

# POLITISCHE STUDIEN 497

Magazin für Politik und Gesellschaft

 Hanns  
Seidel  
Stiftung

72. Jahrgang | Mai-Juni 2021 | ISSN 0032-3462

/// IM FOKUS

## WIE GEHT ES WEITER?

~~2021~~

## BUNDESTAGSWAHL

/// Im Zeitgespräch: Frauke Höntzsch zu Demokratie und ihrer Gefährdung – S. 6

/// Monika Hohlmeier: Verteidigung grundlegender Werte und rechtsstaatlicher Prinzipien der EU – S. 44

/// Volker Ullrich: Der Anschlag am Berliner Breitscheidplatz – S. 54

/// Michael Christ: Ehrenamt in Zeiten von Corona – S. 64

[www.hss.de](http://www.hss.de)



„Unsere Demokratie **FUNKTIONIERT** trotz Corona-Pandemie und Lockdown.“

## WAHLEN IM KRISENMODUS

Die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021 werden anders ablaufen als alle Bundestagswahlen zuvor. Sicher ist wohl nur, dass sie an diesem Sonntag stattfinden werden und ein neuer Bundestag gewählt wird, der eine neue Bundesregierung ins Amt bringen wird. Unsere Demokratie funktioniert und wird auch durch Megakrisen wie die Corona-Pandemie nicht beeinträchtigt.

Andererseits stehen wir vor einem komplett neuen Szenario: Die amtierende Bundeskanzlerin tritt nicht mehr an. Das Ende der Ära Angela Merkel bringt einen Wechsel in dieser Führungsposition mit sich. Auch das neue Regierungsbündnis ist völlig offen: In Deutschland haben sich in den Ländern so viele verschiedene Koalitionen gebildet, dass auch für den Bund kaum etwas auszuschließen ist außer einer Beteiligung der AfD. Die Pandemie und ihre Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft werden in diesem Jahr noch viel Unsicherheit und Veränderungen mit sich bringen, was die Prognosen für den Wahlausgang erschwert.

Neuland betreten wir auch in der politischen Kommunikation: Möglicherweise gibt es erstmals nationale Wahlen ohne große Veranstaltungen. Ein Bundestagswahlkampf ohne viele klassische Elemente wirft Fragen nach der Mobilisierungsfähigkeit auf. Können alle Parteien ihre Wählerschaft rein online ansprechen? Wie wirkt sich der weitgehende Verzicht auf direkten Kontakt mit dem Wähler aus?

Schließlich wird der Wahlakt selbst ein Novum: Der Anteil an Briefwählern wird einen Rekordwert erreichen. Bei den letzten Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz stieg er auf zwei Drittel. Ein Großteil der Wähler könnte schon ab Ende August ihre Stimme abgeben – der Wahlkampfendspurt muss sich also vorverlagern. Wie sich das alles auf das Ergebnis auswirkt, ist noch nicht abzusehen – unabhängig von der Kandidatenfrage.

**Dr. Gerhard Hirscher**  
ist Leiter der Leitungsstelle Grundlagen der Demokratie, Parteienforschung, Wahlforschung der Hanns-Seidel-Stiftung, München.



13

# INHALT



64



17



54

## IM FOKUS

- 13 WIE GEHT ES WEITER?**  
Einführung  
**GERHARD HIRSCHER**
- 17 WÄHLER UND PARTEIEN  
IM SUPERWAHLJAHR 2021**  
Corona-Wahlen ohne die Corona-Titanin  
**KARL-RUDOLF KORTE**
- 26 DIE STÄRKE DER AFD  
UND DER PARTEI DIE LINKE**  
Das Wahlverhalten in den neuen  
Bundesländern  
**ECKHARD JESSE**
- 37 DER BUNDESTAGSWAHLKAMPF IM  
ZEITALTER DER TRANSFORMATION**  
Zukunft gestalten durch Zusammenhalt,  
Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit  
**STEFAN MÜLLER**

## POLITISCHE-STUDIEN- ZEITGESPRÄCH

- 06 DEMOKRATIE IN GEFAHR?**  
Wir sind das Volk!  
**FRAUKE HÖNTZSCH**

## ANALYSEN

- 44 DIE EU VERTEIDIGT IHRE  
GRUNDLEGENDEN WERTE  
UND RECHTSSTAATLICHEN  
PRINZIPIEN**  
Sind sie in Gefahr?  
**MONIKA HOHLMEIER**
- 54 DER ANSCHLAG AM BERLINER  
BREITSCHIEDPLATZ**  
Die Arbeit des parlamentarischen  
Untersuchungsausschusses  
**VOLKER ULLRICH**
- 64 EHRENAMT IN ZEITEN  
VON CORONA**  
Hilfe und Nähe trotz Abstand  
**MICHAEL CHRIST**

## AKTUELLES BUCH

- 72 FEHLTRITTE DER  
BILDUNGSPOLITIK**  
Wo hakt es?  
**THOMAS M. KLOTZ**

## RUBRIKEN

- 03 EDITORIAL**
- 75 REZENSIONEN**
- 84 ANKÜNDIGUNGEN**
- 86 IMPRESSUM**



Quelle: iStock.com/robertmandel

In der Demokratie geht die Herrschaft vom Volk aus.



**/// IM ZEITGESPRÄCH:  
DR. FRAUKE HÖNTZSCH**

ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Politikwissenschaft, Politische Theorie an der Universität Augsburg.

/// Wir sind das Volk!

## DEMOKRATIE IN GEFAHR?

48,4 % der Weltbevölkerung leben in einer Demokratie. Diese Herrschaftsform hat sich seit der Antike gehalten und erfolgreich bewährt. Globalisierung und andere Herausforderungen wirken sich aber zunehmend destabilisierend aus und stellen somit ernsthafte Gefahren für Demokratien dar. Wir haben dazu die Politikwissenschaftlerin Frauke Höntzsch befragt.

**Politische Studien: Frau Dr. Höntzsch, Sie forschen über Demokratie. Kurz gesagt: Was ist eine Demokratie?**

**Frauke Höntzsch:** Demokratie bedeutet zunächst einmal „Herrschaft des Volkes“, das heißt, das Volk wird nicht nur beherrscht, es herrscht zugleich. Das zentrale Prinzip der Demokratie ist folglich die Gleichheit, aus der die Freiheit erwächst, nach dem selbstgegebenen Gesetz zu leben. Während diese Grundprinzipien über die Zeit Bestand hatten, waren die Fragen, wer zum Volk gehört und wie seine Herrschaft als Herrschaft der Gleichen und Freien organisiert wird, historischen Veränderungen unterworfen.

**Demokratie ist also eine Herrschaftsform, die allen Bürgern gleiche Mitsprache und dadurch Freiheit garantiert. Inwieweit ist das mit dem individualistischen Liberalismus vereinbar?**

Die Verbindung von Liberalismus und Demokratie ist der Versuch, Gleichheit und Freiheit unter den Bedingungen moderner Gesellschaften zu ermöglichen. Individuelle Freiheit wird hier als Voraussetzung gleicher politischer Teilhabe rechtlich garan-

tiert. Umgekehrt soll die demokratische Teilhabe die gleiche individuelle Freiheit schützen. Die Herausforderung liegt in der Balance: Eine einseitig individualistisch verstandene Freiheit stört das fragile Gleichgewicht. Aufgrund der Unterschiede im Gebrauch erzeugt individuelle Freiheit zwangsläufig ökonomische und gesellschaftliche Ungleichheit. Übersetzt sie sich in politische Ungleichheit, gerät auch die Freiheit in Gefahr. Deshalb muss nicht nur das Individuum vor staatlicher und gesellschaftlicher Willkür geschützt werden, sondern auch die demokratische Zusammenarbeit vor individueller Willkür in Gestalt mächtiger Einzelinteressen.

**In der Demokratie entscheidet der Wille der Mehrheit. Alexis de Tocqueville bezeichnete dies als Diktatur der Mehrheit. Wird hier also die Minderheit unterdrückt und wie verträgt sich das mit dem demokratischen Gleichheitsprinzip?**

Gleichheit befördert die Freiheit des Einzelnen nicht nur, sie kann sie auch gefährden. Das bringt die „Tyrannei der Mehrheit“ zum Ausdruck. Tocqueville denkt dabei zunächst an die gesellschaftliche Dimension, an Kon-



Der demokratische Lackmустest liegt in der **AKZEPTANZ** der mangelnden Mehrheitsfähigkeit der eigenen Position.

formismus und Gleichmacherei, die der politischen Unterdrückung den Boden bereiten. Auch das Mehrheitsprinzip als Verfahrensregel kann niemals absolut gelten, weil anderenfalls die Möglichkeit bestünde, dass sich die Demokratie selbst abschafft. Das heißt: Genauso wie die demokratische Entscheidung vor dem Einfluss mächtiger Einzelinteressen geschützt werden muss, so muss umgekehrt die Garantie individueller Freiheitsrechte dem Zugriff der demokratischen Verfügungsgewalt entzogen sein. Die liberale Rahmung der Demokratie ist unverzichtbar.

**Umgekehrt können und dürfen aber individualistische Einzelinteressen wie z. B. bei Stuttgart 21, Klimaschützern oder Gegnern von Corona-Maßnahmen nicht über den gesamtstaatlichen stehen und zur individuellen Willkür einzelner Interessensgruppen werden. Wie kann man dem entgegenwirken und doch allen – demokratisch – Mitsprache geben?**

Ob es sich nur um Einzelinteressen handelt, das gilt es im demokratischen Willensbildungsprozess herauszufinden. Es ist nicht ungewöhnlich, dass Protest bis hin zu zivilem Ungehorsam von einer Minderheit

ausgeht, die versucht, die Mehrheit von ihrem Anliegen zu überzeugen – das ist Ausdruck gelebter Demokratie. Von Willkür kann man erst sprechen, wenn die Interessen einer Minderheit gewaltsam oder am demokratischen Prozess vorbei durchgesetzt werden sollen. Der demokratische Lackmустest liegt gewissermaßen in der Akzeptanz der mangelnden Mehrheitsfähigkeit der eigenen Position. Die Behauptung vieler Populisten, sie verträten eine „schweigende“ Mehrheit, ist in dieser Hinsicht entlarvend.

**Wie steht es mit dem Gemeinwohl und der individuellen Freiheit in einer Volkssouveränität? Wie verträgt sich das mit der politischen Realität?**

Theoretisch basiert unser politisches System auf der Annahme, dass der freiheitliche Ausgleich individueller Interessen zum Gemeinwohl führt. In der Praxis aber funktioniert das in den meisten Fällen nicht. Und das ist nicht wirklich überraschend: Weil Freiheit ein Recht ist, das wir uns wechselseitig zugestehen, lässt sie sich nicht durch die rücksichtslose Verfolgung der eigenen Interessen garantieren. Die Garantie gleicher



Demokratie bedeutet zunächst einmal ‚Herrschaft des **VOLKES**‘.

Freiheit ist die Grundvoraussetzung liberaler Demokratie und liegt als solche in unser aller Interesse. Individuelle Interessen sind so verstanden nicht irrelevant, ihre Berücksichtigung müsste aber im demokratischen Aushandlungsprozess stets unter dem Vorbehalt dieses fundamentalen gemeinschaftlichen Interesses stehen.

**In einer Demokratie herrscht ja Meinungsfreiheit. Muss es hier nicht auch Grenzen geben, wenn man z. B. an Phänomene wie „Hate Speech“, „alternative Fakten“ oder den Vorwurf der „Lügenpresse“ denkt?**

Diese Phänomene sind durch die bereits existierenden Beschränkungen, etwa im Falle von Beleidigung oder Verleumdung, nur teilweise abgedeckt; zugleich hat sich die Frage durch ihre digitale Verbreitung verschärft. Hassrede stellt einen Angriff auf das Prinzip demokratischer Gleichheit dar, weil sie Mitgliedern einer durch ihre Herkunft bestimmten Gruppe, indem sie sie öffentlich diffamiert, die gleiche Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft abspricht. Sie gefährdet dadurch die

Grundlage unserer aller Freiheit. Ein Verbot erscheint mir dadurch gerechtfertigt. Die Behauptung „alternativer Fakten“ und der Vorwurf der „Lügenpresse“ setzen den demokratischen Diskurs außer Kraft. Leugnet man die Existenz einer geteilten Wirklichkeit, leugnet man die Grundlage, auf der sich widerstrebende Meinungen überhaupt erst bilden können, und damit zuletzt auch der Demokratie.

**Die Stabilität von Demokratien wird zunehmend bedroht. Populismus und Protestbewegungen sind auf dem Vormarsch und werfen die Frage auf, wie weit Protest und Widerstand gehen dürfen und wann es ein Angriff auf und damit eine Gefahr für den Staat ist. Ereignisse wie vor dem Reichstag in Berlin und dem Kapitol in Washington haben das ja ganz drastisch gezeigt.**

Es ist wichtig, zwischen demokratischem Protest und Bewegungen, die die Demokratie letztlich infrage stellen, zu unterscheiden. Während neuere transnationale Protestbewegungen Liberalismus und Demokratie mit Blick auf undemokratische globale Entscheidungsprozesse neu ausbalan-



**Freiheit und Gleichheit sind Forderungen, die an NATIONAL staatlichen Grenzen nicht Halt machen.**

cieren wollen, fordern Populisten eine „illiberale Demokratie“: keine Ordnung, die gleiche Freiheit gewährleistet, sondern eine, in der eine Elite herrscht, die den wahren Volkswillen zu kennen vorgibt. Davon zeugen auch die eingesetzten Mittel: Protest kann und muss den Bereich des Legalen auch im demokratischen Rechtsstaat bisweilen verlassen, um Veränderungen anzuregen, etwa in Form zivilen Ungehorsams. Gewalt gegen Personen aber missachtet die gleiche Freiheit als Grundvoraussetzung der Demokratie und kann im Rahmen eines intakten demokratischen Rechtsstaats niemals legitim sein.

**Ist die Demokratie als Herrschaftsform vielleicht auch in der Krise, weil sie sich selbst überfordert, indem sie nicht mehr halten kann, was sie verspricht?**

Auch die liberale Demokratie selbst ist mit sich wandelnden Erfordernissen konfrontiert und muss sich diesen anpassen. Wie das 19. Jahrhundert mit der sozialen Frage konfrontiert war, so sind wir heute mit einer „globalen Frage“ konfrontiert. Die Globalisierung führt stärker denn je vor Augen, dass eine rein individualistisch verstandene Freiheit politi-

sche Ungleichheit befördert – innerhalb einzelner Staaten wie im Verhältnis der Staaten untereinander. Die transnationalen Protestbewegungen reagieren wie die populistischen Bewegungen auf diese Zuspitzung, die einen mit der Forderung nach einer (Re-)Demokratisierung auch der globalen Zusammenarbeit, die anderen mit Abschottung und Nationalismus. Ob Letzteres möglich ist, daran lässt sich nicht erst angesichts der Corona-Pandemie zweifeln.

**Hat die Demokratie auch in einer globalen Welt mit all ihren neuen Herausforderungen noch eine Zukunft?**

Das hoffe ich! Wir sollten versuchen, die Herausforderungen als Chance zu sehen. Auf globaler Ebene dominieren in noch viel höherem Maße als innerhalb liberaler Demokratien einflussreiche Einzelinteressen politische Entscheidungen – auch hier langfristig zum Schaden aller. Das Überleben nationaler Demokratien wird sich nicht zuletzt daran entscheiden, ob es gelingt, auf globaler Ebene Formen der Zusammenarbeit zu etablieren, die den Werten der liberalen Demokratie gerecht werden. Freiheit und Gleichheit sind Forderungen, die



**Es ist wichtig, zwischen demokratischem Protest und Bewegungen, die die Demokratie letztlich infrage stellen, zu UNTERSCHIEDEN.**



**DEMOKRATIE** ist nicht selbstverständlich und muss aktiv gestaltet und erneuert werden.

an nationalstaatlichen Grenzen nicht Halt machen. Die Finanz-Krise, die Klima-Krise, die Corona-Krise – all das führt uns vor Augen, dass die nationalen Demokratien über ihre Grenzen hinaus denken müssen, wollen sie Bestand haben.

**Welche Rolle spielt hier das Demokratieverständnis und wie kann man es bewirken und fördern?**

Wir müssen uns bewusst sein, dass Demokratie nicht selbstverständlich ist und mehr noch, dass wir sie aktiv gestalten und erneuern können und müssen. Hier spielen auch die Politischen Stiftungen als Orte der Begegnung und des Austausches eine wichtige Rolle: indem sie uns Bürger über zentrale politische Fragen unserer Zeit miteinander ins Gespräch bringen, uns in unseren Vorstellungen herausfordern und dadurch politische Teilhabe, auch in Form demokratischen Widerspruchs, aktiv fördern.

**Die Fragen stellte Verena Hausner, Stv. Leiterin des Referats „Publikationen“, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///**

/// Einführung

## WIE GEHT ES WEITER?

**GERHARD HIRSCHER ///** Diese Bundestagswahl wird anders sein als alle bisherigen Bundestagswahlen. Die Amtsinhaberin tritt nicht mehr an. Die führende Regierungspartei kann daher nicht mit einem Amtsbonus rechnen. Die Corona-Pandemie überlagert gegenwärtig alle anderen Themenfelder, aber diese bleiben in ihrer Relevanz erhalten und fordern die Parteien in ihrer jeweiligen Lösungskompetenz. Wer immer die neue Bundesregierung stellt, wird sich mit den Folgen von Corona noch lange beschäftigen müssen. Das Wahljahr 2021 könnte einen grundlegenden Einschnitt in die deutsche Politik bedeuten.

