Remigranten hineingeboren wurde, um es „un-verschämt zu leben“ und „auch so davon zu sprechen, zu erzählen und zu schreiben“. Honigmanns Judentum hat allerdings weniger mit Debatten um soziale Diversität und politischen Status zu tun (wie bei Maxim Biller und Max Czollek). Ihre Zugehörigkeit zum Judentum schreibt sich vielmehr vom „Lernen und Wissen“ über ihre Vorfahren her, „als Reisende, als Fremde“. So sieht Barbara Honigmann sich selbst „in der Rolle als eine der letzten deutschen Juden“, die „immer noch deutsch und immer noch jüdisch“ ist. „Als Jude bin ich aus Deutschland weggegangen, aber in meiner Arbeit, in einer sehr starken Bindung an die deutsche Sprache kehre ich immer wieder zurück“, bekennt sie in ihrem *Selbstporträt als Jüdin* (1992).

Autobiographie, Familiengenealogie und jüdische Geschichte verbinden sich in Barbara Honigmanns Werken zu einer deutschen und jüdischen Identitätserzählung, die geradezu exemplarischen Charakter in Europa beansprucht, aktuell im Blick auf 1.700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland. Die Autobiographie, der Blick auf das eigene Leben und das ihrer Eltern und ihrer Familie erlaubt es ihr, eine jüdische Perspektive auf die großen politischen Verwerfungen des 20. Jahrhunderts zu geben: auf die Katastrophe des Holocaust ebenso wie auf neue Verheißungen des Sozialismus und auf deren Enttäuschungen; diese jüdische Perspektive schärft auch die Fragen nach Identität und Fremdheit, nach Integration und Ausschluss.

AUTOFIKTIONALE ERZÄHLWERKE

Und so ist die Zugehörigkeit zur ‚zweiten Generation‘ für Barbara Honigmann mehr als nur das biographische Faktum, Nachfahrin von jüdischen Shoah-Überlebenden zu sein. Ihr Familien-Narrativ ist Anker einer kulturellen Identität, in der die Praxis moderner jüdischer Orthodoxie mit einer säkularen nichtjüdischen Mehrheitsgesellschaft, politische Diktaturerfahrung mit



Foto: © Peter-Andreas Hassiepen

der Reflexion von Heimat und Fremde zusammentrifft. In Straßburg, das als Zentrum jüdischer Gelehrsamkeit in Europa auch ein ‚Jerusalem des Westens‘ genannt wurde, ist sie nach eigenen Worten 1984 „gelandet vom dreifachen Todessprung ohne Netz: vom Osten in den Westen, von Deutschland nach Frankreich und aus der Assimilation mitten in das Thora-Judentum hinein.“

Barbara Honigmanns Weg zur Literatur begann in den 1970er-Jahren mit Theaterarbeit in Brandenburg und Berlin. Im Herbst 1986 debütierte sie mit den Erzählungen *Roman von einem Kinde*. Dieses erste literarische Werk der zweiten deutsch-jüdischen Generation kam auf die Bestenliste des Südwestfunks und wurde mit dem „aspekte“-Preis des ZDF ausgezeichnet. Ihre Erzählkunst besteht darin, autobiographische Erinnerungen mit fiktionalen Gedankenspielen, Wunschbildern und Symbolen zu „vermischen“ – wie sie 1986 im Gespräch mit Ariane Thomalla sagte – und so die „Schalen der Fremdheit“, die über der Vergangenheit liegen, zu durchstoßen. Sie braucht sich als Autorin nicht im Roman hinter der Erfindung zu verstecken, sondern – so sagt sie in ihren Zürcher Poetikvorlesungen (2002) – „fiktionalisiert sich beim autobiographischen Schreiben“.

Dass Barbara Honigmanns autofiktionale Erzählwerke eine kulturpolitische Grundlage haben, offenbart die Schlusserzählung des Bandes, *Doppeltes Grab*. Sie erzählt von einem authentischen Berlin-Besuch des Kabbalaforschers Gershom Scholem und seiner Frau Fania im Dezember 1981 und den

Irritationen, die deren Wiederbegegnung mit einer entfremdeten und geteilten Heimat auslösten: „Jerusalem wäre gut, New York wäre gut, London wäre gut, sonstwo wäre gut, aber Deutschland ist nicht mehr gut für Juden. Hier kann man nichts mehr lernen, also hat es keinen Sinn zu bleiben, es ist viel zu schwer.“

