

Die Leitideen staatlicher Institutionen geraten zunehmend in Vergessenheit

Innenpolitik im Wandel

Klaus Dicke

Die Globalisierung, die Europäische Integration und deren Konsequenzen für die Rahmenbedingungen von Politik generell machen auch vor der Innenpolitik nicht Halt. Die innenpolitisch relevanten Wandlungen dieser Rahmenbedingungen gilt es zu erkennen, und vor ihrem Hintergrund müssen neue Antworten auch auf Kernfragen der Innenpolitik gesucht werden. Im Folgenden soll aus der fachlichen Sicht der politischen Theorie, gewürzt mit einem Schuss globalen und kosmopolitischen Problembewusstseins, die Frage nach den veränderten Herausforderungen an Innenpolitik aufgeworfen und sollen für einige ausgewählte Themen Vorschläge für erste Antworten unterbreitet werden. Es wäre nicht nur politisch, sondern auch akademisch verfehlt, solche Überlegungen mit einer festgefügt Definition dessen, was Innenpolitik ist, zu beginnen; vielmehr ist zunächst davon auszugehen, dass in einer Demokratie innenpolitische Themen solche sind, die einflussreiche Akteure aufwerfen mit der Folge, dass sich „die Politik“ beziehungsweise ein staatliches Organ damit befasst.

Lässt man unter dieser offenen Bestimmung nun einige innenpolitische Themen der jüngsten Vergangenheit Revue passieren, lassen sich Veränderungen in den Rahmenbedingungen – auch in der Formulierung –

von Innenpolitik erkennen; drei Veränderungen seien hier herausgegriffen:

Erstens: Die Bekämpfung rechtsradikaler Propaganda im Internet ist zweifellos eine neue und wichtige Herausforderung an die Innenpolitik; für ihre Lösung indessen ist die amerikanische Verfassung mit ihrem sehr weit reichenden Schutz der Meinungsfreiheit und der Internet-Politik vieler Staaten ein ebenso wichtiger Faktor wie klassische innenpolitische Instrumente etwa der Gesetzgebung. Eine Geräteabgabe als Instrumentarium des Urheberrechtsschutzes mag sich in Deutschland bewährt haben, im europäischen Kontext ist sie zum Scheitern verurteilt. Debatten über ein Biopatent-Gesetz sind als allein deutsche Debatten nicht mehr führbar. Diese Beispiele für globalisierte beziehungsweise europäisierte Themen mit erheblicher innenpolitischer Relevanz lassen sich vermehren. An ihnen werden erste fundamentale Wandlungen erkennbar: Zum einen nimmt die Zahl – und damit auch Heterogenität – der Akteure zu, die in Vereinbarungen zur Lösung innenpolitischer Fragen einzubeziehen sind: Regierungen anderer Staaten, aber auch gesellschaftliche Akteure aus Industrie, Wissenschaft und mit der Sachfrage befasste Verbände und Vereinigungen. Bei zahlreichen Themen wird zum anderen in nicht wenigen Bereichen die Grenze zwischen

Innen- und Außenpolitik noch stärker vermischt, als sie es im zwanzigsten Jahrhundert ohnehin bereits war. Italienische, französische, kanadische oder neuseeländische Lösungsvorschläge werden für innenpolitische Herausforderungen in Deutschland relevant und zunehmend wichtig. Und schließlich ist – verstärkt noch durch das „Auswandern“ so wichtiger Kompetenzen wie die für Agrar-, Verkehrs- oder Währungsfragen in europäische Verantwortung – mit alledem eine starke Anonymisierung politischer Verantwortung verbunden. Eine europäische politische Elite und eine europäische Elite zum Beispiel von Experten der inneren Sicherheit ist in Europa bei weitem noch keine Größe, von der eine breite Öffentlichkeit Verlässlichkeit erwartet und die das genießt, was die Politikwissenschaft mit dem Begriff der „diffusen Unterstützung“ belegt. Brüssel ist in der öffentlichen Meinung sicher kein herausragendes Vertrauen auslösendes Symbol solider Politik, und ob dies bei Europol und anderen Euro-Chiffren wesentlich anders aussieht, mag man immerhin bezweifeln.