Wahlen im Schatten von Corona – diese Überschrift hätte man sich Ende letzten Jahres für das Superwahljahr 2021 sicher nicht gewünscht. Aber sie wird wohl auch die Bundestagswahl am 26. September 2021 beschreiben – und alle noch ausstehenden Landtagswahlen ebenfalls. Allein die technischen Unwägbarkeiten sind enorm: Unsere parlamentarische Demokratie betritt Neuland und noch nie waren die Möglichkeiten für den Wahlkampf so unklar wie heute. Die Parteien können ihr Angebot

den Wählern kaum direkt präsentieren. Unmittelbarer Kontakt mit den Kandidaten ist wahrscheinlich gar nicht möglich und Großveranstaltungen dürfte es überhaupt nicht geben. Welche Konsequenzen hat es, wenn die Volksparteien das Volk nur elektronisch kontaktieren können, wenn es keine Öffentlichkeit mit Face-to-Face-Kontakt gibt, wenn die große Masse der Wähler gar nicht mehr ins Wahllokal will (oder darf?), sondern in den Wochen zuvor ihre Stimmzettel anderswo ausfüllt?



Die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag – eine Wahl unter völlig neuen Vorzeichen

Jenseits der technischen Konsequenzen stellt sich die Frage nach den politischen Folgen der Corona-Krise. Die beiden Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz am 14. März 2021 zu Beginn des Superwahljahres haben die jeweiligen Regierungskoalitionen bestätigt. Ist es also so, dass Regierung und Exekutive als Krisenmanager profitieren? Ob das für die Bundestagswahl auch gilt, ist mehr als zweifelhaft. Eher wird die Hoffnung auf Besserung nach Überwindung der Pandemie zum Tragen kommen. Ein Wechsel im Amt des Bundeskanzlers ist (nach dem Verzicht der Kanzlerin auf eine neue Kandidatur) sicher, ein Wechsel der Regierungskoalition mit sehr hoher Wahr-

scheinlichkeit ebenfalls. Aber was kommt dann? Am wahrscheinlichsten scheint eine neue Bundesregierung unter Führung von CDU und CSU – in welcher personellen Konstellation auch immer. Aber angesichts der volatilen Stimmungslage und der bisherigen Fragmentierung der Parlamente ist auch ein Bündnis gegen die Union möglich.

**Der Ausgang der Bundestagswahl Ende September ist völlig OFFEN.**

Sicher ist nur: Die Karten werden neu gemischt. Die Corona-Pandemie und ihre Folgen werden auch weiterhin viele Unwägbarkeiten bringen. Gleichzeitig sind die bisherigen Faktoren, die die politische Partizipation in unserem Land in den letzten Jahren bestimmt haben, weiterhin wirksam, wie alle Autoren dieses Schwerpunkts beschreiben. Aber es ist auch offensichtlich, wie Karl-Rudolf Korte betont, dass wir es nicht mit einer Krise des parlamentarischen Systems zu tun haben. Ganz im Gegenteil: Die „Distanz-Demokratie“ hat zu höherer Resilienz in der Bevölkerung geführt. Aber Korte lässt keinen Zweifel an der Bedeutung der Problemlösungsfähigkeit der Parteien und der Spitzenkandidaten: Die Corona-Krise werde „wahlentscheidend“ sein. Entscheidungspolitik wird sich stärker manifestieren als die Darstellungspolitik früherer Jahre. Die „außeralltägliche Logik“ dieses Wahljahres lässt viele Alternativen offen – der Wunsch nach Kontinuität in der Krise ist ein Vorteil für die Regierungsparteien, lässt aber für die Oppositionsparteien (außer der AfD) alles offen.

Noch ein Beleg für die Resilienz in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland: Extremisten und Populisten konnten bisher von der Corona-Krise nicht profitieren. Zwar gibt es immer wieder Aktionen und Demonstrationen von Impfgegnern und Querdenkern, an die sich auch radikalere Gruppen und Systemfeinde andocken. Aber im deutschen Parteienspektrum (im Bund wie in den Ländern) sieht es anders aus: Eckhard Jesse zeigt, dass AfD wie Linke als „populistische Parteien“ nicht von der Dynamik der Krisenbewältigung profitieren konnten. Stärker wirkt sich für diese Parteien ihre relative Verankerung in Ostdeutschland aus – bei der

Linken rückläufig, für die AfD aber die einzige (und wahrscheinlich) vergebliche Hoffnung auf Direktmandate oder mindestens einer überdurchschnittlichen Akzeptanz. Aber auch dort wurde das Sentiment der Vernachlässigung und der bisweilen daraus resultierenden Unzufriedenheit überlagert durch Corona und die Folgen. Auch wenn, wie manche Wissenschaftler vermuten, ein Fünftel der Bevölkerung in West- wie Ostdeutschland für populistische oder gar extremistische Angebote empfänglich sein sollte, hat auch die jüngste Vergangenheit gezeigt: Die Mitte ist stabil. Die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung sieht sich dort verankert und will von dort auch regiert werden.

**Viele unterschiedliche Themenfelder werden den AUSGANG der Bundestagswahl bestimmen – nicht nur Corona.**

Wichtig ist aber auch: Die Bundestagswahl kann und wird sich nicht nur um Corona drehen. Wie Stefan Müller in seinem Beitrag unterstreicht, ist der gesellschaftliche Zusammenhalt ein entscheidender Faktor, der bei der Wahlentscheidung und deswegen auch im Wahlkampf berücksichtigt werden muss. Die Politik müsse nicht nur auf die sozioökonomische Konfliktlinie Rücksicht nehmen – das wird angesichts der ökonomischen Konsequenzen der Pandemie-Bekämpfung ohnehin keine leichte Aufgabe. Die ökologische

Frage und die kulturelle Identitätsfrage seien ebenfalls vorrangig zu beantworten. Die außenpolitischen Herausforderungen nehmen zusätzlich einen immer größeren Raum ein. Die Neupositionierung der EU oder die Rolle Deutschlands in der NATO sind vorrangige Aufgaben der deutschen Politik angesichts der Politik von Russland und China, die die „Systemfrage“ stellen. Die Notwendigkeit der schnelleren Modernisierung durch Digitalisierung wird sich noch verstärken.

Insofern liegt in der Bundestagswahl 2021 und im Wahlkampf dafür auch eine Chance: Dieser Wahlkampf wird, so Stefan Müller, der digitalste aller Zeiten. Viele Formen der Kommunikation innerhalb des politischen Betriebs sowie der Politik mit der Gesellschaft werden auch nach Corona erhalten bleiben und ausgebaut werden. Wenn Wirtschaft und Gesellschaft, Schule und Bildung einen Digitalisierungsschub erleben, dann muss die Politik auch für ihren internen Betrieb darauf reagieren. Die Ausweitung der Willensbildung in den digitalen Raum – nicht nur bei Veranstaltungen, sondern auch bei Abstimmungen – wird die Politik und die Parteien modernisieren. Dies kann Entscheidungen beschleunigen und neue Partizipationsmöglichkeiten ermöglichen. Für die Volksparteien liegt darin die Perspektive, auch in Zukunft die zentralen Instrumente der Willensbildung in unserem politischen System zu bleiben. ///



**/// DR. GERHARD HIRSCHER**  
ist Leiter der Leitungsstelle Grundlagen der Demokratie, Parteienforschung, Wahlforschung der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

/// Corona-Wahlen ohne die Corona-Titanin

## WÄHLER UND PARTEIEN IM SUPERWAHLJAHR 2021

**KARL-RUDOLF KORTE** /// Wahlen sind ein verlässlicher Gradmesser des Vertrauens. Welcher Partei, welchem Kandidaten schenken wir persönliches Zutrauen beim Lösen wichtiger Probleme? Das Vertrauensreservoir ist 2021 herausgefordert.

### Distanz-Demokratie und ihre Auswirkungen

Die Distanz-Demokratie provoziert. Damit ist nicht der Widerstand einer stets kleinen Minderheit gegen die Corona-Maßnahmen gemeint. Vielmehr provoziert uns täglich die überlebensnotwendige Übersetzung demokratischer Spielregeln und Praktiken in neue Formate der Distanz und des Abstands. Das gilt besonders im Superwahljahr 2021, in dem eine strategische politische Kommunikation der Mobilisierung für Parteien und Personen zwingend notwendig ist. Wir fühlen uns bei den Kul-

turtechniken der Demokratie in außergewöhnlicher Weise herausgefordert, oft auch überfordert. Informieren, organisieren, erinnern, kommunizieren, partizipieren, mobilisieren, debattieren – all das gilt in der Frühdigitalisierung

Die **DISTANZ-DEMOKRATIE** provoziert und überfordert.



Wer wird ihr nachfolgen? Nach 16 Jahren als Bundeskanzlerin kandidiert Angela Merkel bei der Bundestagswahl 2021 nicht mehr.

unseres Alltags ohnehin schon seit einigen Jahren als neues Betriebssystem unserer Gesellschaft.

Altanalogue Kulturtechniken der Demokratie sind durch digitale Formate ergänzt oder auch vollständig in diese überführt worden. Aber die Distanz-Formate galten nie ausschließlich. Das Virus veralltäglicht rasant diese Praktiken des Onlinen. Das ist durchaus auch positiv, denn dank der Digitalisierung können wir auch politisch weiter agie-

ren, wenn Bewegungen und Begegnungen eingeschränkt oder Protestversammlungen coronabedingt verboten sind. Um so mehr benötigen wir Übersetzungshelfer und Moderatoren, die das neue Zeichensystem für die Bürger anwendbar machen. Das Kommunikationsrepertoire ist vielfältiger. Immer weniger sind wir Mitglieder des Gemeinwesens, immer häufiger Follower. Die neue Grammatik der Politik steckt noch in Erprobungsräumen, um die neuen

Muster für alle verständlich und nachvollziehbarer zu machen.

Und zeitgleich wächst die Sehnsucht nach verlässlicher Autorität, das große Ganze stellvertretend zu ordnen und idealerweise neue Orte des Gemeinwohls zu schaffen. Wer bietet Moralwährungen als Ressourcen des Vertrauens in diesem neuen Betriebssystem an? Wo ist mein Ort, an dem ich wertgeschätzt werde, wo ich das Gefühl habe, meinen Platz zu finden? Wo bestehen Möglichkeiten, gemeinsame Einschätzungen von Problemen und Priorisierungen wahrzunehmen? Was tun Parteien im Bundestagswahljahr, um diese Fragen zu beantworten?

Auch Meinungsbildung ist in der Distanz sehr schwer. Willensbildung geht oft einher mit Group-Thinking. Die Logik des Sozialen, die interpersonale Kommunikation, das Erlebnis der Begegnung formt Meinungen. Auch das fehlt uns im Moment, so dass wir umso mehr mit uns selbst beschäftigt sind. Orientierungsnomaden garantieren aber keine verlässliche Stimmabgabe bei Wahlen, die im Ergebnis in der Regel seit Jahrzehnten die politische Mitte in Deutschland stärkten und ausdifferenzierten. Zudem geizen die Formate von Videokonferenzen systematisch mit Resonanz. Selten ist man so allein, wie beim Vortragen in das Dunkel des Nichts.

### Zukunftsfähigkeit des neuen Betriebssystems

Prägt sich in diesen Konturen des Neuen, mit diesem veränderten Betriebssystem des Politischen, in einer digitalen Eiligkeitgesellschaft eine Zukunft aus? Kehren wir nach der Pandemie zur Nähe-Demokratie zurück? Ist das Bundestagswahljahr dafür ein Kipppunkt? Das kann man zum jetzigen Zeitpunkt nicht

sagen. Was sich jedoch zeigt, ist, dass unser politisches System ganz offenbar mit der pandemischen Disruption zu-rechtkommt. Die Gewaltenteilung funktioniert. Die Zustimmung der Bevölkerung zu den Parteien der Mitte ist unverändert hoch – mit nachlassender Tendenz bei versuchter politischer Moderation von Ungeduld. Die Akzeptanz der politischen Führung ist ebenfalls ausgeprägt hoch. Das spricht ganz offenbar für eine belastbare Zukunftsfähigkeit unserer Demokratie. Die Corona-Politik hat paradigmatische Züge im Kontext einer begrenzten Ausnahmesituation. Die Zentralität der Entscheidungen zu Beginn der Pandemie, die monothematische Zuspitzung als Totalreduktion von Komplexität, das Ausmaß des angeordneten Lockdowns für alle Lebensbereiche sowie die Einschränkungen elementarer Freiheitsrechte waren vorbildlos neu und grundlegend. Keine Krise seit 1949 hat jemals zuvor zeitgleich alle Bürger betroffen.

Das politische System erscheint auch in der Pandemie **ZUKUNFTSFÄHIG**.

Die Zukunftsfähigkeit des politischen Systems entscheidet sich allerdings am Grad der Resilienz. Lassen wir resilienzbildende Ressourcen in der Krise zu, um das Unwahrscheinliche zu managen? Wir benötigen ganz offensichtlich die Dramaturgie von positivem Risikowissen und Krisenprävention. Zu den Bausteinen von unterschiedlicher

Qualität gehören Prozesse des Selbstlernens und der Fehlerfreundlichkeit, die Kraft der Dezentralität und Vielfalt, epistemische Ressourcen, entscheidungsfähig zu bleiben, zuversichtliches Erwartungsmanagement und Krisenlotsenschaft des politischen Personals. Diese Bausteine navigieren eine Demokratie durch viele Krisen von unterschiedlicher Qualität und Herausforderung. Die Corona-Krise informiert uns über realisierte Risiken. Ein zukünftig risikoloser Umgang mit neuen Herausforderungen resultiert daraus sicher nicht. Aber die Bewältigung von Krisen, welche die Strukturen der Resilienz klug nutzen, ist aussichtsreich unter den Bedingungen einer Ordnung der Freiheit. Die Resilienzenerfahrungen bilden eine Art Antikörper als Risikowissen aus und stärken das politische Immunsystem.

In Deutschland herrschten Kontaktbeschränkungen, nur in wenigen Ausnahmefällen Ausgangssperren. In den Begrifflichkeiten transportiert sich das Verständnis von sogenanntem „kuratiertem Regieren“: kein umfassendes Verbots- und Regulierungsregime, sondern eine Steuerung zwischen markteinschränkender Regulierung (durchaus mit Verboten und Marktausschlüssen / Schließungen etc.) und weichem Paternalismus, der appellativ formen soll. So etablierte sich Solidarität als eine Art zivilgesellschaftlicher Selbstkontrolle, an welche die Kanzlerin in ihrer legendären Fernsehansprache besonders appelliert hatte.

Konformes Verhalten wird in der Gesellschaft und durch die Politik prämiert, abweichendes Verhalten sanktioniert. Kuratiertes Regieren zielt auf eine Verhaltenssteuerung, im Fall von Corona durchaus auch auf kollektive Moralität. Denn der Rechtsstaat kann nicht

mit Gewalt erzwingen, dass Gesundheit den höchsten Stellenwert im Handeln der Bürger erreicht. Gleichzeitig wächst die Erkenntnis, dass klare Regeln, die nicht nur kommuniziert werden, sondern auch von den Parlamenten erstritten sind, Freiheit schaffen. Nur diese Voraussetzung sichert die Akzeptanz der Corona-Politik. Regeln zu regeln, gehört zum Fundament des Optimismus, politisch die Krise zu meistern. Die Zuversicht, nicht die Angstmache, stabilisiert kuratiertes Regieren.

Mit **KURATIERTEM** Regieren sollte in Deutschland das Verhalten in der Pandemie gesteuert werden.

### Superwahljahr 2021

Für das Superwahljahr 2021 stellen sich naheliegende Mobilisierungsherausforderungen. Im Moment können wir davon ausgehen, im September eine geimpfte Republik wählend zu erleben. Die infizierten Blicke haben wir uns keineswegs dann bereits abgewöhnt, dennoch spielen Perspektiven eine größere Rolle als vertane Chancen. Rückblickend werden sich Wähler fragen, warum die Politik nicht ausreichend für den Pandemiefall vorbereitet war. Können Schuldige ausfindig gemacht werden? Zukunftsmobilisierend spielen hingegen eher die Themen eine Rolle, die die strategische Vorsorge in das Zentrum rücken und damit das Primat des Politischen. Kluge Strategen stärken alles, was zum Vorsorgestaat gehören sollte.

Was soll über eine agile und kritische Infrastruktur hinaus an Daseinsvorsorge im existenziellen Bereich erhalten bzw. aufgebaut werden? Die Parteien müssen hierauf konkrete Sicherheitsbotschaften geben, die sich über traditionelle Glaubenssätze hinwegsetzen. Denn die Konturen des Neuen haben trotz mehrheitlich am Status quo orientierter älterer Wählerschichten diesmal eine realistische Chance. Wir haben uns seit dem ersten Lockdown nicht nur an fundamentale Transformationen gewöhnt, sondern auch erfahren, dass offenbar alles potenziell geht, was wir bislang für nicht möglich gehalten haben. Das gilt für die Schließung von Grenzen, über Schuldenbremsen bis hin zur Präsenzkultur in Firmen. Wer insofern Veränderungen predigt, die auf inklusive Transformationen als enkeltaugliche Modernisierung unserer Gesellschaft zielen, wird bei der Bundestagswahl mehr Zuhörer haben als noch 2017. Wer sich dabei besonders um politische Verlässlichkeit im ländlichen Raum kümmert, wird auf Resonanz stoßen und gleichzeitig Vorsorge gegen politischen Extremismus betreiben.