VATER- UND MUTTERROMANE

In den folgenden Romanen und Essays (*Damals, dann und danach*, 1999; *Das Gesicht wiederfinden*, 2007) hat Barbara Honigmann vom europäischen Schicksal ihrer Familie erzählt. Mit kritischer Empathie und einer Erzählhaltung, die im Zweifelsfall den epischen Witz dem Gedanken vorzieht, nimmt sie die „zwischen-den-Stühlen-sitzende“ Erbschaft an. Sie führt die jüdischen Biographien auf ihre deutschen Wurzeln und europäischen Stationen zurück. Ihr Essay *Von meinem Urgroßvater, meinem Großvater, meinem Vater und von mir* (1995) beschreibt den Weg von der Emanzipation des bildungsbürgerlichen Judentums im 19. Jahrhundert (der Urgroßvater väterlicherseits gehörte zu den Pionieren des liberalen Reformjudentums) über die Assimilation (der Großvater väterlicherseits begründete an der Universität Gießen den Lehrstuhl für Medizingeschichte) und gescheiterte Symbiose (der Großvater mütterlicherseits, ein Angestellter bei der Israelitischen Kultusgemeinde Wiens, wurde nach dem „Anschluss“ aus seiner Wohnung ausgewiesen und emigrierte 1939 nach London) bis zur Loslösung vom Judentum zugunsten der kommunistischen Partei: Der Vater Georg Honigmann (1903–1984) fand nach der Rückkehr aus dem englischen Exil im Kommunismus seine ideologische Heimat und machte in der DDR Karriere, bis 1953 als Chefredakteur der *BZ am Abend*, dann als DEFA-Produzent, ab 1966 als Direktor des politisch ambitionierten Kabarett *Die Distel*, später als politischer Sachbuchautor, ein, wie Honigmann schreibt, „Jude ohne Bekenntnis“, „für die Genossen zu bürgerlich“, „für die richtigen Bürger zu bohèmehaft“.

Honigmanns zweites Prosawerk *Eine Liebe aus nichts* (1991) und ihr jüngster Roman *Georg* (2019) erzählen von den Ungereimtheiten im Leben ihres Vaters und von den Herausforderungen der Erinnerungskultur der zweiten Generation. Daneben steht ihr Buch über die Mutter: *Ein Kapitel aus meinem Leben* (2004) erzählt von der 1909 in Wien geborenen Alice beziehungsweise Lizzy Kohlmann und ihrem zeitweiligen Mann, dem britisch-russischen Doppelagenten Kim Philby, der zu einem Vorbild für die James-Bond-Figur wurde.

Der Roman *Soharas Reise* (1996) ist eine fabelhafte Einführung in Honigmanns Erzählkunst und in ihre Themen: Es geht um Exil und Emigration, um Loyalität und Identität, um weibliche und weltliche Emanzipation, um Synagoge und Kopftuch – und um das Aufschreiben von Erinnerungen.

Im Mittelpunkt steht eine jüdische Mutter Courage, deren Mann, ein bigotter Rabbi, eines Tages mit den gemeinsamen Kindern verschwindet. In der französischen Provinz beginnt eine spannende Kinderentführungs-Story vor dem Hintergrund des Emigrationsschicksals sephardischer Juden; im Jahre 1492 wurden die Juden aus Spanien vertrieben oder gezwungen, zum katholischen Glauben überzutreten. Die Mehrheit ging ins Exil. Die in Spanien blieben, waren als „Neuchristen“ bekannt, ihre Nachkommen sind jedoch heute von den Nachkommen der Altchristen nicht mehr zu unterscheiden.

EUROPÄISCHE GESCHICHTE

Auch in ihren Prosaminiaturen *Am Sonntag spielt der Rabbi Fußball* (1998), ursprünglich Kolumnen für eine Zeitung im Basler Dreiländereck, in dem Roman *Chronik meiner Straße* (2015) und vor allem in dem New-York-Roman *Das überirdische Licht* (2008) beschreibt Honigmann ihre Rollen in jüdischen Communitys, in der eigenen Familie, in Deutschland und in der Literatur. Der Briefroman *Alles, alles Liebe!* (2000) und der Theaterroman *Bilder von A.* (2013) führen ins Künstlermilieu der DDR der 1970er-Jahre, in denen Barbara Honigmann als Dramaturgin und Regisseurin am Brandenburger Theater, an der Volksbühne und am Deutschen Theater in Ostberlin tätig war. Zwischen Stille und Herzensbruch hat sie mit ihren Kapiteln aus der Geschichte des Exils, der DDR und des Judentums in Deutschland und Europa einen besonderen Weg gefunden: Sie porträtiert eindringlich und, wie sie sagt, „kosher light“ eine „jüdische Perspektive“ unserer Zeit (Oliver Jahraus). Am 3. Juli 2022 wird Barbara Honigmann im Weimarer Musikgymnasium mit dem Literaturpreis der Konrad-Adenauer-Stiftung ausgezeichnet.

IMPULSE

Im Sprachwald der Pandemie

—
Wie wir uns sprachlich für die nächste Krise rüsten

EVA MARIA HÖLLER-CLADDERS

Promovierte Anglistin, Beraterin für Sprache, Strategie und Kommunikation, langjährige Führungsverantwortung in internationalen Konzernen (BMW, Deutsche Bahn, Bosch) in Deutschland und den USA, Redenschreiberin in Politik und Verwaltung, Altstipendiatin der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Es geht um die Sprache während der Pandemie und darum, was wir aus unserer Sprachpraxis lernen können. Zur deutschen Sprache sind während der Pandemie, je nach Zählweise, ein- bis zweitausend neue Wörter und Wortverbindungen hinzugekommen; diese Neologismen sind jedoch nicht mein Thema. Stattdessen

möchte ich darüber nachdenken, wie wir uns sprachlich für die nächste Krise rüsten können. Was heißt das?