„Schlanker Staat“ und „agenda-setting“

Zweitens: Deutschland hat aus Gründen, die sehr eng mit der Geschichte seiner Staatlichkeit zusammenhängen, eine stark etatistisch orientierte Tradition politischen Denkens. Die Existenz einer eigenen, „Allgemeine Staatslehre“ genannten akademischen Disziplin oder doch Sub-Disziplin ist nur ein Indiz dafür – eine Disziplin im Übrigen, deren Beitrag zur politischen Integration in Deutschland im zwanzigsten Jahrhundert kaum überschätzt werden kann. Heute hindert uns diese Tradition indessen oft daran, uns rasch genug an den „schlanken Staat“ zu gewöhnen, an die Tatsache

also, dass Aufgaben, die ehemals hoheitliche waren, „privatisiert“ werden. Die Knappheit der öffentlichen Haushalte spricht nicht dafür, dass diese Tendenz annehmen wird, man denke nur an den Abbau der Bundeswehr oder an die zunehmende Bedeutung privater Stiftungen bei der Finanzierung von Forschung und Lehre oder des Denkmalschutzes.

Nun mag man darin insofern eine „Normalisierung“ erblicken, als in dieser Entwicklung eine Angleichung an solche Republiken erfolgt, denen Etatismus fremd ist wie zum Beispiel den USA. Entscheidend und Besorgnis erregend ist jedoch, dass die Erwartungen an den Staat offensichtlich nicht in gleichem Umfang zurückgehen beziehungsweise durch ein Bewusstsein gesellschaftlicher Eigenverantwortung aufgefangen werden wie die Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte. Auch hier droht eine Verantwortungslücke, die manchem Bahnfahrer im Kleinen einmal bewusst geworden sein mag: Konnte man vor einigen Jahren seinem Ärger, der sich als Folge von „betriebsbedingten Störungen“ bei einer Fahrt durch die Republik einstellte, noch Luft machen, indem man einen Bahn-„Beamten“ wissen ließ, es sei Zeit, dass die Bahn privatisiert werde, ist dieses Ventil heute verschlossen. Und es sind die Benzin- und Dieselpreise, nicht die Ölpreise, die der Zorn der Berufsfahrer Europas trifft. Etwas ernster: Politische Verantwortungslücken bei latent vorhandenem Etatismus und überzogenen Erwartungen an den Staat bringen die Gefahr mit sich, dass der Vorwurf des „Staatsversagens“ politisch instrumentalisiert wird. Verschlossene Entlüftungsventile lassen sich in der Politik mit kräftigem verbalem Populismus sehr leicht öffnen.

Drittens: Eine der wichtigsten Aufgaben der politischen Parteien ist die Themensetzung,

das so genannte *agenda-setting*. Sie besteht darin, lösungsbedürftige Herausforderungen als politische Themen zu formulieren, das Spektrum der Themen in kohärente Visionen zu übersetzen, diese in handhabbare Strategien umzusetzen und bei jedem Schritt den Eindruck hoher Problemlösungskompetenz zu vermitteln. In dieser Aufgabe haben nun die politischen Parteien erhebliche Konkurrenz bekommen: Die Medien einschließlich des Internet sind Tummelplätze politischer Problemlöser unterschiedlichster Provenienz und Kompetenz. Verbände, Bürgerinitiativen und Serviceeinrichtungen wie Mietervereinigungen und Ähnliches verbinden sehr oft hohe Sachkenntnis mit erheblicher Findigkeit, was Problemlösungen angeht. Doch bei aller Wertschätzung für gesellschaftliche Selbstorganisation und Verantwortung: die genuine Leistung politischer Parteien, nämlich die Übersetzung von Lösungsstrategien in politisch in der Fläche mehrheitsfähige Programme kann von ihnen nicht erbracht werden.

Um zu verhindern, dass nicht in Programme umgesetzte politische Themen oder aber diffus vorhandene Problemhaltungen – Schwäche des Euro, neue Abhängigkeiten von Akteuren der Globalisierung – ebenfalls von kraftmeierischen Populisten „abgeholt“ werden, sind die politischen Parteien gut beraten, in engstem Kontakt mit gesellschaftlichen Gruppen in all der Pluralität, in der diese heute bestehen, Zukunftsvisionen zu entwickeln sowie Gestaltungskonzepte für Zukunftsbereiche wie zum Beispiel die Technologiepolitik einschließlich des Urheberrechtsschutzes. Und zudem müssen sie beides zumindest mit einer europäischen Note tun. Parteien müssen ihr Profil als politische Foren gesellschaftlicher Themen schärfen.