Krisengewinner könnten die Möglichkeitsmacher mit konkreter Zuversicht sein. Entschlossene Krisenlotsen sind immer auch Hermeneuten der Wut, gerade in Zeiten, in denen Wutvorräte auf den Straßen und in den sozialen Medien offensiv abgebaut werden. Politiker, die übersetzen, moderieren und Zukunft erzählen, profitieren. Idealweise geben sie der Rettung eine Richtung für demokratisch legitimierte Politik. Ihr Politikmanagement folgt dabei dem Modus des kuratierten Regierens, als Muster von Resilienz. Wer von den Parteien und Kanzlerkandidaten findet die Tonalität und den Plot für diese große Erzählung?

### Erkenntnisse der Forschung

Die Pandemie stellt auch die Forschung vor neue Herausforderungen. Uns fehlen angesichts der Ausnahmezeiten die Vergleichsmaßstäbe. Wie wirkt sich die stillgestellte Zeit aus? Welche neuen Formate der Mobilisierung verstärken die eigene Anhängerschaft? Auch die Erkenntnisuche muss mit dem Unwahrscheinlichen rechnen. Denn Umgangsroutinen sind trügerisch. Festhalten am Bewährten ist in diesen Zeiten ein sicherer Weg zum Scheitern. Drei Besonderheiten lassen sich für die Bundestagswahl wie nachfolgend vorsichtig formulieren.

### Wahlentscheidende Pandemie

Die erste Bedeutung: Die Dominanz dieser komplexen pandemischen Lebensumstände entscheidet ganz sicher den Ausgang der Bundestagswahl. Wir wissen allerdings nicht, in welcher Richtung, denn die Auswahl der Kandidaten wird bestimmt vom Auftritt der Krisenlotsen. Niemals wäre Olaf Scholz so früh von der SPD zum Kanzlerkandidaten gekürt worden, wenn er nicht als Bundesfinanzminister eine so sichtbar dominante Rolle als Krisenmakler gespielt hätte. Ohne das Virus wäre vermutlich auch Armin Laschet nicht Parteivorsitzender geworden. Das Virus prägt die Themen und fächert den Parteienwettbewerb auf. Ohne das Virus hätte vermutlich auch die AfD einen Hauch von bürgerlichem Rückhalt bei einigen Wählern behalten.

Die Corona-Krise wird **WAHLENTSCHEIDEND** sein.

Damit Krisenmanagement funktioniert, sind Entscheidungsträger nicht nur auf ihre Entscheidungskompetenz angewiesen, sondern auch auf die Bürger. Sie brauchen Vertrauen in die Funktionsträger und deren Risiko- und Lösungskompetenz. Bürger müssen sich sowohl an die Einschränkungen als auch an die Appelle halten. Erstaunlich war insofern, dass eine diffuse, jahrelang anhaltende Politikverdrossenheit unter den Bedingungen der Corona-Politik wie weggefegt wirkte. Nie zuvor war die Staatsgläubigkeit so hoch und das akzeptierte Verständnis für die massiven Einschränkungen von Freiheiten so breit. Massive Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten (Gewerbefreiheit, Reisefreiheit, Versammlungsfreiheit, Glaubensfreiheit) wurden widerspruchlos mehrheitlich hingenommen. Das Corona-Virus hat dem Staat nicht nur mehr Regelungsmacht im Katastrophenfall gegeben, sondern katapultierte ihn auch zum rhetorisch-emotionalen Krisengewinner. Historisch zeigt sich: Der Grad an Staatszentriertheit und Staatsvertrauen nimmt in Deutschland zu, wenn Krisenszenarien die öffentliche Meinung dominieren.

Davon profitieren auch viele Spitzenpolitiker. Krisen adeln über Nacht die Demokratie und die Spitzenpolitiker. Bürger erwarten dann die entschlossene Umsetzung des Primats der Politik, möglichst als heroische Chefsache des Krisenmanagers. Die Bürger sehnen sich in solchen Konstellationen nach einem starken Staat und erwarten dann die entschlossene Umsetzung des Primats der Politik. Die Sehnsucht nach Etatismus (man könnte den Begriff etwas böse als „vorausseilende Unterwürfigkeit“ übersetzen) breitet sich besonders dann aus, wenn Verlustängste dominieren. Sicher haben auch mittler-

weile zwei Signalereignisse diese über Monate stabil hohen Zustimmungswerte der Bürger zur Corona-Politik eingetrübt: Dazu zählen das desaströse Erwartungsmanagement beim Impfstart sowie der plötzliche Austausch von Zahlen – aus dem monatelang gepredigten Inzidenzwert von 50 wurde plötzlich eine 35. So bröckelten Zustimmungswerte zum Corona-Management der Regierungen. Dennoch kann man zum jetzigen Zeitpunkt davon ausgehen, dass fast alle coronabedingten Einschränkungen bis September 2021 aufgehoben sein werden, was den Protest einmal mehr minimiert.

#### Historische Konstellation

Eine zweite Besonderheit neben der Pandemie gilt der historischen Konstellation. Niemals zuvor fanden Bundestagswahlen ohne den Titelverteidiger statt, sieht man von 1949 einmal ab. Bundeskanzlerin Merkel verzichtete auf eine erneute Kandidatur und gab den Partei-

**Die Bundestagswahl im September 2021 findet **OHNE** Titelverteidiger statt.**

vorsitz ab. Sie hat jetzt die realistische Chance, würdevoll bedeutungslos zu werden. Sogas gehört im politischen Geschäft zur allergrößten Herausforderung. Der Merkel-Bonus, als ein Plus für die Corona-Titanin der Union, katapultierte die Union ab April 2020 zu neuen Höchstwerten bei der Sonntagsumfrage.

Je mehr deutlich wird, dass Merkel 2021 auf keinem Wahlzettel stehen wird, steigen die Chancen der Mitbewerber, vor allem der Grünen und der SPD. Alle drei Parteien stehen nebeneinander auf der Startlinie, um für Programm und Personen zu werben. Kommende TV-Trielle dokumentieren im Format die Innovation 2021: eine Bundestagswahl ohne Verteidigerin. Die Koalitionsvarianten lauten deshalb aus Sicht des Frühjahrs 2021: Schwarz-Grün als mögliche Fortsetzung der Großen Koalition (als Bündnis der beiden größten Bundestagsfraktionen); Schwarz-Grün-Gelb als Jamaika revival; Grün-Rot-Gelb als grüne Ampel (in dieser Formation ein Solitär).

Eine Corona-Prämie wird am Wahltag nur zu verteilen sein, wenn die Pandemie überwunden scheint. Falls nicht, könnte eine All-over-Koalition (ohne AfD) als Notregierung erforderlich werden – ein sehr unwahrscheinliches Szenario. Das politische Ende von Angela Merkel markiert auch eine kulturelle Zäsur für sehr viele Wähler. Mit ihr geht ein verlässlicher Vertrauensanker für den Stoff des Politischen verloren. Wem bringen Wähler diesen Vertrauensvorsprung zukünftig entgegen? Neue Koalitionen wiederum bilden nicht nur Stimmungen ab, sondern prägen auch neue. Sie setzen in der Regel gemeinsame neue Ideen und eine neue gesellschaftliche Dynamik voraus. Das gilt sowohl konzeptionell, personell als auch intellektuell. Wichtig bleibt auch, dass sie sich mit Spürgefühl anbahnen und nicht nur eine Folge von rechnerischen Mehrheiten sind.

#### Historischer Vergleich

Eine dritte Besonderheit liegt ebenso im historischen Vergleich der Wahlen. Am Ende der Adenauerzeit existierte wie nach 16 Jahren Kohl ein starker Wunsch

nach Veränderung, nach Wenden, nach Neuanfang. 2021 ist dies bislang nicht messbar. 16 Jahre Merkel mit drei Großen Koalitionen führen keinswegs zum überwältigenden und eindeutigen Wunsch nach neuen Formaten der Macht, nach einem neuen Führungs- und Kooperationsstil, nach neuen Möglichkeiten des guten Regierens. Noch herrscht Wirklichkeitsgehorsam. Noch prägt die Erinnerung an staub-trockene Krisenpolitik als letzte Variante einer sogenannten Alternativlosigkeit.

Die Option, wie 1998, zwei Oppositionsparteien in die Regierungsverantwortung zu katapultieren, erscheint abwegig. Zwar existiert messbar auch ein Überdruß an der Alltäglichkeit des wegmoderierenden Pragmatismus, dem unterargumentierenden Regieren und der stets situativen postheroischen Empörungverweigerung. Doch die Sehnsucht nach der großen empathischen Erzählung, dem Lotsen der schonenden Transformation, ist noch nicht so ausgeprägt, dass ein „Weiter-So“ mit anderem Personal vollkommen ausgeschlossen wäre. Als besonders Merkel-enkeltauglich erweist sich der Kandidat der SPD. Scholz steht, ebenso wie die Kanzlerin, für die gesellschaftspolitische, progressive Mitte. Er hat in Hamburg bewiesen, wie moderne Urbanität sozialverträglich mehrheitsfähig bleibt. Als Typus prägt er auch das Ruheregiment, mit vornehmer Unangreifbarkeit, Solidität

**Die Tendenz der Wähler nach einer wirklichen **WENDE** ist eher gering.**

und Risikounlust. Wer sich für die Fortsetzung der Merkel-Politik stark macht, findet mit Scholz einen sehr mächtigen Aspiranten. Wenn Wähler weiterhin auf das Bekannte und eher nicht auf das Unbekannte setzen, könnte Scholz den Vizekanzler-Bonus voll einbringen.

Die Grünen leben vom Zulauf aus mehreren Richtungen. Sie sind multikoalitionsfähig – sichtbar in Regierungsverantwortung und in der Opposition zugleich. Sie kratzen an der seit Corona hegemonialen Dominanz der Union. Sie verkörpern das Kompetenzzentrum für Umwelt- und Klimapolitik, ein Thema, welches bürgerliche Wähler sehr beschäftigt. Das Virus hat gezeigt, dass nicht wir, sondern die Natur uns im Griff hat. Ein schonender Umgang mit Ressourcen in der stillgestellten Zeit hat bürgerliche Wähler zusätzlich mit grünen Ideen versöhnt. Von der Corona-Prämie profitieren die Grünen, weil sie auch mit ihrer professionellen Doppelspitze im Bund einen gewachsenen Bedarf nach normativer Orientierung befriedigen. Sie setzen mit ihrer eigenen Moralwährung voll auf die schonende und gemeinsame Transformation der Gesellschaft. Der Kommunikations- und Führungsstil begeistert bürgerliche Kreise, die sich mit Realitätsdemut geißeln. Hier hat nicht die neo-dirigistische Entschiedenheitsprosa Aussicht auf Gehör, sondern eher Machtpoesie als Moderation von Ambivalenzen. 20 Prozent der Wählerschaft sind damit abholbar.

Das grüne Verständnis von hybriden gesellschaftlichen Bündnissen wird vermutlich auch eine Festlegung auf nur einen Kanzlerkandidaten verhindern. Unsere Neugierde wird bis zuletzt bleiben, wie sich das Tandem bei einer möglichen Koalitionsverhandlung am Ende einigt. Wähler der Grünen brauchen

keine Festlegung vorab. Sie vertrauen der klugen Machtteilung, wenn es nicht nur um Ehrentitel geht, sondern um konkrete Ressorts. Letztlich werden die Grünen immer nach der Kanzlerschaft greifen, wenn es sich mit welchen Koalitionspartnern auch immer (außer der AfD) rechnerisch lohnt. Eine allzu selbstsicher agierende Union könnte am Ende, trotz größter Fraktion im Bundestag, in der Opposition landen.

Der liberale Wählerblock steht auch für die FDP zur Verfügung, gleichwohl auf niedrigerem Niveau als bei den Grünen. Moderne Autonomie, moralischer Ernst, bürgerliche Solidität und gemein-

**Die GRÜNEN können vor allem im bürgerlichen Wählerblock punkten.**

wohlorientierter Kaufmannsgeist finden sich auch bei der FDP. Grüne und gelbe Liberale haben viele Schnittmengen. Sie spielten nur früher an ganz unterschiedlichen Stellen auf den Schulhöfen nie zusammen. Sie trennen Milieus und Auftritte, weniger die Fragen der Liberalität. Aber im Dilemmamanagement zwischen Freiheit und Gesundheit, setzt sich die FDP, anders als die Grünen, deutlicher für die Freiheit in der Abwägung ein. Grundsätzlich agiert die FDP in der Corona-Politik aus der Defensive. Denn staatsbeseelte Wähler, die darauf setzen, dass der Staat sie persönlich und finanziell schützt und rettet, kann eine Partei, die mehr auf individuelle Freiheit setzt, nur schwer einsammeln.

Die Linke wird dann profitieren, wenn die Post-Corona-Zeit zu größeren sozialen Verwerfungen führen könnte, was allerdings Berlin mit hohem finanziellen Aufwand versucht zu verhindern. Grundsätzlich hat politisch linkes Denken in der Pandemie Zulauf: Staat statt Markt klingt dabei wie eine resilienzermöglichende Perspektive.

### Fazit

Das Superwahljahr folgt einer außeralltäglichen Logik. Es bleibt eigenartig einzigartig. Die Grundstimmung changiert zwischen einem Enthusiasmus des Positiven und der Wehmut des Vorsichtigen: sorgenvoll zufrieden oder zufrieden im Unbehagen? Das stellt Wahl-, Parteien- und Regierungsforschung vor besondere Herausforderungen. Die gewählten Parteien folgen im Setting des Bundestages vermutlich erneut einem polarisierten Pluralismus. Die Radikalisierung im Parteienspektrum bleibt der AfD vorbehalten, die lösungsorientiert zur Corona-Politik wenig beizutragen hat. Die politische Mitte wird sich weiterhin ausdifferenzieren, aber nicht kleiner, sondern eher größer werden. Ob der Bundespräsident erneut der zentrale Kanzlermacher einer neuen Regierungsformation

sein wird, bleibt spekulativ. Mit seiner Reservemacht steht er mehr denn jemals zuvor als Möglichkeitsmacher bereit, sollte sich eine blockierte Regierungsbildung abzeichnen. Mit Corona-Kreativität und ohne die Corona-Titanin wird er dann Auswege finden müssen. ///



**/// PROF. DR. KARL-RUDOLF KORTE**  
ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Direktor der NRW School of Governance.

### Aktuelle Publikationen des Autors zum Superwahljahr 2021:

- Florack, Martin / Korte, Karl-Rudolf / Schwanholz, Julia (Hrsg.):** Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten, Frankfurt / New York 2021.
- Korte, Karl-Rudolf:** Wahlen in Deutschland, Bonn, 10. Aufl., 2021.
- Korte, Karl-Rudolf / Scobel, Gert / Yildiz, Taylan (Hrsg.):** Heuristiken des politischen Entscheidens, Berlin 2021.
- Korte, Karl-Rudolf / Florack, Martin (Hrsg.):** Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden, 2. Aufl., 2021.
- Korte, Karl-Rudolf:** Gesichter der Macht. Über die Gestaltungspotenziale der Bundespräsidenten, Frankfurt / New York 2019.

/// Das Wahlverhalten in den neuen Bundesländern

## DIE STÄRKE DER AFD UND DER PARTEI DIE LINKE

**ECKHARD JESSE** /// Bei Wahlen schneiden im Osten die Parteien AfD und Die Linke deutlich besser ab als im Westen. Diese größeren Erfolge beruhen nicht nur auf ökonomischen, sondern auch auf kulturellen Faktoren. Beide populistischen Parteien stehen mit Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaates auf Kriegsfuß, ohne insgesamt extremistisch zu sein.

Am 26. September 2021 finden zum neunten Mal gesamtdeutsche Bundestagswahlen statt. Erneut dürfte die Union die stärkste Kraft sein und Bündnis 90/Die Grünen im Bund zum ersten Mal die zweitstärkste. Damit ist auch die wahrscheinliche Koalition nach der Wahl zur Sprache gebracht. Die SPD und die Liberalen müssten mit einer Oppositionsrolle vorliebnehmen. Gleiches gilt wohl für die beiden Parteien,

mit denen sich dieser Beitrag befasst, der Alternative für Deutschland (AfD) und der Partei Die Linke. Sie verfügen in den neuen Bundesländern über ein beachtliches Wählerpotenzial, wie die Ergebnisse der zwei letzten Bundestags- und Europawahlen sowie die der siebten Serie der Landtagswahlen nachdrücklich belegen.



Wohin führt der Weg? Bei den letzten Wahlen hat Die Linke in den neuen Bundesländern zunehmend Wähler an die AfD verloren.

### AfD und Die Linke haben in den **NEUEN Bundesländern ein starkes Wählerpotenzial.**

#### AfD und Die Linke im Parteiensystem

Beide Parteien sind am Rand des politischen Spektrums angesiedelt. Mit Blick auf die sozio-kulturelle Dimension nimmt die AfD den Pol des Autoritarismus ein, Bündnis 90/Die Grünen den Pol des Libertarismus. Mit Blick auf die sozio-ökonomische Dimension liegt Die Linke beim Punkt „möglichst viel Staat“ an der Spitze, die FDP beim Punkt „möglichst viel Markt“. Die AfD verfügt über 32.000 Mitglieder, Die Linke über 60.000 – mit jeweils sinkender Tendenz.

Die Linke, die Nachfolgepartei der SED, hat mehrere Häutungen vollzogen. Im Dezember 1989 benannte sich die SED in Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – Partei des Demokratischen Sozialismus um, im Februar 1990 fiel „SED“ weg. 2005 schließlich lautete der Name „Die Linkspartei“, und nach dem Zusammenschluss mit der westdeutschen Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit heißt die Partei seit Juni 2007 Die Linke. Mit den Namenswechseln sind auch weitere Änderungen verbunden. Längst hat sich Die Linke vom „demokratischen Zentralismus“ der SED losgesagt. Aber das bedeutet nicht notwendigerweise ein Ankommen in der Demokratie. Teilen der Partei fällt eine Ablehnung des diktatorischen SED-Systems schwer. Dieses gilt für sie nicht als Unrechtsstaat.