Wir alle, ob Wissenschaftler, Politiker oder Bürger, sind handelnde Personen. Unser Handeln, im Gegensatz zum bloßen Tun, ist per definitionem auf Ziele ausgerichtet, und dieser Ziele werden wir uns durch unser Denken bewusst. Denken vollzieht sich in Sprache, das wissen wir spätestens seit Wilhelm von Humboldt: „Die Sprache ist das bildende Organ des Gedankens.“ Das heißt: Die Sprache bildet den Gedanken. Wenn sich also unser Denken und unser Handeln in Sprache vollziehen, dann liegt es nahe, auf unsere Sprache zu schauen, um unser Denken und Handeln zu beurteilen. Und um zu fragen: Was wollen wir beim nächsten Mal anders machen?

Es gibt eine Aussage aus der Anfangsphase der Pandemie, die sowohl mit Zustimmung als auch mit Hohn bedacht wurde, und zwar, dass wir einander „wahrscheinlich viel werden verzeihen müssen in ein paar Monaten“, so Bundesgesundheitsminister Jens Spahn am 22. April 2020 bei einer Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag. Mir geht es nicht um die mögliche Immunisierungsstrategie eines Politikers, die man hier vermuten könnte, sondern um die Weisheit und den sozialen Nutzen, die in diesem Satz stecken.

Der Satz erkennt an, dass wir zu Beginn der Coronakrise alle Neuland betreten, dass wir Entscheidungen treffen mussten unter Unsicherheit, in der wir die Variablen der Umwelt nicht ausreichend kannten. In dieser Situation bringt der Satz vom Verzeihen-Müssen Demut zum Ausdruck. Zugleich lädt er zum kritischen Denken ein und dazu, auch darüber nachzudenken, was uns gut gelungen sein wird. Ferner macht er bewusst, dass Ver-

zeihen ein sozialer Akt ist, der den Zusammenhalt unserer Gesellschaft stärkt. Als Leitsatz generiert er schließlich so etwas wie eine stabile Zone in uns, und diese Stabilität der inneren Haltung ist hilfreich in schwankenden Zeiten.

HERAUSFORDERUNG DER DEMOKRATIE

Warum ist bewusste, also wissentliche und willentliche, Sprachausübung in der Pandemie so essenziell? Sie ist es deshalb, weil wir mit der Pandemie ein unbekanntes Terrain betreten, das uns Angst macht: eine diffuse Angst, die nicht genau weiß, wo das Bedrohliche sitzt und wie es sich gebärdet. Um diese Angst zu bannen, brauchen wir Sprache. Sprache benennt, was ist. Indem wir es benennen, wird das Bedrohliche bereits weniger bedrohlich. In der allgemeinen Rat- und Sprachlosigkeit des Anfangs hingen wir deshalb an den Lippen der Virologen und Epidemiologen. Sie hatten uns voraus, zumindest in Maßen sprach- und aussagefähig zu sein. Ihnen oblag es, mit ihrem zunehmenden Wissen einen diffusen Themenkomplex zu erhellen und Aussagen begründungsfähig zu machen.

Die Politik bemühte sich von Anfang an, die Gesellschaft zu schützen. Welcher Redestil half uns in dieser Phase mehr: zu hören, dass wir im „Krieg“ gegen ein Virus seien (so der französische Präsident Emmanuel Macron) oder im Kampf gegen das Virus als „Plage“ (so der amerikanische Präsident Donald Trump) oder dass es darum gehe, „die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen [...] und so Zeit zu gewinnen [...], damit die Forschung ein Medikament

und einen Impfstoff entwickeln“ könne, so Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Fernsehansprache vom 18. März 2020.

Warum entlastet uns Merkels Stil mehr als die Rhetorik des Krieges? Elisabeth Wehling gibt laut Maria Fiedler, *Tagesspiegel* vom 24. April 2020, die Antwort: weil das Framing, also der Bedeutungsrahmen der verwendeten Wörter, andere Bilder und Gedanken in uns wachruft. Wenn Präsident Macron dem Coronavirus den Krieg erklärt, so mobilisiert er Energien der Verteidigung, der Opferbereitschaft und der Verluste. Und Trumps Rede vom Virus als Plage lässt in seiner in großen Teilen christlich geprägten Wählerschaft die alttestamentarischen Plagen, die Gott schickt, nachhallen. Folglich, so die Suggestion, ist nicht allein amerikanisches Regierungshandeln, sondern eine höhere Macht mitverantwortlich für die fatale Entwicklung der Pandemie in den USA.¹