Denn die Konsequenz der genannten Veränderungen ist darin zu sehen, dass eine erhöhte Nachfrage nach politischer Führung und politischer Integration bei gleichzeitiger Gefahr des Schwindens des Führungs- und Integrationspotenzials vorliegt. Die Themen sind komplexer, diejenigen, die sie artikulieren, heterogener geworden, und Parteien und Staat operieren unter Konkurrenzbedingungen und hohen, vielleicht zu hohen Erwartungen zugleich.

Zur geistigen Lage der Republik

Dies alles hat nun auch Konsequenzen für den politisch-geistigen Haushalt Deutschlands und muss schon deshalb für eine erneute Reflexion über die Schwerpunkte wertorientierter Politik eine besondere Herausforderung darstellen. Ein generelles, dringendes innenpolitisches Problem ist darin zu sehen, dass die politische Bildung in Deutschland mit den gewachsenen Anforderungen an politische Selbstständigkeit und politisches Urteilsvermögen nur schwer Schritt zu halten scheint. Nach allen Beobachtungen sinken die Kenntnisse über politische Institutionen und politische Zusammenhänge; dem muss dringend entgegen gearbeitet werden. Hier soll auf zwei eng miteinander zusammenhängende Herausforderungen aufmerksam gemacht werden, denen zumindest auch mit verstärkten Anstrengungen im Schulunterricht und politischer Bildung zu begegnen ist: dem Denken über Politik in privaten oder besser individualistischen Kategorien und dem schwindenden Sinn für Institutionen in unserer Gesellschaft.

Auch hierfür ein Beispiel: Im Vorfeld des FDP-Parteitag zur Wehrpflicht konnte man der Presse einen Applaus der Grünen entziehen, der damit begründet wurde,

der „massive Grundrechtseingriff der Wehrpflicht“ sei „längst nicht mehr zu legitimieren“. In der Abschaffung der Wehrpflicht sei deshalb „ein großer bürgerrechtlicher Fortschritt zu sehen“. Völlig unabhängig davon, wie man zur Zukunft der Bundeswehr steht, und auch unabhängig davon, dass die Wehrpflicht sicher nicht mehr in erforderlichem und noch weniger in rechtem Ausmaß die Funktion erfüllt, Staatsloyalität zu vermitteln, ist aber doch festzustellen: Wenn bürgerrechtlicher Fortschritt in der Abschaffung von Pflichten gesehen wird, steht der Bourgeois, nicht aber der Citoyen, steht individuelles Glück, aber nicht mehr Verantwortung für das Ganze als oberstes Gesetz der *salus rei publicae* (Kant) im Vordergrund „bürger“gesellschaftlicher Orientierung.

Eine schwindende Sensibilität hinsichtlich der Bedeutung von Institutionen für den Zusammenhalt der Gesellschaft ist eine der Besorgnis erregendsten Tendenzen, und sie zeigt sich vor allem in den Begriffen, in denen heute von Institutionen gesprochen wird. Institutionen sind Freiheitsräume und Loyalitätsmuster zugleich: Ehe, Familie, Universität, Nation, Sprache, Kirche, Eigentum und Berufsarbeit, Parlament und Presse – wiesprechen wir von diesen Institutionen? Es ist in fast allen Fällen eine Sprache, die eher individuellen Nutzen, gesellschaftliche Funktion und ökonomische Effizienz denn den Eigenwert dieser Institutionen zum Ausdruck bringt. Sprache ist Konvention und daher beliebig änderbar; Ehe und Familie sind Organisationen des Zusammenlebens und daher durch funktionale Äquivalente substituierbar; Berufsarbeit ist Einkommenssicherung und Job und daher geldwertäquivalent ersetzbar, Universitäten sind Ausbildungsstätten und haben sich deshalb am gesellschaftlichen Bedarf zu ori-

entieren – man kann dies fortsetzen. Entscheidend ist in jedem Fall, dass die jeweilige „Leitidee“ einer Institution, die ihr Vitalprinzip ist (Maurice Hauriou), eben nicht mehr zur Sprache gebracht wird – und damit an Wertschätzung verliert, gar nicht mehr zu reden davon, dass die Eigenbedeutung von Institutionen gerade auch deshalb, weil sich Institutionen wandeln, der Pflege bedarf und im Inbegriff solcher Institutionenpflege die eigentliche Bedeutung dessen liegt, was man in Europa von jeher Kultur nennt.