Obwohl die AfD erst 2013 entstand, hat auch sie Häutungen durchgemacht. Gegründet als euro(pa-)skeptische Kraft unter dem Ökonomen Bernd Lucke, rückte die Partei unter Frauke Petry (2013-2017) und vor allem unter Alexander Gauland (2017-2019) deutlich nach rechts. Das Thema der teils unkontrollierten Einwanderung stand fortan im Vordergrund. Speziell der (formal aufgelöste) „Flügel“ übte heftige Kritik nicht bloß an Repräsentanten der etablierten Kräfte, sondern an der Demokratie selber.

Die Vorsitzenden der Partei Die Linke sind seit 2020 Susanne Hennig-Wellsow und Janine Wissler, die der AfD Jörg Meuthen (seit 2015) und Tino Chrupalla (seit 2019). Wissler und wohl auch Chrupalla nehmen fundamentalistische Positionen ein. Bei beiden Parteien gibt es extremistische und populistische Strömungen.<sup>1</sup> Extremistische Kräfte lehnen Elemente des demokratischen Verfassungsstaates ab, populistische die politische Elite. Cum grano salis gilt: Die AfD verfiert einen Nationalpopulismus, Die Linke einen Sozialpopulismus.

Die AfD ist in den neuen Bundesländern deutlich radikaler als in den alten. Bei der Partei Die Linke fällt der Befund umgekehrt aus. Strukturen dieser Partei (etwa die Kommunistische Plattform, die Antikapitalistische Linke oder marx21) sind im Verfassungsschutzbericht aufgeführt. Gleiches trifft für Gruppierungen innerhalb der AfD zu (etwa die Junge Alternative). Ob für den Verfassungsschutz die gesamte AfD demnächst unter die Rubrik „rechtsextremistischer Verdachtsfall“ gerät, steht nicht fest.

Während die AfD für alle anderen Parteien als koalitionsunwürdig gilt, trifft dies für Die Linke schon länger nicht mehr zu, da die SPD und die Grü-

nen gewillt sind, mit ihr ein Bündnis einzugehen. Sie stellt in Thüringen sogar den Ministerpräsidenten (seit 2014), in Berlin (seit 2016) und in Bremen (seit 2019) ist sie Juniorpartner in einer Dreier-Koalition.

### Bei **BEIDEN** Parteien gibt es **extremistische wie populistische Strömungen.**

Unsere Gesellschaft bewertet eine Partei am linken Rand vielfach milder als eine am rechten Rand. Das hat wesentlich historische Gründe, hängt mit dem Zivilisationsbruch durch den Nationalsozialismus zusammen. Ein demokratischer Staat, der glaubwürdig sein will, darf weder autoritär gegenüber unliebsamen Kritikern vorgehen noch mit zweierlei Maß messen. Der Grundsatz der Äquidistanz gegenüber Rechts- und Linksaußen sollte die hiesige Demokratie auszeichnen.<sup>2</sup>

#### Wahlverhalten im Osten und im Westen

Wer das Abschneiden der Parteien in den alten und in den neuen Bundesländern miteinander vergleicht, erkennt eine Reihe von Parallelen, aber auch – und vor allem – von Unterschieden. Bei den Wahlen seit 1990 schnitten die Union<sup>3</sup> und die SPD im Westen besser ab als im Osten. Die wichtigsten Ursachen: In beiden Fällen handelt es sich um originäre Westparteien, und die SPD hat in den neuen Ländern in der Partei Die Linke

einen mächtigen Konkurrenten. Die einzige Ausnahme: 2002 erreichte die SPD in den neuen Ländern mit 39,7% einen knapp höheren Anteil als in den alten (38,3%). Die zupackende Rolle von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der Hochwasserflut, die vor allem Brandenburg und Sachsen betraf, und seine osttentative Absage an ein Engagement im Irak-Krieg dürften dabei eine wesentliche Rolle gespielt haben.

Auch die Liberalen und die Grünen erzielten im Westen ein klar besseres Ergebnis. Die Ausnahme von diesem Befund betrifft die erste gesamtdeutsche Wahl 1990: Das mutige Engagement der Bürgerrechtler auf der einen und der „Genscher-Effekt“ auf der anderen Seite sorgten in den neuen Bundesländern jeweils für ein besseres Resultat. Liberale und Grüne sind in den neuen Bundesländern vor allem deshalb deutlich schwächer, weil sie sich auf eine dort weniger verbreitete Kernklientel stützen können. Der Mittelstand ist ebenso weniger entwickelt wie ein postmaterialistisches Paradigma. Ökonomische und kulturelle Gründe erklären folglich gleichermaßen das „Nachhinken“ dieser Parteien im Vergleich zu den alten Bundesländern.

Noch stärker springen die Unterschiede zwischen Ost und West für die AfD und Die Linke ins Auge. Hier ist jeweils ein klar besseres Ergebnis in den neuen Ländern zu verzeichnen. Dabei ist Die Linke weiterhin stärker ostlastig als die AfD, wobei die Partei in letzter Zeit im Osten Stimmen verliert und im Westen welche gewinnt. Die Wählerschaft der beiden Parteien speist sich aus ähnlichen Milieus. Ober- und obere Mittelschichten sind unterrepräsentiert, Unter- und untere Mittelschichten dagegen überrepräsentiert.

**Die Wählerschaft von AfD und Die Linke kommt überwiegend aus den UNTEREN Schichten.**

Obwohl in den neuen Bundesländern nur wenig mehr als 15% der Wähler beheimatet sind, hat der Osten oft über die Art der Koalition im Bund entschieden. Bei gleichem Wahlverhalten wäre, ohne die Stimmbürger in den neuen Ländern zu berücksichtigen, 2002, 2005 und 2013 jeweils eine schwarz-gelbe Koalition zustande gekommen (2002 keine rot-grüne, 2005 wie 2013 keine schwarz-rote). Insofern ist das oft zu hörende Argument, der Osten sei für den Ausgang wenig wichtig, keineswegs schlüssig.

**AfD und Die Linke bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017 in den neuen Ländern**

Ein Vergleich bietet sich nur für die letzten beiden Bundestagswahlen an, da die AfD erst 2013 ins Leben gerufen wurde.

Kam Die Linke 2013 im Osten prozentual auf mehr als viermal so viele Stimmen wie im Westen, lag der Anteil der Ost- gegenüber den Weststimmen bei der AfD damals lediglich bei 4:3 (vgl. Tab. 1). Die Linke schnitt 2013 bundesweit mit 8,6% fast doppelt so gut ab wie die AfD (4,7%). Sie war nicht nur im Osten, sondern auch im Westen stärker als die neue Konkurrenz. Diese scheiterte bei ihrer ersten Wahlteilnahme an der Fünfprozenthürde. 2017 sah das Bild ganz anders aus. Die Linke war in den neuen Bundesländern bloß noch etwas mehr als zweimal so stark wie in den alten. Gleiches traf nunmehr für die AfD zu. Deren Stimmenanteil lag jetzt im Osten wie im Westen über dem der Partei Die Linke. Die Zustimmungswerte hatten sich damit innerhalb einer Wahlperiode geradezu verkehrt.

Was sind die Ursachen für diesen überraschend anmutenden Befund? Zum einen hat die Zuwanderung im Jahre 2015 mit mehr als einer Million Menschen, zum größten Teil aus muslimisch geprägten Staaten, der AfD in ungeahntem Maße Auftrieb verliehen. Kein Thema konnte ihr willkommener sein als dieses. Alexander Gauland

sprach von einem „Geschenk“<sup>4</sup> für die AfD. Die großen Parteien haben den Ängsten weiter Teile der Bevölkerung nicht ausreichend entgegengesteuert. Migration berücksichtigt einerseits die sozio-kulturelle Ebene (Vorbehalte gegenüber dem Multikulturalismus) und andererseits die sozio-ökonomische (Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes). Gerade in den neuen Bundesländern schlugen beide Aspekte durch. Das erklärt wesentlich die Stärke der AfD.

Zum anderen konnte Die Linke nicht vom Migrationsthema profitieren. Zwar hatte ihr Wählermilieu gegenüber dem massenhaften Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland, der sich auch mit dem hiesigen Wohlstand erklärt, ähnliche Vorbehalte. Schließlich war nach der DDR-Zeit der wirtschaftliche Aufschwung mühselig erarbeitet worden. Aber die Parteiführung nahm darauf wenig Rücksicht und schlug einen betont migrationsfreundlichen Kurs ein. Dies führte bei Teilen des eigenen Elektorats zur Wahl der AfD. Die Richtung um Sahra Wagenknecht, die vor den Konsequenzen starker Zuwanderung gewarnt hatte, konnte sich nicht durchsetzen.<sup>5</sup> Zudem wurde Die Linke, zumal

**Die AfD hat bei der letzten Bundestagswahl vom MIGRATIONSTHEMA profitiert.**

in den neuen Bundesländern, immer mehr in das gesellschaftliche System integriert<sup>6</sup> – daher sahen sich Protestwähler bemüßigt, der AfD ihre Stimme zu geben. Das erklärt wesentlich die Schwäche der Partei Die Linke. In der Summe wirkte sich dies nicht derart negativ aus, weil die Partei mit ihrer Agenda umgekehrt vom multikulturellen Reservoir in den alten Ländern zu profitieren vermochte.

**AfD und Die Linke bei den Europawahlen 2014 und 2019 in den neuen Ländern**

Was für die Bundestagswahlen zutraf, gilt in abgeschwächter Form für die Europawahlen (vgl. Tab. 2). Im Jahre 2014, mithin vor der Massenzuwanderung, lag Die Linke (7,4%) bundesweit noch

**Tabelle 1: Das Abschneiden der AfD und der Partei Die Linke bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017 (in Prozent)**

	2013		2017	
	AfD	Die Linke	AfD	Die Linke
Ost	5,9	22,7	21,9	17,8
West	4,5	5,6	10,7	7,4
Insgesamt	4,7	8,6	12,6	9,2

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken

**Tabelle 2: Das Abschneiden der AfD und der Partei Die Linke bei der Europawahl 2014 und 2019 (in Prozent)**

	2014		2019	
	AfD	Die Linke	AfD	Die Linke
Ost	8,3	20,6	21,1	13,4
West	6,8	4,5	8,8	3,8
Insgesamt	7,1	7,4	11,0	5,5

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken

knapp vor der AfD (7,1%), im Osten klar, im Westen hatte sich das Mehrheitsverhältnis umgekehrt. 2019 war die AfD (11,0%) bundesweit doppelt so stark wie Die Linke (5,5%). Hatte diese in beiden Landesteilen kräftig verloren, konnte die AfD überall zulegen, im Osten den Anteil gegenüber der letzten Wahl sogar mehr als verdoppeln. Insgesamt schnitten die beiden Parteien schlechter ab als bei der Bundestagswahl 2017.

Das muss zunächst verwundern, denn Europawahlen gelten als „Nebengewahlen“. Diese sind wegen ihrer zweit-rangigen Bedeutung u. a. durch eine geringere Wahlbeteiligung charakterisiert, durch ein schwächeres Abschneiden der etablierten Kräfte und ein besseres der Rand- bzw. der Kleinparteien.<sup>7</sup> Dies traf für die Wahlbeteiligungsquote zu wie für die Verluste der Etablierten (Union, SPD) und Gewinne der Kleinparteien, zumal seit 2014 eine Fünfprozentklausel fehlt, nicht jedoch für die Annahmen zur AfD und zur Partei Die Linke. Bei der Europawahl 2019<sup>8</sup> gab es im Vorfeld heftige interne Auseinandersetzungen in den Parteien. Zudem wussten sie jeweils nicht mit spezifischen europapolitischen Themen aufzuwarten. Beide Faktoren stoppten einen Höhenflug des Populismus. Und bei dem im Vordergrund des Wahlkampfes stehenden Thema der „Klima-

politik“ konnten die populistischen Parteien nicht punkten. Ihr eher bescheidenes Abschneiden lässt sich schwerlich mit dem partiellen Bedeutungswandel der Europawahlen angesichts des größeren Gewichts durch das Europäische Parlament erklären. Ihnen kommt nach wie vor der Charakter einer Nebenwahl zu.

#### AfD und Die Linke bei der jeweils letzten Serie der Landtagswahlen in den neuen Ländern

Die siebte Serie der Landtagswahlen in den neuen Bundesländern endete 2019 mit dem Urnengang in Brandenburg, Sachsen und Thüringen.<sup>9</sup> Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern hatten bereits 2016 zum siebten Mal gewählt. Bei Landtagswahlen spielen bundespolitische Aspekte gleichermaßen eine Rolle wie landespolitische. Die Gewichtung variiert von Wahl zu Wahl.<sup>10</sup> Der Ausgang von Landtagswahlen mag ein Indikator für den Ausgang von Bundestagswahlen sein, muss es aber nicht.

Die AfD gelangte bei den Wahlen in allen fünf Bundesländern mit einem Anteil von jeweils über 20% der Stimmen auf den zweiten Platz (vgl. Tab. 3). Sie hat gegenüber der letzten Landtagswahl damit mehr als zehn Prozentpunkte zugelegt. Das beste Ergebnis der AfD (27,5% in Sachsen) übertraf Die Linke in Thüringen mit 31,0%. Sie steigerte sich gegenüber der letzten Wahl um 2,8 Punkte und avancierte damit zur stärksten Kraft. Das hiesige Ergebnis widerspricht insofern herkömmlichen Wahlgewohnheiten, als die PDS bzw. Die Linke immer dann massiv Stimmen verlor, wenn sie zuvor an einer Regierung beteiligt war (Mecklenburg-Vorpommern 2002, Berlin 2006, Brandenburg 2014), allerdings als Juniorpartner.

**Tabelle 3: Das Abschneiden der AfD und der Partei Die Linke bei der jeweils letzten Landtagswahl (in Prozent) im Vergleich zur Landtagswahl zuvor (in Prozentpunkten)**

	AfD		Die Linke	
Sachsen-Anhalt (13.5.2016)	24,3	(-)	16,3	(-7,4)
Mecklenburg-Vorpommern (4.9.2016)	20,8	(-)	13,2	(-5,2)
Brandenburg (1.9.2019)	23,5	(+11,3)	10,7	(-7,9)
Sachsen (1.9.2019)	27,5	(+17,8)	10,4	(-8,5)
Thüringen (27.10.2019)	23,4	(+12,8)	31,0	(+2,8)

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken

Thüringen ist ein signifikantes Beispiel für die Gefahr der Unregierbarkeit. Was 2016 in Sachsen-Anhalt durch den Einzug der Grünen knapp abgewendet werden konnte, trat in Thüringen ein. Die Linke und die AfD erzielten mit 54,4% der Stimmen eine „negative Mehrheit“, kamen doch die vier genuin demokratischen Parteien CDU, SPD, Bündnis 90/Grünen und FDP zusammen auf lediglich 40,1%. Der von den Regierungsparteien (Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen) nach einigem Hin und Her mit der CDU getroffene „Stabilitätsmechanismus“ kann nicht der Weisheit letzter Schluss sein. Sollten die vorgezogenen Neuwahlen, die ersten in den neuen Bundesländern seit 1990, datiert auf den 26. September, wieder ein ähnliches Ergebnis wie das letzte zu Tage fördern, ist guter Rat teuer.

Erneut vorgezogene Neuwahlen verbieten sich aus Respekt vor dem Wähler. Und was sich ferner verbietet: eine Kooperation der CDU mit der Partei Die Linke, auch wenn in Thüringen Die Linke gemäßiger ist als die AfD und Ministerpräsident Bodo Ramelow den Prinzi-

pien des demokratischen Verfassungsstaates nähersteht als Björn Höcke, Landes- und Fraktionsvorsitzender der Thüringer AfD. Der Erfolg der Partei Die Linke im thüringischen Freistaat erklärt sich wesentlich mit dem leutseligen Auftreten des „Landesvaters“, der alle Anklänge an den Postkommunismus seiner Partei vergessen macht. An sich ist das Ergebnis in Thüringen für Die Linke ein „Ausrutscher“ nach oben. Denn in den anderen vier ostdeutschen Ländern verlor sie jeweils deutlich. In Brandenburg – hier liegt sie sogar knapp hinter den Grünen – und in Sachsen erreichte sie soeben ein zweistelliges Resultat. Die Partei gilt als etablierte Kraft und verliert daher Stimmen an die Konkurrenz der AfD, die vielfältige Unzufriedenheit ein- und auffängt.

Wie die Ergebnisse, auch die der Bundestagswahl 2017, klar signalisieren, sind CDU und erst recht die SPD in den neuen Bundesländern keine Volksparteien (mehr).<sup>11</sup> Blieb die CDU in Brandenburg und in Mecklenburg unter 20%, musste die SPD gar zweimal, in Sachsen und in Thüringen, mit ei-

Bei der Europawahl 2019 konnten die populistischen Parteien **THEMATISCH** nicht punkten.

nem einstelligen Ergebnis vorlieb nehmen (in Sachsen-Anhalt kam sie knapp über 10%). So schlecht hatte sie zuvor bei keiner Landtagswahl in der Bundesrepublik abgeschnitten. Die Grünen zogen in einen der fünf Landtage nicht ein (Mecklenburg-Vorpommern), die Liberalen hingegen nur in einen der fünf (Thüringen), und zwar mit einem hauchdünnen Ergebnis, ganze 73 Stimmen mehr als nötig.