JEDES WORT ZÄHLT

Die Sprache der Bundeskanzlerin ist eine andere: Ihr Leitgedanke des Zeitgewinns klingt nach Plan, Pragmatik und Arbeitsprozess. Und sie fährt fort mit einer überraschenden Wendung: „Wir sind eine Demokratie. Wir leben nicht von Zwang, sondern von geteiltem Wissen und Mitwirkung.“ Da rahmt die Staatsfrau das Thema unserer Herausforderung durch die Epidemie als eine Herausforderung der Demokratie. Diese – das ist die implizite Botschaft – verfügt über die wesentlichen Ressourcen, die Epidemie in den Griff zu bekommen: Freiheit, Zusammenhalt, Wissen, Vertrauen in die Wissenschaften, Vernunft. Merkels Rede ist, trotz aller be-

reits beschlossenen Schließungsmaßnahmen, keine Anweisung an die Bürger, sondern ein Plädoyer, sich freiwillig der Vernunft und der guten Absicht aller Beteiligten anzuschließen. Das ist Friedrich Hegels und Immanuel Kants Geist: Freiheit als vernunftgeleitete Einsicht in die Notwendigkeit.

Merkels Sprache gibt zunächst Orientierung. Erst als die Menschen vom Lockdown erschöpft sind und die Ministerpräsidenten um ihre Sympathiewerte fürchten, versteigt sie sich dazu, sich über sogenannte „Öffnungsdiskussionsorgien“ zu mokieren. Man kreidet ihr dies rot an.

Andere Formulierungen während der Pandemie bestachen dadurch, dass sie unterkomplex waren. Ein Beispiel ist das berühmte „Wumms“. „Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen“, so Bundesfinanzminister Olaf Scholz in einer Pressekonferenz am 3. Juni 2020. Er bereicherte damit das Corona-Vokabular um ein lautmalerisches Wort, um ein sogenanntes Onomatopoeikon, und wollte damit die enorme Wirkung zum Ausdruck bringen, die das Konjunkturpaket und die Soforthilfen entfalten sollten. Man kann darüber streiten, ob er mit diesem an Comic-Sprache erinnernden, eher infantil anmutenden Wort eine Zielgruppe erreichen wollte, die an weiteren Details nicht interessiert ist, oder ob das Wort ein weitgehend inhaltsleeres lautmalerisches Ablenkungsmanöver von noch zu vielen ungeklärten Details war. Die Medien jedenfalls zitierten das Wort in den Folgetagen rauf und runter.

Die Schlüsselbedeutung eines Wortes scheint uns in der Pandemie abhandengekommen zu sein; dieses Wort stand ursprünglich für eine wichtige Kreativitätstechnik: Querdenken. Beim Querdenken

im ursprünglichen Sinne geht es darum, schneller Lösungen für Problemstellungen zu finden und Innovationen hervorzubringen. Wir alle, also die Mehrheit der Bürger und Medien, haben jedoch zugelassen, dass diese Bedeutung gekapert wurde und der Begriff zum Namen einer Gruppe und Etikett von Individuen wurde, die „die allgemein gültigen Verhaltensregeln zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie [...] ablehnt“.²

Ich spreche den sogenannten „Querdenkern“ nicht ihr Recht auf ihre andere Meinung ab; was ich moniere, ist, dass wir die Verzerrung des Begriffs „Querdenker“ und seine Reduzierung auf den Perspektivwechsel zugelassen haben. Denn wir werden ja die Fähigkeit des Querdenkens gerade auch in Zukunft brauchen, um auf unkonventionellen Denkwegen Lösungen für unsere Probleme zu finden, auch angesichts etwaiger zukünftiger Pandemien. Vielleicht war es ein Zeichen unserer Abstumpfung oder unserer Überforderung, dass viele von uns – inklusive zahlreicher Medien – diesem Namen auf den Leim gegangen sind. Möglicherweise war uns diese Angelegenheit nicht wichtig genug. Zu denen, die dagegehalten, gehört das *Arzteblatt* vom 4. April 2021 mit seiner kleinen Polemik: „Querdenken bedeutet, wenn ein Problem auf direktem Weg nicht lösbar ist, den Standpunkt zu wechseln und anschließend das Problem aus einem neuen Blickwinkel anzugehen. Die Querdenker haben [sich] zwar vom ‚Mainstream‘ abgespalten und den Blickwinkel verändert, aber nicht um das Problem Coronapandemie zu lösen, sondern um es zu verdrängen und zu ignorieren. [...] Aus diesem Grund sollten sich die selbsternannten Querdenker besser als Leerdenker bezeichnen.“³ Womit dann auch das Wort

„Leerdenker“ Aufnahme in das Corona-Vokabular gefunden hat.

Eine ganz andere Formulierung hat jüngst aufhorchen lassen: Am 25. November 2021 lief die sogenannte „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ aus. Haben wir richtig gehört und gelesen? Die Infiziertenzahlen steigen, während die „epidemische Lage“ ausläuft? Das inzwischen mühsam aufgeklärte Missverständnis liegt schlicht daran, dass sprachlich nicht unterschieden wurde zwischen der Gültigkeit einer Rechtsbasis und dem epidemischen Sachverhalt selbst. Ein Mangel an Unterscheidung, der fatalen Missverständnissen Vorschub leistet!