Ein bewusstes Programm der Institutionenpflege und ihrer Förderung dort, wo sie betrieben wird, sollte auf den vorderen Plätzen der innenpolitischen Prioritätenliste stehen. Dabei geht es letztlich um die Freiheit des Menschen: seine Freiheit, selbstbestimmt in sinnvermittelnden Lebensbezügen und Gemeinschaften zu leben.

Schwerpunkte der Innenpolitik

Über die bisher behandelten grundsätzlichen Themen hinaus muss sich die Innenpolitik kurz- und mittelfristiger Schwerpunktthemen annehmen, wobei Neubewertungen und hier und da auch Kurswechsel unabwendbar erscheinen. Drei solcher Themen werden hier exemplarisch herausgegriffen.

Da ist zuerst das Thema „Demographie“. Zwar gibt es seit langem eine hierfür zuständige Bundesanstalt in Wiesbaden, doch Kenntnisse und Bewusstsein des demographischen Wandels in Deutschland sind deutlich unterentwickelt. 2050 wird es nach plausiblen Berechnungen wahrscheinlich mehr als zehn Millionen Deutsche weniger geben; bei dieser Berechnung wird von 200 000 Zuwanderern pro Jahr ausgegangen. Um die heute bestehende Relation von

Erwerbstätigen zu Rentnern in Deutschland konstant zu halten, sind nach Schätzungen der Vereinten Nationen jährlich über drei Millionen Einwanderer erforderlich. Selbstverständlich muss man sich mit solchen Zahlen sehr kritisch auseinandersetzen, und man muss mit ihnen umzugehen lernen; doch dafür müssen sie zunächst zur Kenntnis genommen werden. Nicht bestreiten lässt sich, dass sich die deutsche Gesellschaft in ihrer sozialen, ökonomischen und demographischen Struktur rapide und tiefgreifend verändert, und aller Erfahrung nach hat dies enorme Auswirkungen auch auf Wertehaltungen und Erwartungen an den Staat. Wie die Öffentlichkeit einmal im Monat den „Wasserstand“ der Arbeitslosigkeit erfährt, so sollte zumindest einmal im Jahr ein Bericht über die demographische Entwicklung öffentlichkeitswirksam präsentiert werden.

Das zweite Thema ist eines der klassischen Themen der Innenpolitik überhaupt: die Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Deutschland wird noch lange an einer Korrektur eines innenpolitischen Fehlers zu arbeiten haben: Jahrelang ist nicht zuletzt das Asylrecht missbräuchlich dazu benutzt worden, die notwendige Einsicht zu verdrängen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. In aller Nüchternheit sind, auch, aber nicht nur aus demographischen Gründen, zwei Konsequenzen zu ziehen: *Erstens* ist ein Einwanderungsgesetz überfällig, und *zweitens* müssen die Folgen für Integration und auch Assimilation an die Grundanforderungen bürgerlichen Lebens in der Bundesrepublik bedacht und angegangen werden.

Die Regelung der Einwanderung ist unbestritten das souveräne Recht jedes Staates. Zu solchen Regelungen gehören – auch nach wirtschaftlichem Bedarf steuerbare –

Einwanderungsquoten ebenso wie Vorkehrungen zur politischen Loyalitätssicherung der Einwanderungswilligen der neuen politischen Heimat gegenüber. Sprachkenntnisse allein sind hierfür wohl nicht ausreichend; auch hier erwachsen nicht zuletzt neue Aufgaben für politische Bildung. Zugleich sind aber auch die Folgen zu bedenken: Bereits heute leben in der Bundesrepublik so genannte „neue Minderheiten“, deren Angehörigen – im Übrigen ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit – das Recht zusteht, „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“ – so Artikel 27 des „Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte“. Schon das Ernstnehmen der sich daraus ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland ergibt einen Gestaltungsauftrag, der erheblicher konzeptioneller Anstrengung bedarf. Dass solche Minderheitenrechte auch mit Verpflichtungen gegenüber der Bundesrepublik einhergehen, ist in der Praxis nicht immer und überall selbstverständlich. Es kann aber politisch nur dann selbstbewusst und überzeugend artikuliert und gegebenenfalls auch angemahnt werden, wenn der Wille zur Sicherung der völkerrechtlich verbürgten Rechte von Minderheiten außer Frage steht.