Um die AfD (und auch Die Linke) von den Schalthebeln der Macht fernzuhalten, sind in den neuen Bundesländern Dreierkoalitionen nach den letzten Wahlen dreimal unumgänglich gewor-

**CDU und SPD sind in den neuen Bundesländern KEINE Volksparteien.**

den: in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Diese aus der Not geborenen Bündnisse repräsentieren aufgrund ihrer Heterogenität kein politisches Lager und führen zum Verdruss.<sup>12</sup> Zudem besitzen kleine Parteien ein überproportional starkes Gewicht in der Regierung. Ein Beispiel: Im Freistaat Sachsen stellen Bündnis 90/Die Grünen (8,6%) und die SPD (7,7%) je zwei Minister, obwohl sie zusammen gerade einmal die Hälfte des Stimmenanteils der CDU erhalten haben. Für Sachsen-Anhalt und Thüringen gilt Ähnliches. Die SPD, bei allen Landtagswahlen gegenüber dem vorherigen Wahlgang massiv „abgestraft“, ist ungeachtet ihrer Schwäche erneut in sämtlichen ostdeutschen Landesregie-

rungen vertreten, weil sich sonst keine anderen Koalitionsvarianten arithmetisch und politisch angeboten haben.

### Wahlprogramme 2021

Im April 2021 hat die AfD ihr Wahlprogramm verabschiedet und Die Linke ihr Wahlprogramm entworfen vorgestellt. Das Programm der AfD steht unter dem griffigen Motto „Deutschland, aber normal“, das der Partei Die Linke lautet ausführlicher: „Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit“. Formuliert die AfD radikaler als früher (etwa in den Passagen zur Europa- und zur Migrationspolitik), zeichnen sich die Aussagen der Partei Die Linke im Vergleich durch eine hohe Kontinuität aus. In mancher Hinsicht sind die Forderungen bei den Parteien ähnlich, in anderer Hinsicht geradezu gegensätzlich.

Der Antrag, den Verfassungsschutz abzuschaffen, kam auf dem Parteitag der AfD nicht durch. Hingegen ist dessen grundlegende Reform gewünscht. Die Linke will in ihrem Entwurf den Verfassungsschutz auflösen und ihn durch eine unabhängige „Beobachtungsstelle Autoritarismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ ersetzen. Diese solle sich um Rechtsextremismus und religiösen Fundamentalismus kümmern. Während Die Linke eine jährliche Kürzung des Bundeswehrrats um zehn Prozent anstrebt und Auslandseinsätze der Bundeswehr strikt ablehnt, plädiert die AfD für eine Wiederherstellung der Wehrfähigkeit. Die Pflege eines starken Korpsgeistes wird angestrebt. Fordert die AfD den Austritt aus der EU („Dexit“) und die Gründung einer neuen Wirtschafts- und Interessengemeinschaft, so beschränkt sich Die Linke auf deren grundlegende Re-

form. Sie plädiert für einen „sozialen und ökologischen Systemwechsel in Europa“. Die AfD befürwortet eine restriktive Migrationspolitik nach japanischem Modell (bei der Aufnahme solle der „kulturelle und religiöse Hintergrund ein wichtiges Kriterium“ sein) und lehnt jeglichen Familiennachzug für Flüchtlinge ab. Hingegen verfiert Die Linke „offene Grenzen für alle Menschen“. Europa dürfe sich nicht abschotten.

### Resümee

Der Befund ist eindeutig: Die Unterschiede im Wahlverhalten springen ungeachtet vielfältiger „Durchmischungen“ (Millionen Westdeutsche sind nach Ost- und Millionen Ostdeutsche nach Westdeutschland gezogen) im 31. Jahr der Wiedervereinigung weiterhin ins Auge. Wer das konstatiert, nimmt deswegen keine Bewertung vor. Es ist Vorsicht geboten, das Wort vom „gespaltenen“ Wahlverhalten in negativer Hinsicht überzustrapazieren.

Gewiss, populistisch-extremistische Kräfte sind in den neuen Bundesländern bei Wahlen stark. Die paradoxe Folge: Sie tragen einerseits zu einer Delegitimierung des politischen Systems bei, andererseits zur Integration politisch Unzufriedener. Wer behauptet, die Bundesrepublik Deutschland sei auf dem abschüssigen Weg nach Weimar, verkennet die Stärke unserer Demokratie. Alarmismus ist nicht besser als Selbstgefälligkeit. Wofür manches spricht: In dem Moment, in dem Ostdeutsche sich nicht mehr als „Bürger zweiter Klasse“ fühlen, lässt die Präferenz für rechts- oder/und linkspopulistische Parteien wohl nach.

Da in den neuen Bundesländern wegen wenig entfalteter Parteienidentifikation – das erklärt auch die höheren Aus-

**Die Wahlpräferenz von populistischen Parteien der Ostdeutschen KORRELIERT mit ihrer Lebenszufriedenheit.**

schläge – die Rolle der Spitzenkandidaten eine wahlentscheidende Rolle spielt, gehört nicht viel Prophetengabe zur folgenden Vorhersage: Die Ministerpräsidenten Reiner Haseloff (CDU, Sachsen-Anhalt), Bodo Ramelow (Die Linke, Thüringen) und Manuela Schwesig (SPD, Mecklenburg-Vorpommern) sorgen in „ihren“ Ländern für einen klaren Erfolg der Richtung, für die sie stehen. Das ostdeutsche Elektorat ist weniger parteigebunden als das westdeutsche. ///



**/// PROF. DR. ECKHARD JESSE**  
hatte den Lehrstuhl für Politische Systeme und politische Institutionen an der TU Chemnitz von 1993 bis 2014 inne. Er ist (Mit-)Herausgeber des Jahrbuchs Extremismus & Demokratie seit 1989.

**Anmerkungen**

- <sup>1</sup> Vgl. zusammenfassend: Jesse, Eckhard: AfD und Die Linke – Wieviel Populismus steckt in ihnen?, in: Politische Studien 6/2017, S. 41-51.
- <sup>2</sup> Vgl. Jesse, Eckhard: Äquidistanz und Hufeisenmodell einerseits, antifaschistischer Konsens und Ausgrenzung andererseits, in: Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Bd. 32, hrsg. von Uwe Backes, u. a., Baden-Baden 2020, S. 13-40.
- <sup>3</sup> In den neuen Bundesländern kandidiert nur die CDU.
- <sup>4</sup> Zitiert nach: Der Spiegel, 12.12.2015.
- <sup>5</sup> Vgl. jetzt Wagenknecht, Sahra: Die Selbstgerechten. Mein Gegenprogramm – für Gemeinsinn und Zusammenarbeit, Frankfurt a. M. 2021.
- <sup>6</sup> Vgl. die Analyse bereits für die ersten 15 Jahre von Holzhauer, Thorsten: Die „Nachfolgepartei“. Die Integration der PDS in das politische System der Bundesrepublik Deutschland 1990-2005, Berlin 2019.
- <sup>7</sup> Vgl. Reif, Karlheinz / Schmitt, Hermann: Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research 1/1980, S. 3-44
- <sup>8</sup> Vgl. Niedermayer, Oskar: Von der „nationalen Nebenwahl“ zur „europäisierten Wahl“? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 26. Mai 2019, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2019, S. 691-714; Braun, Daniela / Tausendpfund, Markus: Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament: Rahmenbedingungen, Parteien und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2019, S. 715-735.
- <sup>9</sup> Das Bundesland Berlin, zum Teil alt, zum Teil neu, wird unberücksichtigt gelassen.
- <sup>10</sup> Vgl. etwa Baethge, Christopher: Rolle im Bund und Erfolg im Land – eine parteienbezogene Analyse der Landtagswahlen von 1949 bis 2010, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2011, S. 568-586.
- <sup>11</sup> Vgl. Traeger, Hendrik: Die Bundestagswahl 2017 in Ostdeutschland: ein Alarmsignal für die Volksparteien, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 3/2018, S. 295-301; Niedermayer, Oskar: Die Mitte bröckelt, die Ränder legen zu. Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2017, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 1/2019, S. 49-59; Jesse, Eckhard: Wahlen in den neuen Bundesländern seit 1990, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 3/2020, S. 321-331.
- <sup>12</sup> Vgl. Decker, Frank / Ruhose, Fedor: Koalitionsregime in Ländern und Bund. Auf dem Weg in die Kenia-Republik?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 2/2020, S. 195-202.

/// Zukunft gestalten durch Zusammenhalt, Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit

## DER BUNDESTAGSWAHLKAMPF IM ZEITALTER DER TRANSFORMATION

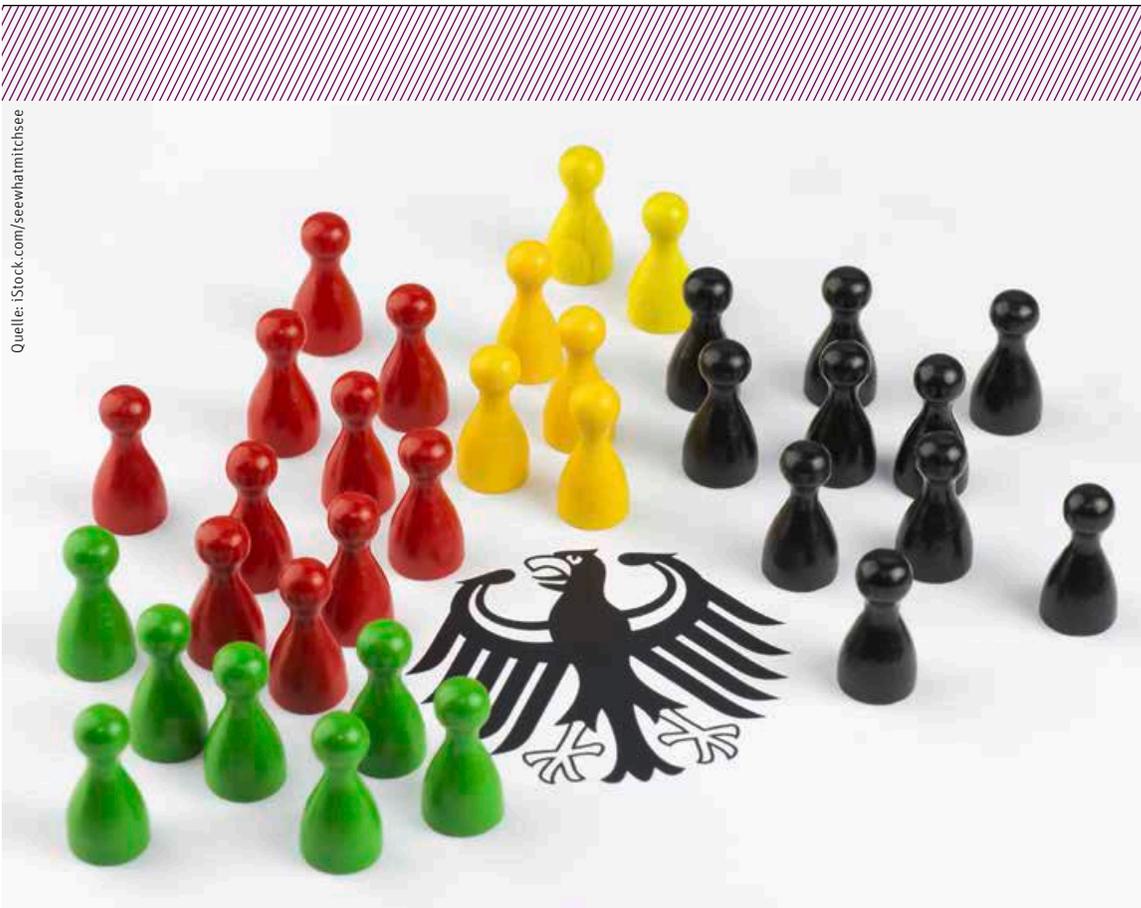
**STEFAN MÜLLER** /// Der Bundestagswahlkampf 2021 wird ein Wahlkampf im Zeitalter der Transformation. Eine erfolgreiche Wahlkampagne muss fundamentale gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Veränderungen adressieren. Gleichzeitig stehen wir vor dem digitalsten Wahlkampf aller Zeiten – mit neuen Formaten und Beteiligungschancen für die Bürger.

### Strategische Ausgangslage

2021 stehen wir vor einem Jahr der Entscheidung. Im kommenden September entscheiden die Bürger unseres Landes zum 20. Mal über die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages und damit über die politische Richtung für die kommenden vier Jahre. Die politisch-strategische Ausgangslage hat sich dabei im Vergleich zu den vorhergehenden Bundestagswahlen grundlegend geändert.

Die gesamte politische Konkurrenz arbeitet kontinuierlich an Strategien, um Mehrheiten ohne die Union bilden

zu können. Die Pläne für ein grün-rot-rotes Bündnis auf Bundesebene sind nicht mehr nur reine Theorie, sondern erklärtes Ziel aller drei beteiligten Parteien. Die SPD hat auf ihrem Parteitag 2013 explizit die Option geschaffen, ein Bündnis mit den Linken eingehen zu können und wird sich – so zeigt es der aktuelle Entwurf des Parteivorstandes – ein dezidiert linkes Wahlprogramm geben, mit Wiedereinführung der Vermögensteuer, Abschaffung des Ehegattensplittings, bundesweiter Mieteregulierung und einem Zurückdrehen der



Für die Bundestagswahl werden die Farben neu gemischt.

Agenda 2010. Bei den Grünen ist das sozialistische Dreierbündnis nicht mehr nur ein Projekt der linken Basis, sondern auch vermeintlich konservativer Vertreter wie der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann. In einem dpa-Interview gab dieser unumwunden zu, dass die Grünen eine Koalition und die Kanzler-

schaft mit den Linken ausloten würden, „wenn die Möglichkeit da ist“.<sup>1</sup>

Der Wahlkampf 2021 wird deshalb auch der Kampf der bürgerlichen Kräfte gegen ein Linksbündnis werden. Bei dieser Wahl gilt: Wenn es eine linke Mehrheit im Bundestag gibt, wird es zweifelsfrei eine linke Regierung geben. Das gilt es im Interesse unseres Landes zu verhindern. Ziel bei der Bundestagswahl muss es deshalb sein, dass keine Mehrheit jenseits der Union gebildet werden kann. Das kann aber nur gelingen, wenn wir einen innovativen Wahlkampf führen, fokussiert auf die Themen, die die Menschen bewegen, und mit den modernsten Technologien, die uns zur Verfügung stehen.

**Ein grün-rot-rotes BÜNDNIS ist erklärtes Ziel der drei Parteien.**

### Die Inhalte des Wahlkampfes

Ein Wahlkampf lässt sich nur erfolgreich führen, wenn er auf die Themen reagiert und wenn er die Herausforderungen adressiert, vor denen das Land steht. Und klar ist: Wir stehen jetzt im Jahr 2021 vor einem Jahrzehnt der Transformationen, vor grundlegenden Veränderungen, die wir aufgreifen und gestalten müssen. Dabei geht es um drei fundamentale Entwicklungen:

### Neuer Zusammenhalt – die gesellschaftliche Transformation

Unsere Gesellschaft verändert sich – und damit auch die Arena, in der politische Auseinandersetzungen stattfinden. Bisher gab es in fast allen Wahlkämpfen vor allem eine zentrale Konfliktlinie – die sozioökonomische. Zentrale Fragen politischer Auseinandersetzung waren: Wie schaffen wir Wachstum? Wie verteilen wir Wohlstand? Wie sorgen wir für Arbeit? Und diese Fragen bleiben natürlich wichtig. Gerade jetzt, wenn es darum geht, einen Aufschwung nach Corona, einen Kickstart aus dem Lockdown zu organisieren, werden qualitatives Wachstum und die Sicherung von Arbeitsplätzen eine zentrale Rolle spielen.

Aber die letzten Jahre haben sehr klar gezeigt: Neben diese sozioökonomische Konfliktlinie sind neue Konfliktlinien getreten – eine ökologische und eine kulturelle. Gleichzeitig müssen wir neben der sozialen zusätzlich eine ökologische Frage und eine kulturelle Identitätsfrage beantworten. Es geht nicht mehr nur um das Sichern von wirtschaftlicher und sozialer Stabilität, sondern auch um das Sichern von Klima- und Umweltschutz, von kultureller Stabilität, um Zugehörigkeits- und Heimatgefühl für alle. Das Spannungsverhältnis heißt nicht einfach mehr Staat versus

mehr Markt oder Umverteilung versus Entlastungen, sondern das Spannungsverhältnis heißt auch Abschiebung versus Integration, mehr internationale Zusammenarbeit versus mehr nationale Eigenständigkeit, Ökonomie versus Ökologie. All diese fundamentalen Diskussionen, die wir seit 2015 in den Bereichen Migration und Klimaschutz geführt haben, sind mit Corona nicht weg. Corona hat die Konflikte medial überdeckt, aber nicht aufgelöst.

**Die Politik muss VERBINDERNE Klammern setzen.**

Gerade wir als Volkspartei müssen ein Angebot formulieren, um diese Gegensätze zu überwinden. Mit der Sozialen Marktwirtschaft haben wir eine verbindende Klammer geschaffen, die auf dem zentralen Konfliktfeld ihrer Zeit die Gesellschaft zusammengehalten hat, hinter der sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Linksliberale und Wertkonservative gleichermaßen versammeln konnten. Auf den neuen Konfliktdimensionen fehlt diese Klammer – und davon profitieren die Ränder. Es profitieren diejenigen, die radikalieren, polarisieren und spalten.

Um das zu ändern, müssen wir im Bereich des Klimaschutzes Konzepte entwickeln, die Ökonomie und Ökologie verbinden. Wir sollten umweltfreundliches Wachstumspotential heben und Anreize für Klimainnovationen schaffen. Anstatt eines Ideenverbots brauchen wir

Technologieoffenheit und statt Existenzängsten brauchen wir Planungssicherheit für unsere Unternehmen.