GESPANNE ZWEIER-BEZIEHUNG: FREIHEIT UND SOLIDARITÄT

„Das Land entrüstet sich ständig über ‚Desaster‘ und ‚Versagen‘. Geht es eine Nummer kleiner?“, fragte Jasper von Altenbockum am 26. Februar 2021 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*. Die Frage stellt sich auch, wenn von der heutigen Jugend als verlorener Generation die Rede ist. Oder wenn im kurzen Takt sich verändernde Vorgaben zur Impfung gleich als Impfchaos beschimpft werden. Von Altenbockum moniert mit Recht, dass alles Mögliche in Windeseile zum Skandal erhoben werde, oft mithilfe von Halbwahrheiten und Übertreibungen, die kaum noch einzufangen seien.⁴ Das konnte man auch rund um die Diskussion des Impfstoffs von AstraZeneca erleben.

Überhaupt war beim Thema Impfen sprachlich richtig was los. Zum Beispiel wurde davon gesprochen, Geimpfte sollten

mehr Privilegien erhalten als nicht Geimpfte. Doch es ging ja nicht um die Zuerkennung von Vorrechten, sondern um den unterschiedlichen Zeitpunkt der Rückgabe temporär eingeschränkter Freiheitsrechte an unterschiedliche Gruppen der Gesellschaft – und ferner um die Frage, ob, wer sich ohne medizinische Indikation einer Impfung verweigere, sich verantwortungslos gegenüber der Gemeinschaft verhalte. Die Antwort erfordert einen differenzierten Gedankengang. Diesem stellt sich unter anderem Sabine Döring (*Wirtschaftswoche*, 6. August 2021).⁵ Sie fragt zunächst, wie eine Solidargemeinschaft mit denjenigen umgehen solle, die zwar darauf vertrauen könnten, dass diese sie auffange, die aber selbst ihren Beitrag nicht leisteten, indem sie sich zum Beispiel nicht impfen ließen. In der Herleitung ihrer Antwort unterscheidet Döring die sogenannten Trittbrettfahrer nach den Gründen ihres Handelns: Handeln sie aus Unwissenheit? Gedankenlosigkeit? Trägheit? Leugnung? Egoismus? Entsprechend der Vielfalt der Gründe gebe es auch differenzierte Empfehlungen für den Umgang mit ihnen: „Die Unwissenden müssen wir informieren, die Gedankenlosen und Trägen mit symbolischen positiven Anreizen [...] in die richtige Spur bringen. Aber die dann noch verbliebenen Bockigen, Leugner und Egoisten sollten wir durch strafbewehrte gesetzliche Pflichten und Ausschluss aus bestimmten [...] Bereichen der Teilhabe dazu bewegen, ihre moralische Pflicht zu tun.“ Und sie begründet: Wer darauf beharre, über seinen Körper entscheiden zu dürfen, aber unterschlage, dass die von ihm angesteckten Menschen ohne sein Verhalten keine Solidarleistung erfordern würden, und wisse, dass die Solidargemeinschaft ihn trotzdem von den

Segnungen der Intensivstation nicht ausschließe, handle nicht eigenverantwortlich, sondern verantwortungslos. Sie bringt es auf den Punkt: „Jedes Leben in Gemeinschaft ist ein mühsam erarbeiteter und immer wieder neu auszutarierender Kompromiss zwischen Freiheit und Solidarität.“⁶ Und dieses Erarbeiten, füge ich hinzu, ist eine besondere sprachliche Leistung.

„VERSÖHNUNG VON WOLLEN UND SOLLEN“

Was bedeutet überhaupt Freiheit? Birte Förster und Armin Nassehi legen in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 9. September 2021 dar, dass der Begriff Freiheit, gerade auch infolge der Pandemie, zunehmend unter die Räder komme. Über wenig werde derzeit so vereinfachend gesprochen wie über Freiheit. Freiheit werde immer häufiger für eine Art Willkür gehalten, für eine absolut verstandene Freiheit, die den Namen nur dann verdiene, wenn sie keine Grenzen und keine Einschränkungen kenne. Doch „Freiheit ist nicht Beliebigkeit, sondern lebt geradezu von der Einschränkung der bloßen [...] Willkür.“⁷ Die Autoren beziehen sich auf Immanuel Kant: Für ihn sei Willkür gerade der Gegenbegriff zu Freiheit. Aus Kants Sicht müsse Willkür „eingeschränkt werden, um Freiheit zu ermöglichen. [...] Freiheit liege erstens dann schon vor, wenn es nicht einmal eine Handlungsalternative gebe, wenn nur die Entscheidung aus Vernunftgründen erfolgt sei [...]. Deshalb ist für Kant die Pflicht mit der Freiheit kompatibel.“ Zweitens finde meine Freiheit eine Grenze in der Freiheitsmöglichkeit der anderen. Schon die Banalität der

Rechts-vor-links-Regel im Straßenverkehr zeige das. Warten zu müssen, schränke meine Freiheit nicht ein, sondern ermögliche die Freiheit aller Beteiligten. Freiheit führe so zur „Versöhnung von Wollen und Sollen“.⁸