Auch das Thema Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit steht auf der Prioritätenliste innenpolitischer Themen. Zunächst gilt es bei diesem Thema sehr genau und differenzierend hinzuschauen, denn Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit sind höchst komplexe Syndrome, die sich aus sehr unterschiedlichen Faktoren zusammensetzen. Zunächst und vor allem

sollte über einen Konsens bestehen: Wo immer Gewalt oder die Aufforderung zu Gewalt – auch verschleiert – im Spiel ist, muss dem mit Entschiedenheit entgegengetreten werden. Zugleich müssen gewaltsame Übergriffe beständig neu Anlass zur Ursachenforschung sein, da sie in aller Regel auf eine latente Gewaltbereitschaft hinweisen, die aus *Outsider*-Syndromen resultiert.

Jenseits dieses Konsenses ist jedoch auch die Gefahr zu erkennen, dass Reaktionen auf Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit nicht selten den „politischen Moralisten“ auf den Plan rufen, für den die Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit etwa so dominant wird, dass dabei eine ganze Palette von Ängsten, Befindlichkeiten und Problemen, die in politische Themen übersetzt werden müssen, tabuisiert wird. Es gibt Besorgnisse über eine zunehmende Weltentfremdung in Deutschland, die artikuliert und diskutiert werden müssen, ohne gleich in den Ruch der Ausländerfeindlichkeit gestellt zu werden. Differenzierung tut also Not.

Die eigentliche Herausforderung des Rechtsradikalismus besteht darin, dass er eine bewusste Instrumentalisierung von Phänomenen der Weltentfremdung zum Zwecke kollektiver Selbstbehauptung betreibt. Er bietet fragwürdige Ersatzidentität an und predigt das Unwertsein all dessen, was außerhalb dieser Identitäten steht. Hierin nun besteht die eigentliche Herausforderung des Rechtsradikalismus und der Fremdenfeindlichkeit jeder Art, keineswegs allein Ausländern gegenüber: Ängste vor „dem Fremden“, dem Anderen und auch dem Neuen müssen in unserer Gesellschaft abgebaut werden, ohne die Flucht in die Gegenwelt verschiedener „Identitäten“, die immer künstliche Scheinwelten sind, zu ermöglichen. Auch in diesem Punkt kann die

Bedeutung politischer Bildung und „lebenslangen Lernens“ nicht hoch genug eingeschätzt werden: Neue Medien, die Entwicklung der Technik und die enorme Beschleunigung von Wissenszunahme bringen auch völlig neue Herausforderungen an die Vermittlung gesellschaftlicher Schlüsselqualifikationen mit sich.

Schließlich ist unter innenpolitischen Aspekten zu bedenken, dass Rechtsradikalismus und Ausländerfeindlichkeit als Programm verfassungsfeindlich sind. Hier ist die „wehrhafte Demokratie“ gefragt. Ein Verbot der NPD ist in diesem Zusammenhang durchaus erwägenswert; es ist zu befürworten, wenn damit ein Zulauf ins rechtsradikale Spektrum verhindert werden kann. Doch sprechen auch gewichtige Gründe dagegen: die Gefahr einer langen NPD-Debatte, von der diese profitieren könnte, die Gefahr des Abwanderns ihrer Klientel in andere und dadurch gestärkte rechtsradikale Gruppierungen und andere mehr.

Auf die Frage der Verfassungspolitik, bei der die Zukunft der Bundeswehr, die Positionierung Deutschlands zu einer europäischen Verfassung und die Frage plebiszitärer Elemente die derzeit wohl wichtigsten Themen darstellen, kann an dieser Stelle in der nötigen Differenziertheit nicht eingegangen werden. Stattdessen sei noch einmal als eine zentrale Aufgabe der Verfassungspolitik unterstrichen, dass das Verständnis der repräsentativen Demokratie durch gute politische Praxis gestärkt und die bewusste Pflege auch staatlicherseits der im Grundgesetz festgelegten Institutionen stärker in den Vordergrund gerückt werden müssen. Nur so kann die Integrationsaufgabe der Verfassung so wahrgenommen werden, dass sich darin die Nation als Verantwortungsgemeinschaft freier Bürger bildet und wiedererkennt.