Auf der kulturellen Konfliktlinie wird ganz entscheidend, dass wir kulturelle Stabilität, das Bewahren von Tradition und Heimat verbinden mit dem Ankommen von Menschen anderer kultureller Hintergründe. Aber es geht hier um mehr als um Migrationspolitik. Es geht darum, dass alle in der Gesellschaft das Gefühl haben, gleich wichtig zu sein und gleiche Chancen zu haben. Dass Stadt und Land nicht gegeneinander ausgespielt werden. Dass die Lebensrealitäten von allen Menschen berücksichtigt und politisch abgebildet werden.

**Jeder in der Gesellschaft sollte sich WICHTIG GENOMMEN fühlen.**

### Neue Souveränität – die politische Transformation

Auch politisch verändert sich die Welt rapide. Mit China und Russland stellen Länder zum ersten Mal seit dem Ende des Eisernen Vorhangs wieder die Systemfrage – die Frage, ob autoritäre Herrschaft nicht besser ist als demokratische und ob Annexion und Kanonenbootpolitik nicht legitime Mittel politischer Auseinandersetzung sind. Deutschland und Europa kommen nicht umhin, sich in diesem veränderten Machtgefüge klar zu positionieren – für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Das geht aber nur aus einer Position der eigenen Stärke heraus. Nach innen

gerichtete Diskussionen, die so tun, als gehe uns die Welt da draußen nichts an, verkennen die Lage und sind vollkommen fehl am Platz. Unsere Verbündeten fordern von uns zu Recht ein, Verantwortung zu übernehmen. Deswegen müssen wir unsere Zusagen einhalten, das Zwei-Prozent-Ziel der NATO erfüllen und für eine bestmögliche Ausstattung unserer Bundeswehr eintreten, die selbstverständlich die Bewaffnung von Drohnen umfasst. Gleichzeitig verlangt das neue globale Machtgefüge eine Neupositionierung Europas. Wir müssen eine eigene sicherheits- und verteidigungspolitische Agenda formulieren, mit der Europa ein eigenständiger Akteur der internationalen Politik wird – mit starken nationalen Armeen, aber auch europäischen Militäreinsätzen. Wir müssen ein selbstbewusster Spieler auf der Weltbühne werden, wenn wir nicht als Spielball der anderen enden wollen.

### Neue Wettbewerbsfähigkeit – die wirtschaftliche Transformation

Digitalisierung, Globalisierung, Klimawandel – wir sind aktuell gleich mit drei Megatrends konfrontiert, die unsere Art zu wirtschaften elementar verändern. Die Grundlagen von Wohlstand, Wirtschaft und Wachstum werden sich in den nächsten 10 Jahren stärker wandeln als in den 100 Jahren zuvor – durch Künstliche Intelligenz, 5G, Blockchain und Quantencomputing. Wer Treiber bei diesen Technologien ist, wird auch wirtschaftlich an der Spitze stehen. Deshalb müssen wir die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Deutschland Digitalisierungs-Weltmeister wird, um Exportweltmeister zu bleiben. Dafür sind massive Investitionen und Fortschritte in drei zentralen Bereichen notwendig:

**Die Treiber der digitalen Technologien werden WIRTSCHAFTLICH an der Spitze stehen.**

- Wir brauchen eine Forschungsoffensive, um Forschung und Entwicklung in unserem Land auf ein neues Niveau zu heben. Nur wenn unsere Unternehmen die nötigen Mittel für Forschung und Entwicklung zur Verfügung haben, kann Deutschland den Anschluss an den Fortschritt halten. Deshalb sollten wir die steuerliche Forschungsförderung noch einmal deutlich aufstocken und eine Sofortabschreibung für Investitionen in Digitalisierung und Klimaschutz einführen.
- Wir brauchen eine Bildungsoffensive für unsere Schulen. Dabei geht es nicht nur um die Ausstattung mit digitalen Lehrmitteln, sondern um ein Update der Lehrpläne. In unseren Schulen darf nicht mehr nur das 1x1 zum Standardrepertoire gehören, sondern auch das „1 und 0“ der Programmiersprachen gehört dazu.
- Wir brauchen eine Modernisierungsoffensive für unsere Verwaltung. Eine innovative Wirtschaft braucht eine innovative Verwaltung. Wir müssen herunter von der Bürokratiebremse und einen Modernisierungsturbo in unserer Verwaltung einlegen. Dazu gehört, dass wir eine Förder-Agentur des Bundes aufbauen, die die Unternehmen über alle Förderprogramme des Bundes informiert, bei der Beantragung unterstützt und Prozesse beschleunigt.

### Formate und Methoden des modernen Wahlkampfes

Die Transformationen betreffen aber nicht nur die Inhalte der Politik, sondern auch die Formate, mit denen wir Politik vermitteln. Klassische, analoge Wahlkampfformate wie Kundgebungen, Tür-zu-Tür-Wahlkämpfe und Infostände werden natürlich weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Aber klar ist ebenso: Mit dem Bundestagswahlkampf 2021 stehen wir vor dem digitalsten Wahlkampf aller Zeiten – und zwar aus drei Gründen:

- **Corona:** Es lässt sich aktuell nicht abschätzen, wie sich die Corona-Pandemie entwickeln wird und inwiefern große Veranstaltungen im August oder September möglich sein werden. Der Haustürwahlkampf, die persönliche Ansprache in Fußgängerzonen, die große Festrede oder das gemütliche Beisammensein könnten alle zur Disposition stehen, wenn das Infektionsgeschehen dies erfordert. Deshalb brauchen wir digitale Alternativen, um unsere politischen Botschaften in die Bevölkerung zu tragen, unabhängig von Infektionsgeschehen und Einschränkungen.
- **Nachfrage:** Kommunikation und Informationsgewinnung finden zunehmend über digitale Medien statt – nicht nur, aber vor allem in jüngeren Bevölkerungsschichten. Die gesteigerte Nachfrage nach digitalen Angeboten ist ein nachhaltiger Trend in unserer Gesellschaft. Als Volkspartei haben wir den Anspruch, in allen Altersgruppen vertreten zu sein und von allen Altersgruppen gewählt zu werden, weshalb wir vermehrt auf diese Nachfrage reagieren müssen – dies gilt übrigens unabhängig von Wahlkämpfen.

- **Beteiligung:** Die stärkere Verlagerung des Wahlkampfes in den digitalen Raum ist auch aus strategischen Gründen geboten. Durch digitale Veranstaltungen wird die Zugangsschwelle zur Politik deutlich abgesenkt und kann dadurch die Beteiligung interessierter Bürger erhöhen. Wenn Interessenten sich digital in politische Formate einschalten können und nicht physisch irgendwo hinfahren müssen, ist das eine enorme Chance, neue Unterstützer einzubinden und Wähler zu mobilisieren, die man ansonsten nicht erreichen würde.

### Wir stehen vor dem **DIGITALSTEN** Wahlkampf aller Zeiten.

Positive Beispiele, mit denen das gelingen kann, gibt es viele: Digitale Stammtische, bei denen Politiker, Parteimitglieder und Bürger mit einem Experten zu einem Thema ins Gespräch kommen, das vor Ort bewegt. Digitale Townhall-Meetings mit offenen Frage-Antwort-Runden zwischen Politik und Bürgern. All das eröffnet die Chance, Politik auf neue, moderne Art zu präsentieren – und diese Chance sollten wir nutzen.

#### Timing

Ein zentraler Aspekt in diesem Wahlkampf wird Timing werden. Es gibt Parteien, die glauben, eine frühestmögliche Nominierung der eigenen Kandidaten und ein frühestmögliches Präsentieren

des eigenen Wahlprogramms bringe Vorteile. Ich teile diese Einschätzung nicht. Mit der Corona-Krise stehen wir vor der größten Herausforderung seit der Wiedervereinigung. Die Bürger erwarten, dass wir in dieser Situation maximalen Gesundheitsschutz, bürgerliche Freiheitsrechte und wirtschaftliche Wachstumsperspektiven zusammenbringen. Das letzte, was sie von uns erwarten, sind Werbung in eigener Sache und Angriffe auf den politischen Gegner ein halbes Jahr vor dem Wahltermin. Moderne Wahlkämpfe sind pointiert, intensiv und kurz – und genauso müssen wir sie auch führen.

Gleichzeitig müssen wir die zunehmende Bedeutung der Briefwähler beachten. Wie bisherige Landtags- und Kommunalwahlen in der Pandemie gezeigt haben, wird voraussichtlich auch bei der Bundestagswahl der Anteil der Briefwähler enorm zulegen. Bereits in den vergangenen Jahren ist dieser immer weiter angestiegen und könnte dieses Mal sogar die Fünfzig-Prozent-Marke knacken. Darauf sollten wir reagieren. Zentrale Botschaften dürfen nicht erst in den letzten Tagen des Wahlkampfes ausgespielt werden, sondern müssen bereits prominent platziert und professionell aufbereitet vorliegen, sobald der Briefwahlprozess beginnt.

#### Schlussbetrachtung

Fest steht schon jetzt: Für diesen Wahlkampf gibt es keinen Präzedenzfall und keine Blaupause. Es liegt deshalb in unserer Verantwortung, mit offenen Augen, Weitblick und dem Mut, Neues zu probieren, in den Wahlkampf zu starten und unsere Position als stärkste Kraft in Bayern und Deutschland zu verteidigen. In unruhigen Zeiten vertrauen die Menschen auf diejenigen, die eine klare Vor-

stellung von der Zukunft haben und auch in der Lage sind, diese in die Tat umzusetzen. Genau aus diesem Grund haben wir das Vertrauen der Menschen in den vergangenen Jahren immer wieder erhalten und genau aus diesem Grund sind wir die Volkspartei in unserem Land – und werden es auch bleiben. Das ist unser Ziel und unser Anspruch für die Bundestagswahl 2021. ///



Copyright: Stefan Müller/Hendrik Steffens

/// **STEFAN MÜLLER, MDB**  
ist Parlamentarischer Geschäftsführer der CSU im Bundestag, Berlin.

#### Anmerkung

<sup>1</sup> <https://www.welt.de/politik/deutschland/article223391834/Winfried-Kretschmann-Gruene-sollten-nach-Kanzleramt-greifen.html>, Stand: 10.3.2021.

/// Sind sie in Gefahr?

## DIE EU VERTEIDIGT IHRE GRUNDLEGENDEN WERTE UND RECHTSSTAATLICHEN PRINZIPIEN

**MONIKA HOHLMEIER** /// Sie sind in Europa geboren und sie halten Europa zusammen – die Grundwerte der Europäischen Union. Geformt wurden sie von den großen geistigen Strömungen des Kontinents: von der Antike, dem Humanismus, der Aufklärung und dem von jüdischen Traditionen beeinflussten christlichen Bild vom Menschen. Sind sie heute akut bedroht?

### Europa ist undenkbar ohne seine Werte

Die Werte, auf denen Europa fußt und die das Fundament des Zusammenlebens in den einzelnen Staaten der Union, aber auch in der Union selbst sein sollen, sind in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) festgeschrieben. Im Lissaboner Vertrag vom 1. Dezember 2009 sind sie wie folgt definiert: „Die Werte, auf die sich die Union grün-

det, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“



Mit einem umfassenden Instrumentarium kann die EU ihre Grundwerte verteidigen.

Die EU **FUBT** auf den Grundwerten des Lissaboner Vertrags von 2009.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren diese Grundwerte für viele europäische Völker ein Ziel und eine Verheißung. Das Bekenntnis zu ihnen und ihre tatsächliche Achtung sind das wichtigste Kriterium, das ein Staat auf dem Weg zum Beitritt zur Europäischen Union erfüllen muss. Aber da sie von fundamentaler Bedeutung für die Union als solches sind, müssen diese Grundwerte von den Mitgliedern der

Union tatsächlich geachtet und gelebt werden.

Derzeit ist oft die Rede davon, sie müssten verteidigt werden, weil die Gefahr bestünde, dass sie in einigen Mitgliedstaaten erodieren oder gar missachtet werden. Die Europäische Union hat zum Schutz ihrer Grundwerte verschiedene Mechanismen entwickelt. Hierbei ist zwischen Instrumenten, die vor dem Beitritt zur Union erfüllt werden müssen, und solchen, die für Mitgliedstaaten gelten, zu unterscheiden: Die Kopenhagen-Kriterien sind eine der Grundvoraussetzungen für die Aufnahme in die EU, während das Vertragsverletzungsverfahren, der Haushalts-Konditionalitätsmechanismus oder der Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission nach dem Beitritt greifen.

In diesem Zusammenhang muss auf eine wichtige Differenzierung hingewiesen werden: Die Achtung der Grundwerte bedeutet nicht, dass es ein uniformes System von Normen in allen Staaten der Europäischen Union geben muss. Die Achtung der Menschenwürde gebietet einen respektvollen, nicht-diskriminierenden Umgang mit Homosexuellen oder Menschen mit diverser Geschlechtsidentität. Daraus kann jedoch kein Zwang zur völligen Harmonisierung aller Gesetzgebungen in allen Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Respektvoller und fairer Umgang bedeutet nicht zwingend, dass alle Mitgliedstaaten keinerlei Unterschiedlichkeit oder keinerlei verschiedene Schwerpunktsetzung haben dürften. Die einen sehen in ihrem Recht die völlige Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften mit der traditionellen Ehe vor, andere haben differenziertere Regelungen, die auch respektvoll, aber nicht ganz so liberal sind. Ebenso kann jeder Staat entscheiden, ob er ein eher liberales oder eher restriktives Einwanderungsrecht anwenden will oder ob er Doppelstaatsbürgerschaften zulässt oder nicht.

Weniger Spielraum haben die Staaten beim Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Zwar ist die Gerichtsorganisation von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geregelt, aber in jedem Fall müssen Prinzipien wie transparente Verwaltungsverfahren, der Zugang aller zu den Gerichten, der Grundsatz der Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren, die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter, die Nichtkorrumpierbarkeit richterlicher Entscheidungen sowie eine Rechtsweggarantie bis hin zum Europäischen Gerichtshof nachvollziehbar eingehalten werden.

**Bei der Normierung der Grundwerte haben die Mitgliedstaaten **SPIELRAUM**.**

### Europa – mehr als ein Binnenmarkt

Schon für den Beitritt in die Europäische Union ist in den so genannten Kopenhagener Kriterien das Bekenntnis zu den europäischen Grundwerten als eine der entscheidenden Voraussetzungen definiert. Gleichberechtigt neben dem wirtschaftlichen Kriterium und der Fähigkeit, sich die Verpflichtungen und Ziele der Union zu eigen zu machen, steht das politische Kriterium, das etwa die Wahrung der Menschenrechte, die institutionelle Stabilität, eine demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten als schon vor dem Beitritt unabdingbar umzusetzen definiert.

Aber der Beitritt ist für die Mitgliedstaaten nicht gleichbedeutend mit einer „Stunde null“ der Grundwertebindung und Rechtsstaatlichkeit. Im Folgenden werden die Instrumente und Mechanismen beleuchtet, die der Bewahrung und Durchsetzung europäischer Grundwerte und Rechtsstaatsprinzipien unter den Mitgliedstaaten dienen.

### Instrumente zur Prävention und Förderung

Zunächst verfügt die EU über ein umfassendes Instrumentarium, um Abweichungen von den Grundwerten oder Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit frühzeitig zu erkennen und diesen gegenzusteuern.

### Europäischer Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit

Der Europäische Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist ein jährlicher Zyklus zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten, der das Auftreten oder die Verschärfung von Problemen verhindern soll und dessen zentrales Element der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ist, der 2020 zum ersten Mal von der Kommission verfasst und veröffentlicht wurde.

### EU-Justizbarometer

Ergänzt wird der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit durch das EU-Justizbarometer, ein jährlicher Bericht mit vergleichbaren Daten zur Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der nationalen Justizsysteme.

### Europäische Semester

Flankiert wird das EU-Justizbarometer durch das Europäische Semester als jährliches Verfahren mit länderspezifischen Empfehlungen zu makroökonomischen und strukturellen Fragen, u. a. zu Justizsystemen und zur Korruptionsbekämpfung. Das Semester hat allerdings zum primären Ziel, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Es hat ein wenig gedauert, bis die Europäische Kommission einen ernstzunehmenden und funktionierenden Mechanismus entwickelt hat, der ein sinnvolles inhaltliches Profil für das Europäische Semester beinhaltet.

Zudem muss leider angemerkt werden, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleich gut in der Befolgung und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen sind. Mit verbindlichen Vorschriften in der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem 750 Mrd. Euro Hilfs-

instrument gegen die Folgen der Corona-Krise, die auf Nachdruck des Europäischen Parlaments mit aufgenommen wurden, soll nun sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen ernst nehmen. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, deren Genehmigung durch die Kommission Voraussetzung für den Erhalt der Gelder und Kredite ist, sind eng an die Empfehlungen des Europäischen Semesters geknüpft.

**Gegen Abweichungen und Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit gibt es ein umfassendes **INSTRUMENTARIUM**.**

### Kooperations- und Kontrollverfahren

Speziell auf die Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien ist ein Kooperations- und Kontrollverfahren ausgerichtet, das die regelmäßige Überwachung und Berichterstattung über die Fortschritte bei der Behebung von Mängeln im Zusammenhang mit der Justizreform, der Korruption und im Falle Bulgariens bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zum Inhalt hat.

### Informationskampagnen und Fördermaßnahmen

Schließlich unterhält die EU Finanzierungsinstrumente und bietet Informationskampagnen und Fördermaßnahmen zur Unterstützung der justiziellen Netze, des Medienpluralismus und der Medienfreiheit an.