Zum Schluss Försters und Nassehis Transfer auf das Impfthema: Die Impfung der individuellen freien Entscheidung des Einzelnen zu überlassen, sei ein hohes Gut. Dennoch werde hier die Grenze zwischen individuellem Risiko und kollektiver Gefahrenlage sichtbar. Das Pandemiegeschehen sei eben nicht einfach eine Summe individueller Erkrankungen. Infektionskrankheiten hätten schon von selbst einen sozialen Aspekt: Sie verbreiteten sich durch und mit der Interaktion von Individuen. Birgit Förster und Armin Nassehi kommen zu dem Fazit: „Könnte womöglich eine Impfpflicht Ausdruck von Freiheit sein, wenn man sie medizinisch für ‚vernünftig‘ halten würde? Zumindest für Kant wäre diese Pflicht mit der Freiheit der eigenen Entscheidung ohne Alternative kompatibel.“⁹

VORFAHRT FÜR ARGUMENTE

Wie sich aus diesen Einblicken in die Blickschneisen des pandemischen Sprachwaldes ergibt, würde es sich lohnen, *erstens* zur nächsten Krise eine bewusstere Haltung einzunehmen, um uns in einen konzentrierten, kraftvollen Modus zu versetzen; *zweitens* die Dinge präziser beim

Namen zu nennen und den Bedeutungsrahmen unserer Aussagen im Blick zu behalten; *drittens* stets aufs Neue nachzufragen und uns so vor Übertreibung und Lethargie zu schützen; und *viertens* Argumenten als Entscheidungsgrundlage Vorfahrt vor Gefühlen zu geben. Wenn uns all das gelingt, sollten wir für die nächste Krise zumindest sprachlich gut gerüstet sein.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und gekürzte Zusammenfassung eines am 14.09.2021 auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung gehaltenen Vortrags der Autorin.

¹ Vgl. Maria Fiedler: „Die Worte der Krise und wie sie wirken: Das Virus ist eine ‚Plage‘, der Kampf dagegen ein ‚Krieg‘“, in: Der Tagesspiegel, 24.04.2020, www.tagesspiegel.de/politik/die-worte-der-krise-und-wie-sie-wirken-das-virus-ist-eine-plage-der-kampf-dagegen-ein-krieg/25768460.html [letzter Zugriff: 08.11.2021].

² Glossar der Corona-Neologismen des Leibniz-Instituts für Deutsche Sprache unter „Querdenker“, www.owid.de/docs/neo/listen/corona.jsp#querdenker [letzter Zugriff: 08.11.2021].

³ Vgl. www.aerzteblatt.de; datiert vom 04.04.2021; gefunden im Glossar des Leibniz-Instituts.

⁴ Jasper von Altenbockum: „Die Republik leidet unter Massenpsychose“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.02.2021, www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-versagen-deutschland-leidet-unter-massenpsychose-17216264.html [letzter Zugriff: 08.11.2021].

⁵ „Wie umgehen mit Trittbrettfahrern?“, in: Wirtschaftswoche, Nr. 32, 06.08.2021, S. 42 f.

⁶ Ebd., S. 43.

⁷ Birte Förster / Armin Nassehi: „Wie die Freiheit unter die Räder kommt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.09.2021, Seite „Staat und Recht“.

⁸ Ebd.

⁹ Ebd.

HANDELN, bevor es zu spät ist

Wir leben in einer Zeit, in der vieles bedroht ist, was lange als selbstverständlich galt: öffentliche Gesundheit, Demokratie und Frieden, soziale Sicherheit, wirtschaftlicher Wohlstand und eine intakte Umwelt. Sogenannte Kippmomente bezeichnen Situationen, in denen sich ein System plötzlich und unumkehrbar ändert. Diese Erkenntnis ist für das Verständnis unserer komplexen Gegenwart essenziell. In ihrem Buch zeigen Nils Goldschmidt und Stephan Wolf, dass Kippmomente keine unabänderbaren Schicksale sind, sondern beeinflusst und abgewendet werden können.

Nils Goldschmidt / Stephan Wolf
Gekippt
Was wir tun können, wenn Systeme außer Kontrolle geraten
272 Seiten | Gebunden
mit Schutzumschlag
€ 24,00 (D) / € 24,70 (A) / SFr 33.90
ISBN 978-3-451-38743-2



PUBLIKATIONEN

In der vergangenen Dekade ist Deutschland zu einem der wichtigsten Akteure in der globalen Gesundheit geworden. Die im November 2021 erschienene Studie *Warum Deutschland sein Engagement in globaler Gesundheit fortsetzen sollte* plädiert dafür, dass sich Berlin auch nach Ende der COVID-19-Krise für eine Stärkung der globalen Gesundheitsarchitektur einsetzen sollte.

Die im November 2021 veröffentlichte Studie *Politische Polarisierung in Deutschland* untersucht, wie und in welchem Maße die deutsche Gesellschaft politisch polarisiert ist. Bereits vor der Corona-Pandemie wurden Daten repräsentativ erhoben und in Gruppendiskussionen qualitative Interviews geführt. Während der Pandemie folgte eine zweite repräsentative Befragung. Sie erlaubt eine Einschätzung darüber, inwieweit die Corona-Pandemie die politische Polarisierung des Landes verändert hat.