### Strukturenreformen

Des Weiteren unterstützt die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten technisch und finanziell bei der Durchführung von Strukturreformen. Diese Mittel können auch für den Aufbau digitaler Strukturen und IT-Systeme genutzt werden, um ein einheitlicheres und interoperables Reporting, Monitoring und Audit zu ermöglichen und insbesondere die Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten und der Kommission im Bereich der geteilten Mittelverwaltung zu verbessern und modernisieren.

Der Aufbau eines solchen Systems würde die Nachverfolgbarkeit und tatsächliche Verteilung von EU-Mitteln wesentlich erleichtern und die Kontroll- und Prüfbarkeit des Europäischen Rechnungshofs, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung oder der Europäischen Staatsanwaltschaft signifikant vereinfachen. Auch nationale Parlamente würden von der Digitalisierung von Kontrolle und Audit profitieren, weil sie damit einen wesentlich besseren Einblick über die Verwendung der eigenen Steuer- und Haushaltsgelder in der EU erhalten würden.

Die Wichtigkeit eines solchen digitalen Systems ergibt sich nicht allein aus der erstrebenswerten Modernisierung und Aufwertung des europäischen Audits, sondern würde einen wichtigen Beitrag leisten, um Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, die sich nicht selten in systemischer Korruption und Vernetzung niederschlagen, schneller erkennen und wirksamer bekämpfen zu können.

Entsprechende Vorschläge der Kommission auf Drängen des Europäischen Parlaments wurden leider unter maßgeblichem Widerstand der deutschen Ratspräsidentschaft im Rat auf Beschluss der deutschen Länder abge-

blockt und zu einem Minimalkompromiss verwässert. Die Haltung zur Digitalisierung wird sich rasch verändern müssen, um dem Milliardenmissbrauch durch zeitnahe und intelligentes Monitoring entgegenzuwirken. In den deutschen Verwaltungen wird jedoch noch sehr gerne am analogen Zeitalter festgehalten, manche befinden sich gar noch im Postkutschenzeitalter – erstaunlich für ein Land, das wirtschaftlich so stark ist und modern sein will. Bei der Digitalisierung sind die Esten in der EU an der Spitze. Wenn Deutschland seine Steuergelder richtig verwendet sehen will, dann wird es Zeit, dass sich die deutschen Länder übergreifend auf Digitalisierung und Interoperabilität verständigen, mit der Möglichkeit, in der Kontrolle Künstliche Intelligenz einzusetzen.

**Der Aufbau eines DIGITALEN Systems zu Kontroll- und Prüfzwecken ist dringend erforderlich.**

### Instrumente zur Reaktion

Werden Defizite bei der Umsetzung gemeinsamer europäischer Normen oder gar Verstöße gegen Grundwerte oder die Rechtsstaatlichkeit festgestellt, die der Mitgliedstaat nicht von sich aus bereinigt, dann verfügt die Union über eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten.

### Vertragsverletzungsverfahren

Das Vertragsverletzungsverfahren ist das gängige Instrument zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung und

Einhaltung des EU-Rechts auf nationaler Ebene. Hier muss es sich nicht zwingend um Verstöße gegen die Grundwerte handeln. Allerdings gehört zum Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auch, dass Rechtsvorschriften gleichmäßig in allen Mitgliedstaaten angewendet werden.

Das Vertragsverletzungsverfahren ist ein formales Verfahren. Hierbei übermittelt die Kommission dem betreffenden Land zunächst ein Aufforderungsschreiben, um weitere Informationen zu erhalten. Das Land muss innerhalb einer festgelegten Frist von in der Regel zwei Monaten ein ausführliches Antwortschreiben übermitteln. Gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass das Land seinen Verpflichtungen nach dem EU-Recht nicht nachkommt, gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Dabei handelt es sich um eine formale Aufforderung, eine Übereinstimmung des nationalen mit dem EU-Recht herzustellen.

In der Stellungnahme erläutert die Kommission, warum sie der Auffassung ist, dass das Land gegen EU-Recht verstößt. Sie fordert es außerdem auf, sie innerhalb einer festgelegten Frist von in der Regel zwei Monaten über die getroffenen Maßnahmen zu unterrichten. Stellt das Land daraufhin immer noch keine Übereinstimmung mit dem Unionsrecht her, kann die Kommission den Europäischen Gerichtshof mit dem Fall befassen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein Mitgliedstaat nicht auf die Aufforderung der Kommission reagiert. Der Gerichtshof kann dann Sanktionen verhängen. Die meisten Fälle werden allerdings vorher geklärt. Leider dauern die Verfahren sehr lang, so dass die Wirksamkeit aufgrund der Langsamkeit leidet. Eine gewisse Beschleunigung solcher Verfahren ist in der Tat erforderlich.

Muss die Kommission den Gerichtshof zum zweiten Mal mit der Sache befassen, schlägt sie die Verhängung finanzieller Sanktionen in Form eines Pauschalbetrags und / oder eines täglich zu zahlenden Betrags vor. Bei der Berechnung dieser Sanktionen berücksichtigt sie, wie wichtig die verletzte Vorschrift ist und inwieweit das Gemeinwohl oder die Interessen Einzelner durch den Verstoß beeinträchtigt werden, über welchen Zeitraum die betreffende Vorschrift nicht angewendet wurde und ob das Land in der Lage ist, die Sanktionen zu bezahlen, die eine durchaus abschreckende Wirkung haben sollen. Der im Urteil des Gerichtshofs festgesetzte Betrag kann vom Vorschlag der Kommission abweichen.

**Bei Verstößen gegen das EU-Recht wird ein VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN in Gang gesetzt.**

### Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

Der bereits erwähnte Rechtsstaatlichkeitsbericht kommt im Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zum Tragen. Dieses ist ein von der Kommission im März 2014 verabschiedetes Frühwarninstrument, mit dem sie mit einem Mitgliedstaat in einen Dialog treten kann, um systemische Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit zu bekämpfen und so eine Eskalation zu verhindern. Der Rechtsstaatlichkeitsbericht, der 2020 zum ersten Mal von der Kommis-

sion erarbeitet wurde, besteht aus einem Gesamtbericht sowie 27 Länderkapiteln. Die Kommission erhielt Beiträge von allen Mitgliedstaaten und mehr als 200 Interessenträgern. Alle 27 Mitgliedstaaten sollen gleichermaßen beleuchtet werden. Dieser Bericht ist ein präventives Instrument zur Ermittlung von Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und dient der Vorbeugung der Entstehung ernsthafter Probleme. Im Mittelpunkt stehen vier Elemente, die besonders untersucht wurden:

- das Justizsystem mit den Faktoren Unabhängigkeit, Qualität und Wirksamkeit;
- der Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, mit dessen Hilfe Strategien zur Bekämpfung der Korruption und Maßnahmen zur Stärkung der Korruptionsprävention beleuchtet werden;
- die Medienfreiheit und der Medienpluralismus: Zu diesem Bereich gehören die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden, die Transparenz der Eigentumsverhältnisse, das Recht auf Zugang zu Informationen und der Schutz von Journalisten, die Pressefreiheit und Unabhängigkeit der Medien sowie
- die institutionelle Gewaltenteilung: Hier werden das Verfahren für die Ausarbeitung von Gesetzen, das System für die verfassungsgerichtliche Kontrolle sowie die Verfassungsreformen zur Stärkung des Systems von Kontrolle und Gegenkontrolle sowie die Rolle von unabhängigen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft betrachtet.

Die Wirkung des Rechtsstaatlichkeitsberichtes liegt darin, dass ein weiteres

Engagement des Europäischen Parlaments und des Rates in Fragen der Rechtsstaatlichkeit angestoßen werden kann, wobei der Bericht als eine solide Grundlage für die weitere interinstitutionelle Arbeit angesehen wird. Die Veröffentlichung ermöglicht somit eine Diskussion innerhalb der nationalen Parlamente und Behörden und schafft Anreize für Reformen und Debatten über die Rechtsstaatlichkeit.

**Der Rechtsstaatlichkeitsbericht dient als GRUNDLAGE für die interinstitutionelle Arbeit.**

#### Das Verfahren nach Artikel 7 EUV

Das wirksamste Instrument der Union ist das Verfahren nach Artikel 7 EUV. Dieses Vertragsinstrument dient zur Behebung schwerwiegender Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit. Es beinhaltet die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen, kommt jedoch in der Praxis nicht wirksam zur Anwendung.

Möglich ist entweder die Einleitung eines Verfahrens mit Präventionsmaßnahmen nach Artikel 7 Absatz 1 EUV oder ein Sanktionsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2 und 3 EUV:

- Das Verfahren gemäß Absatz 1 zum Vorliegen der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der europäischen Werte kann auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, der Kommission oder des Europäischen Parlaments eröffnet

werden. Eine Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates muss im Rat erfolgen und das Europäische Parlament muss zustimmen. Der Europäische Rat stellt bei den Präventionsmaßnahmen lediglich eine Gefahr einer Verletzung fest und kann Empfehlungen aussprechen. Hierfür ist im Rat eine Vier-Fünftel-Mehrheit notwendig ohne den betroffenen Mitgliedstaat.

- Die Einleitung eines Sanktionsverfahrens gemäß der Absätze 2 und 3 kann auf Vorschlag durch ein Drittel der Mitgliedstaaten oder der Kommission erfolgen. Das Europäische Parlament ist hier nicht vorschlagsberechtigt, muss jedoch nach Stellungnahme des betroffenen Mitgliedstaates seine Zustimmung geben. Die anschließende Abstimmung über die Entscheidung, ob eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der europäischen Werte vorliegt, muss im Rat einstimmig getroffen werden ohne den betroffenen Mitgliedstaat. Anschließend beschließt der Rat über die Aussetzung bestimmter Rechte einschließlich des Stimmrechts. Die Abstimmung hierzu bedarf einer qualifizierten Mehrheit. Auch hier nimmt der betroffene Mitgliedstaat nicht an der Abstimmung teil.

Ein Präventionsverfahren gemäß Absatz 1 wurde gegen Polen und Ungarn eingeleitet, während ein Sanktionsverfahren gemäß der Absätze 2 und 3 noch nie angewendet wurde. Das Kriterium der Einstimmigkeit im Rat als Voraussetzung für die Auslösung von Sanktionen stellt eine nahezu unüberwindbare Hürde da, womit das Sanktionsverfahren im Endeffekt zwar auf dem Papier weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen

**Ein SANKTIONSVERFAHREN nach Artikel 7 Absatz 2 und 3 EUV ist praktisch nahezu unmöglich.**

kann, in der Praxis jedoch real nicht anwendbar ist. Aus diesem zahnlosen Papiertiger-Mechanismus hat vor allem das Europäische Parlament wichtige Lehren für die Einführung der Haushaltskonditionalität gezogen und von Anfang an darauf bestanden, dass dieses neue Instrument wirksam angewendet und nicht von einem einzelnen Mitgliedstaat blockiert oder über Monate hinweg verschleppt werden kann.

#### Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts

Ein relativ neues, aber potenziell sehr wirksames Mittel zur Wahrung der Grundwerte und der Rechtsstaatlichkeit ist die Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts. Dabei wird die Einhaltung der Rechtsstaatsprinzipien mit der Gewährung von EU-Mitteln verknüpft: Die EU kann bei Verstößen den Zugang zu EU-Mitteln reduzieren, einschränken oder gar aussetzen.

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) bietet die Möglichkeit, gegen Verstöße gegen die Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit nach Artikel 2 EUV vorzugehen. Hierbei werden Verstöße gegen die Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat sanktioniert, die die Grundsätze der soliden Finanzverwaltung des EU-Haushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union auf hinreichend

direkte Weise beeinträchtigen oder ernsthaft gefährden. Beispiele sind die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz, das Versäumnis, willkürliche oder rechtswidrige Entscheidungen von Behörden, einschließlich Strafverfolgungsbehörden, zu verhindern, zu korrigieren oder zu sanktionieren. Ebenso können die Zurückhaltung finanzieller und personeller Ressourcen, die für eine ordnungsgemäße Funktionsweise der nationalen Vollzugsbehörden notwendig sind, oder das Versagen bei der Vermeidung von Interessenkonflikten zu Sanktionen führen.

Auch die Einschränkung der Verfügbarkeit und der Wirksamkeit von Rechtsmitteln, unter anderem durch restriktive Verfahrensregeln, mangelnde Umsetzung von Urteilen oder durch Einschränkung der wirksamen Untersuchung, sowie die Verfolgung oder Sanktionierung von Rechtsverletzungen sind zu nennen. In den Erwägungsgründen (recitals) ist klargelegt, dass sowohl einzelne Verstöße als auch systemische, weit verbreitete / wiederkehrende Praktiken oder Unterlassungen und Maßnahmen abgedeckt sind.

Sollte die Kommission solche Verstöße feststellen, muss sie zuerst den Mitgliedstaat informieren und umgehend auch das Europäische Parlament. Das Parlament tritt für die gesamte Dauer des Verfahrens mit der Kommission in einen strukturierten Dialog und tauscht sich regelmäßig über die Tatsachen des Verstoßes, die vorgeschlagenen Maßnahmen und die Abhilfeunternehmungen des betroffenen Mitgliedstaates aus. Der Mitgliedstaat muss alle erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen und kann innerhalb einer Frist von einem Monat, maximal drei Monaten, Stellung beziehen. Die Kommission

antwortet hierauf innerhalb eines Monats. Der Mitgliedstaat hat nun wieder einen Monat Zeit, um auf die Proportionalität (Verhältnismäßigkeit) der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zu reagieren. Anschließend kann die Kommission Maßnahmen in Form eines Durchführungsrechtsakts durch den Rat bestätigen lassen. Zur Annahme wird die qualifizierte Mehrheit benötigt. Dem betroffenen Mitgliedstaat steht es jederzeit zu, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verstöße zu beheben. Die Kommission ist in diesem Fall verpflichtet, die Situation erneut zu bewerten.

### Die Konditionalitätsregelung **SCHÜTZT** den EU-Haushalt.

Mit Hilfe dieses Verfahrens kann die Kommission auch direkt mit der Einstellung von Zahlungen oder dem Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, reagieren. Die Aussetzung der vollständigen oder teilweisen Auszahlung von Raten oder vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen, die aus dem Unionshaushalt garantiert werden, sowie die Aussetzung oder Verringerung des wirtschaftlichen Vorteils im Rahmen eines vom Unionshaushalt garantierten Finanzinstruments und das Verbot des Abschlusses neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Instrumente, die aus dem Unionshaushalt garantiert werden, sind weitere Möglichkeiten der finanziellen Sanktionierung.

Durch den Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit im Rat ist die Erwartung berechtigt, dass dieser Mechanismus weitaus effektiver zur Anwendung gebracht werden kann als das Artikel-7-Verfahren. Dennoch ist zu unterstreichen, dass die Haushaltskonditionalität keine „Neuaufgabe“ des Artikel-7-Verfahrens ist. Im Gegensatz zu Letzterem erfordert die Haushaltskonditionalität – wie der Name bereits aussagt – einen direkten Bezug zum Europäischen Haushalt. Sie ist damit im Anwendungsbereich enger gefasst als das Artikel-7-Verfahren, sollte im Gegenzug jedoch einfacher zur Anwendung kommen, zumal die Zeitschiene deutlich konsequenter angelegt ist als bei allen anderen Verfahren. Nun kommt es auf die Kommission an, dass sie dieses Verfahren adäquat anwendet, und auf den Rat, dass er den Mut besitzt, Probleme konsequent anzugehen statt sie auszusitzen oder zu ignorieren, bis sie sich zu einer ernsthaften Krise ausgewachsen.

### Fazit

Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft, die auf universellen Prinzipien aufbaut, die alle freiheitlichen, demokratischen und pluralistischen Ge-

sellschaften teilen. Nur wenn ein Staat sich diese Werte zu eigen macht und sie in der Staatspraxis auch befolgt, kann er Mitglied der Europäischen Union werden. Auf Versuche von Staaten, nach Erlangung der Mitgliedschaft diese Grundwerte zu relativieren oder gar das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu verletzen, kann die Union sowohl präventiv als auch reaktiv mit einer Reihe von Instrumenten und Maßnahmen reagieren. Einige davon mögen auf den ersten Blick schwerfällig oder kompliziert wirken. Bei dieser Beurteilung ist aber zu bedenken, dass die Instrumente zur Verteidigung des Rechtsstaats rechtsstaatlichen Prinzipien zu folgen haben. ///



Quelle: Monika Hohlmeier

**/// MONIKA HOHLMEIER, MDEP**  
ist Staatsministerin a. D., seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments und seit 2019 Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, Brüssel.

/// Die Arbeit des parlamentarischen Untersuchungsausschusses

## DER ANSCHLAG AM BERLINER BREITSCHIEDPLATZ

**VOLKER ULLRICH** /// Der Anschlag auf dem Breitscheidplatz im Dezember 2016 war der schlimmste islamistische Anschlag auf deutschem Boden. 12 Menschen starben, zahlreiche wurden verletzt. Wäre die Tat zu verhindern gewesen? Mit dieser Frage sowie der Aufarbeitung der Tat beschäftigte sich ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss, dessen Ergebnisse nachfolgend dargestellt werden.