Gesellschaftliches Engagement hat in den letzten Jahren zugenommen. Dennoch wird in der Öffentlichkeit häufig das Bild des „aussterbenden“ Ehrenamtes gezeichnet, und Verbände und Vereinigungen beklagen Nachwuchsprobleme. Umso wichtiger ist es, dass das Ehrenamt gestärkt wird. Das im Dezember 2021 erschienene *kurzum-Papier Achtung fürs Ehrenamt* zeigt auf, wie dies gelingen könnte.

Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie diskutiert die im Januar 2022 erschienene Studie *Staatsreform 2030. Effektiv, agil und resilient in die Zukunft* aktuelle und künftige Aufgaben einer neuen Rolle staatlichen Handelns unter Einbeziehung renommierter Expertinnen und Experten. Thematisiert werden unter anderem ein neues Leitbild für die Rollenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Möglichkeiten für einen resilienten und zielbewusst steuernden Staat sowie ein Kulturwandel in der Verwaltung durch mehr Digitalisierung. Ergänzt wird das Papier durch eine Übersicht innovativer Reformbeispiele aus europäischen Ländern in den Bereichen Staatsaufbau, Digitalisierung, Krisenmanagement und Verwaltung.

PERSONALIA

Anne-Sophie Lewerentz hat in Teilzeit befristet für ein Jahr die Leitung der Digitalen Dienste im Medienzentrums übernommen. In dieser Zeit übt Julia Fleiner weiterhin die Leitung der Online-Kommunikation aus, die ebenfalls im Medienzentrums angesiedelt ist.

Im Februar 2022 übernimmt Christina Stolte die Leitung des Länderprojekts Bolivien und des Regionalprogramms Politische Partizipation Indigener.

Die nächste Ausgabe erscheint im März 2022 zum Thema

Netzkultur

Leben in der digitalen Gesellschaft

Mit Beiträgen unter anderen von Payal Arora, Adrian Daub, Vera King, Helen Knauf und Wolfgang Ullrich.

IMPRESSUM

Nr. 572, Januar/Februar 2022, 67. Jahrgang, ISSN 0032-3446

DIE POLITISCHE MEINUNG



Herausgegeben für die Konrad-Adenauer-Stiftung von Norbert Lammert und Bernhard Vogel

Begründet 1956 von Otto Lenz und Erich Peter Neumann

Redaktion
Bernd Löhmann (Chefredakteur)
Ralf Thomas Baus (Redakteur)
Cornelia Wurm (Redaktionsassistentin)

Geschäftsführung
Konstantin Otto
Jenny Kahlert (Assistenz)

Anschrift
Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin
Telefonnummer: (0 22 41) 2 46 25 92
ralf.baus@kas.de
cornelia.wurm@kas.de
www.politische-meinung.de

Redaktionsbeirat
Stefan Friedrich, Ulrike Hospes,
Matthias Oppermann, Matthias Schäfer

Dieser Ausgabe liegt das Jahresinhaltsverzeichnis 2021 bei.

Verlag und Anzeigenverwaltung

Fromm + Rasch GmbH & Co. KG
Postfach 19 48, 49009 Osnabrück
Telefonnummer: (05 41) 310-333
kas@frommrasch.de

Herstellung

Fromm + Rasch GmbH & Co. KG
Breiter Gang 10-16, 49074 Osnabrück

Konzeption und Gestaltung

Stan Hema GmbH
Agentur für Markenentwicklung, Berlin
www.stanhema.com

Bezugsbedingungen

Die Politische Meinung erscheint sechsmal im Jahr. Der Bezugspreis für sechs Hefte beträgt 50,00 € zzgl. Porto. Einzelheft 9,00 €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt (25 Prozent). Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird. Bestellungen über den Verlag oder durch den Buchhandel.

Das Copyright für die Beiträge liegt bei der Politischen Meinung. Nicht in allen Fällen konnten die Inhaber der Bildrechte ermittelt werden. Noch bestehende Ansprüche werden ggf. nachträglich abgegolten. Die Zeitschrift wird mitfinanziert durch Zuwendungen der Bundesrepublik Deutschland.



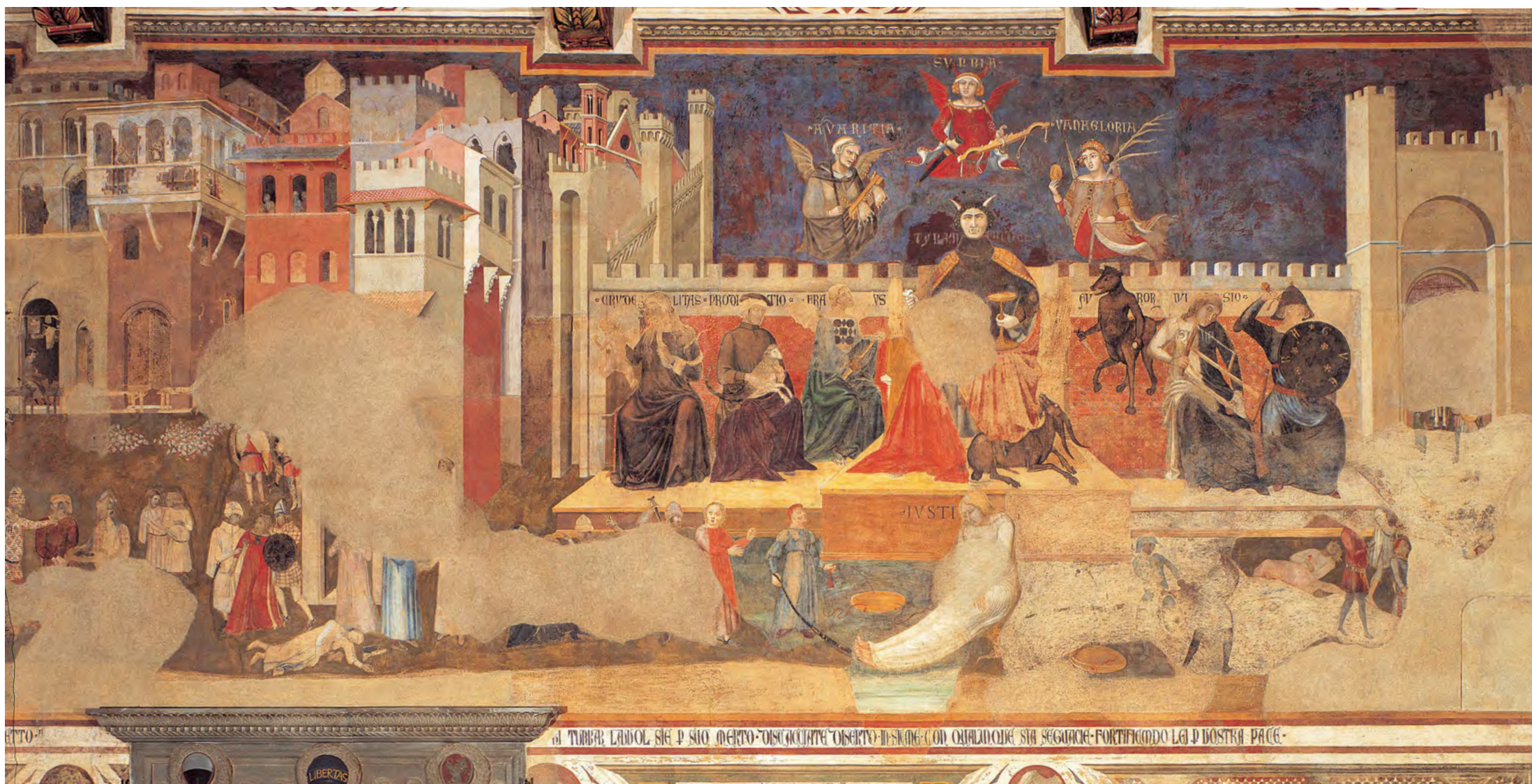


PAX RELAXT

Ambrogio Lorenzettis Rathausfresken in Siena dokumentieren die Anfänge des modernen Staates. Nicht ein durch Gottes Wille eingesetzter Herrscher, sondern eine von ihren Bürgern geschaffene Ordnung ist Gegenstand dieser bis heute an Komplexität kaum übertroffenen Verbildlichung des Staates.

Die thronende Frau mit der Waage (links) und der majestätische Mann – Personifikationen der Justitia distributiva und der Civitas – verkörpern gemeinsam die Republik Siena. Den Raum zwischen ihnen, die Bildmitte, nimmt aber, hervorleuchtend im weißen Kleid, die „Allegorie des Friedens“ (Pax) ein. Lässig streckt sie sich auf der Thronbank aus: In dieser Ordnung muss man um den Frieden nicht fürchten – jedenfalls dem Anspruch nach. Bildlich wird das zentrale Staatsziel formuliert.

Ambrogio Lorenzetti (um 1293 – um 1348), „Allegoria del Buon Governo“ („Allegorie der Guten Regierung“), 1338/39, Fresko (rechte Hälfte), Gesamthöhe: 2,96 m. Siena (Toskana), Palazzo Pubblico. Foto: © akg-images



JUSTITIA AM BODEN

Im Gegenbild zur „Allegorie der Guten Regierung“ (S. 126/127) thront die teuflische Tyrannie im Zentrum des Podiums – umgeben von zahlreichen Lastern. Justitia liegt gefesselt am Boden. Gewalt beherrscht die Straßen. Der Friede ist verloren.

Auch dieses Wandgemälde befindet in der Sala dei Nove im Sieneser Rathaus. Als Schreckbild stand es den Regierenden vor Augen.

Ambrogio Lorenzetti (um 1293 – um 1348), „Allegoria del Cattivo Governo“ („Allegorie der Schlechten Regierung“), 1338/39, Fresko, Gesamthöhe: 2,96 m. Siena (Toskana), Palazzo Pubblico (hier Bildausschnitt). Foto: © akg-images / MPortfolio / Electa