### Der Anschlag

Am Abend des 19. Dezember 2016, kurz nach 20 Uhr, steuerte Anis Amri einen mit etwa 25 Tonnen Baustahl beladenen LKW der Marke Scania auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz neben der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche. Der Platz war kurz vor dem Weihnachtsfest gut besucht. Durch die Wucht des Aufpralls wurden 11 Menschen getötet und zahlreiche weitere Menschen wurden zum Teil erheblich

verletzt und leiden bis heute an den Folgen des Anschlags. Die Toten sollen an dieser Stelle genannt werden, damit sie nicht in Vergessenheit geraten. Es sind dies Anna und Georgiy Bagratuni, Sebastian Berlin, Nada Cizmar, Fabrizia Di Lorenzo, Dalia Elykaim, Christoph Herrlich, Klaus Jacob, Angelika Klösters, Dorit Krebs und Peter Völker. Womöglich wären noch mehr Opfer zu beklagen gewesen, wenn nicht ein automatisches Notbremsssystem den LKW ge-



Die Gedenkstätte am Berliner Breitscheidplatz, mit der an die verstorbenen Opfer des Terroranschlags vom 19. Dezember 2016 erinnert wird.

stoppt und ihn automatisch aus dem Weihnachtsmarkt hinaus auf die Buda-pester Straße gelenkt hätte, wo er zum Stehen kam. Den LKW selbst hatte der Attentäter wenige Stunden zuvor am Berliner Friedrich-Krause-Ufer entwendet und dabei den Fahrer Lukasz U. erschossen.

Der Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz war der schlimmste islamistische Anschlag auf deutschem Boden. Er steht in einem zeitlichen Zusammenhang mit einer Reihe dschihadistischer Anschläge, die in den Jahren 2015 und 2016 Europa erschüttert haben. Es begann mit dem Angriff auf die Redaktion von Charlie Hebdo im Januar 2015. Es folgten die Anschläge in Paris vom 13. November 2015 sowie der Anschlag in

Am 19. Dezember 2016 erfolgte ein **VERHEERENDER** islamistischer Anschlag auf einen Weihnachtsmarkt in Berlin.

Brüssel vom 16. März 2016 und in Nizza vom 14. Juli 2016, welcher in der Form der Tatbegehung durch einen LKW die Ereignisse auf dem Berliner Breitscheidplatz vorwegnahm und wie eine Blaupause wirkte. In Deutschland selbst verzeichnete das Jahr 2016 vier islamistische Anschläge. Am 25. Februar auf einen Bundespolizisten am Hauptbahn-

hof in Hannover, am 16. April auf den Sikh-Tempel in Essen, am 18. Juli in einem Regionalexpress bei Würzburg sowie am 24. Juli der Anschlag auf ein Volksfest in Ansbach.

Das Jahr 2016 war jenes, in welchem der sogenannte Islamische Staat in Syrien und im Irak seine größte territoriale Ausdehnung erreichen konnte. Mehrere tausend vornehmlich junge Menschen sind in dieser Zeit aus Europa in Richtung Syrien aufgebrochen, um sich dem IS anzuschließen. Das Ziel der Terrormiliz des „Islamischen Staates“ war es, Anschläge in Europa entweder gezielt durch den Einsatz von Terrorgruppen durchzuführen oder dies radikalisierten Einzeltätern zu überlassen.

### Die parlamentarische Aufarbeitung

Die öffentliche und mediale Betroffenheit nach dem Anschlag war groß. Der damalige Bundespräsident Joachim Gauck drückte es am Tag nach der Tat so aus: „[Es] war ein Angriff auf unsere Mitte, auf unsere Art zu leben.“ Neben der Trauer und dem Entsetzen über die Tat als solche wuchs auch der Wille nach Aufklärung und Aufarbeitung der Geschehnisse. Dies umso mehr, als sich in den Tagen nach dem Terroranschlag die Information verdichtete, dass der zunächst zur europaweiten Fahndung ausgeschriebene und dann am 23. Dezember 2016 bei Mailand getötete Attentäter bereits seit längerem den Sicherheitsbehörden bekannt und als islamistischer „Gefährder“ eingestuft war. Die Frage stand somit bereits zur ersten Minute im Raum und sie tut es heute noch: Wäre die Tat zu verhindern gewesen?

Bereits am 21. Dezember 2016 fasste sich der Innenausschuss des Deutschen Bundestages in einer Sondersitzung mit dem Terroranschlag. Weitere

**Im März 2018 wurde ein parlamentarischer UNTERSUCHUNGS-AUSSCHUSS zu der Tat eingesetzt.**

Sitzungen sollten im Januar und Februar 2017 folgen. Das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages erarbeitete dazu im Frühjahr 2017 einen Bericht. Es wurde relativ schnell deutlich, dass aufgrund der umfangreichen behördlichen, justiziellen und auch geheimdienstlichen Befassung mit dem späteren Attentäter ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss das richtige Instrument sei. Wegen der im September 2017 anstehenden Bundestagswahl und der anschließend andauernden Regierungsbildung verzögerte sich indes die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bis zum März 2018. Dann erst fasste der Bundestag einstimmig den Beschluss, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, um sich ausweislich des beschlossenen Untersuchungsauftrags ein Gesamtbild vom Handeln der zuständigen Behörden zu verschaffen und Ergebnisse zur Verbesserung tatsächlicher und gesetzgeberischer Art vorzuschlagen.

Ebenso wichtig ist das Ziel, Verbesserungen bei der Betreuung und Unterstützung von Hinterbliebenen und Opfern zu erarbeiten. Hier ist unmittelbar nach dem Anschlag ziemlich vieles sehr falsch gelaufen. Dass der erste behördliche Kontakt von Seiten der Behörden an manche Hinterbliebene eine Rechnung über die Obduktion ihres verstorbenen Vaters war, ist an würdelosem Umgang

nicht zu übertreffen und durch nichts zu rechtfertigen. Der Opferbeauftragte Kurt Beck bezeichnete dieses Vorgehen daher zu Recht als „gefühllos“ und „völlig daneben“.

### Die Herangehensweise an den Untersuchungsauftrag

In bis heute 124 öffentlichen und nicht-öffentlichen Beratungs- und vor allem Beweisaufnahmesitzungen wurden über hundert Zeugen und Sachverständige gehört. Die Aufarbeitung der Ereignisse folgte dabei nicht streng behördenbezogen, sondern chronologisch. Der Untersuchungsausschuss versuchte, den Weg Amris in Deutschland nachzuzeichnen und die dabei getroffenen behördlichen Entscheidungen oder auch Versäumnisse einzuordnen und zu bewerten. Während des gesamten Zeitraums der Arbeit im Ausschuss, also von April 2018 bis März 2021, wurden an jedem Donnerstag einer Sitzungswoche des Bundestages, meist ganztägig und das bedeutet, im wahrsten Sinne des Wortes bis Mitternacht, Zeugen gehört. Der organisatorische und zeitliche Aufwand in einem Untersuchungsausschuss ist regelmäßig hoch und tritt bei den Abgeordneten zum normalen Tagesgeschäft hinzu. Eine solche Aufgabe signalisiert aber ein wichtiges Anliegen des Staates, auch den Opfern des Anschlags und ihren Angehörigen gegenüber. Eben nicht zu ruhen und alles zu unternehmen, um aufzuklären, weshalb der Anschlag nicht verhindert werden konnte und Vorkehrungen gegenüber künftigen Bedrohungen zu schaffen.

### Der Weg zum Anschlag

Der spätere Attentäter Anis Amri setzte im Jahr 2011 im Zuge des arabischen Frühlings mit einem Boot über das Mit-

telmeer nach Lampedusa über. Von dort wurde er mit weiteren Flüchtlingen nach Sizilien gebracht. Bald fiel er in Italien als gewalttätig auf. Am 22. Oktober 2011 setzte er gemeinsam mit anderen eine Flüchtlingsunterkunft in Brand. Dafür wurde er zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt, die Amri in mehreren Gefängnissen in Sizilien bis zu seiner Entlassung im Juni 2015 verbüßte, ohne allerdings nach der Haftentlassung umgehend nach Tunesien abgeschoben zu werden. Bereits während seiner Haft, so heute die Mutmaßung, sei er radikalisiert worden und mit islamistischen Ideen näher in Kontakt gekommen.

**Der Attentäter ANIS AMRI gelangte als Flüchtling nach mehrjähriger Haft in Italien 2015 nach Deutschland.**

Über die Schweiz reiste Amri im Juli 2015 nach Deutschland ein und meldete sich in Freiburg als Asylsuchender und wurde unter dem Namen „Anis Amir“ registriert. Obwohl er zu diesem Zeitpunkt bereits durch die italienischen Behörden als „Gefährder“ im Schengener Informationssystem registriert war, fiel das den Behörden nicht auf, weil die falsche Namensangabe zu keinem Treffer führte. Finger- und Handabdrücke waren im System nicht hinterlegt. In den nächsten Wochen registrierte sich Anis Amri an mehreren Orten der Bundesrepublik Deutschland

als Asylsuchender unter verschiedenen Alias-Namen. Insgesamt sollten es 14 verschiedene Identitäten werden und er wurde mehreren Unterbringungseinrichtungen zugewiesen.

Bereits im Oktober 2015 erfolgte ein Hinweis eines Zimmernachbarn in der Unterkunft in Kleve an die Polizei, Anis Amri würde sich im Internet mit Material und Propagandaseiten des islamischen Staates befassen. Die Polizei legte einen sog. Prüffall Islamismus an, konnte aber diesen nicht der richtigen Identität Amris zuweisen. In diesem Zeitraum nahm Anis Amri auch Kontakt zum Netzwerk des salafistischen Predigers Abu Waala auf. Waala wurde im Februar 2021 vom Oberlandesgericht Celle wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und Beihilfe zur Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat zu einer Freiheitsstrafe von zehneinhalb Jahren verurteilt. Im Jahr 2015 operierte Abu Waala über den von ihm gegründeten „Deutschsprachiger Islamkreis Hildesheim“ als eine Art „Statthalter“ des IS in Deutschland und versuchte konspirativ, für den Dschihad zu rekrutieren.

Im Zusammenhang mit dem Komplex um Abu Walaa ermittelte das LKA NRW im Rahmen der EK Ventum. Im Zuge dessen hatte auch der V-Mann Murat Cem, der später unter der Abkürzung VP01 bekannt werden sollte, ab Herbst 2015 Kontakt zu Anis Amri. Über das Wirken der VP01 ist im Frühjahr 2020 das Buch „Undercover“ von zwei Redakteuren des Spiegel erschienen. Im Herbst 2015 meldete die VP01 an seine V-Personenführer, dass Amri nach dem Vorbild des eben in Paris verübten Anschlags einen ähnlichen plane und sich dafür Waffen besorgen wolle. Über Glaubwürdigkeit der VP01 und der Glaubhaftigkeit ihrer Aussagen und

damit deren Einschätzung entzündete sich ein Streit zwischen dem BKA und dem LKA NRW. Amri wurde infolgedessen als islamistischer Gefährder eingestuft. Darüber informierte auch das Bundesamt für Verfassungsschutz mittels eines Behördenzeugnisses die Berliner Behörden. Der Grund für die Wahl des Behördenzeugnisses lag in der Absicht, die Quelle dieser Information zu schützen, an sich kein unüblicher Vorgang. Anis Amri, dessen Lebensmittelpunkt sich ab Februar 2016 nach Berlin verlagerte, war damit auf dem Schirm von Polizei und Verfassungsschutz.

Insgesamt 13 Mal war er im Laufe des Jahres 2016 Thema im Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum (GTAZ). Das GTAZ wurde im Jahr 2004 ins Leben gerufen und ist eine Koordinierungsstelle von Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, an welcher die Polizei und Verfassungsschutzbehörden sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Generalbundesanwaltschaft ihre Erkenntnisse austauschen. Amri besuchte in Berlin mehrere salafistische Moscheen, unter anderem die Fussilet-Moschee.

Der Asylantrag Amris wurde im Juni 2016 bestandkräftig abgelehnt. Seitdem war er vollziehbar ausreisepflichtig. Eine Abschiebung scheiterte jedoch an den fehlenden Passersatzpapieren und somit an der Klärung seiner Identität. Um es

**Ab 2015 stand Amri unter BEOBACHTUNG zuständiger Sicherheitsbehörden.**

vereinfacht auszudrücken: Es ging darum, die tunesischen Behörden zu überzeugen, dass Amri tunesischer Staatsbürger sei und diese ihn zurücknehmen müssen. Diese Bemühungen scheiterten. In der Folgezeit wandte sich Amri in Berlin vermehrt dem Drogengeschäft zu. Dies war den Sicherheitsbehörden bekannt und führte in der Konsequenz auch zu der fatalen Einschätzung, dass die Gefährlichkeit Amris als islamistischer Gefährder abgenommen habe, weil er als Drogendealer aktiv ist. Weshalb zu diesem Zeitpunkt keine Verhaftung erfolgte, erschließt sich im Nachgang nicht.

Bei einem Ausreiseversuch in die Schweiz wurde Anis Amri am Busbahnhof in Friedrichshafen am 30. Juli 2016 festgenommen. Bei seiner Durchsuchung wurden gefälschte Passdokumente und Drogen gefunden. Er wurde in Ravensburg zur Sicherung der Abschiebung in Haft genommen und weitere Ermittlungsverfahren wurden eingeleitet. Nach Rücksprache mit der Ausländerbehörde Kleve, die nach wie vor für Amri zuständig war, wurde Amri wieder freigelassen, weil die Ausländerbehörde mit dem Hinweis auf die Schwierigkeit, innerhalb von drei Monaten Passersatzpapiere zu beschaffen, eine Abschiebungshaft für unzulässig erachtete. Fälschlicherweise wie sich herausstellen sollte.

Der marokkanische Geheimdienst übermittelte Erkenntnisanfragen zu Amri im September und Oktober 2016 an deutsche Sicherheitsbehörden. Dieser habe Kontakt zur Terrormiliz des IS und führe ein nicht näher bezeichnetes Projekt aus. Eine Observation Amris wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht mehr aufgenommen. Am Abend des 19. Dezember erschoss Amri den LKW-Fahrer Lukasz U., kaperte dessen

LKW und fuhr zum Breitscheidplatz und beging seine Terrortat.

Nach dem Anschlag flüchtete der Attentäter aus Berlin über Emmerich in die Niederlande. Von dort aus führte die Route seiner Flucht über Brüssel und Lyon nach Turin und schließlich nach Mailand. Von dort begab sich Amri am Morgen des 23. Dezember in den Vorort Sesto San Giovanni, wo er von einer Polizeistreife angehalten wurde. Da Amri sofort das Feuer auf die ihn kontrollierenden Polizisten eröffnete, übrigens mit der gleichen Pistole, mit welcher der LKW-Fahrer Lukasz U. getötet wurde, wurde er von den Polizisten erschossen.

**Am 23. Dezember 2016 wird der Attentäter in der Nähe von Mailand von der Polizei **ERSCHOSSEN**.**

### Zu klärende Fragen

Die Aufarbeitung im Untersuchungsausschuss hat eine zweifache Komponente. Zum einen ist herauszuarbeiten, an welchen Stellen die Behörden geltendes Recht nicht konsequent genug angewandt haben oder aus den vorliegenden Informationen falsche oder unzureichende Schlüsse gezogen haben. Zahlreiche Behörden von Bund und Ländern, Polizei, Verfassungsschutzämter, Staatsanwaltschaften und Ausländerbehörden haben sich mit dem späteren Täter befasst. Er galt klar als islamistischer Gefährder und seine Kontakte in die dschihadistische und salafistische Szene mit ihren Hasspredigern waren bekannt.

Warum konnte er also doch zum Mörder werden? Hier geht es um die Frage, was man tun hätte können, um den Anschlag zu verhindern. An welcher Stelle wurden ausländerrechtliche Schritte bis hin zu möglichen Abschiebungen nicht vollzogen, Haftbefehle nicht beantragt oder Überwachungsmaßnahmen oder Observierungen eingestellt?

Zum anderen hat sich im Untersuchungsausschuss der Fokus stärker auf ungeklärte und bis heute ungelöste Fragen des Sachverhalts gerichtet. Wer waren die Ansprechpartner Amris beim sogenannten Islamischen Staat und mit wem hat er unmittelbar vor der Tat Kontakt gehabt? Hat Anis Amri den LKW zufällig ausgewählt? Weshalb ist Anis Amri nach Entdeckung des Lastwagens erst in die Moschee und dann zurück zu den parkenden LKWs am Berliner Friedrich-Krause-Ufer? Woher hatte Amri die Tatwaffe? Weshalb wurde die Aufenthaltsbescheinigung Amris im LKW erst über 16 Stunden nach dem Anschlag gefunden und wieso ist die Spurenlage in dem Auto so unklar? Wie und mit wem kam Amri nach der Tat von Berlin an den Niederrhein, wer half ihm also bei der Flucht? Hatte er dazu womöglich gar Helfer aus dem Clan-Milieu? Wie kam Amri auf der Flucht von Brüssel nach Lyon? Hatte er womöglich Kontakte in die dortige islamistische Szene? Weshalb tauchte er nachts in Sesto San Giovanni, einem Vorort von Mailand auf? Übrigens ist das der Ort, in dessen Nachbarschaft der Lastwagen von Lukasz U. mit den Stahlträgern beladen wurde.

### Die Ergebnisse

Zeugenbefragungen und die Einordnung der Aussagen nach einer Tat wie dem Anschlag auf dem Breitscheidplatz

werden mit dem Wissen von heute vorgenommen. Dass Anis Amri zum Mörder werden wird, war allen handelnden Personen vor der Tat aber eben nicht bekannt. Dies ist bei der Bewertung des Sachverhalts zu berücksichtigen, lässt jedoch gleichwohl die Verantwortung für die Aspekte nicht entfallen, an denen mit dem Instrumentarium des geltenden Rechts ein entschlosseneres und konsequentes Vorgehen gegen Amri möglich, ja sogar geboten erschien. Dieses ist unterblieben und die Fehleinschätzungen, die diesem Unterlassen zugrunde lagen, hat der Untersuchungsausschuss aufgearbeitet.

**Der Untersuchungsausschuss hat VERBESSERUNGSPOTENZIAL deutlich gemacht.**

Es beginnt mit der Einreise und der Registrierung als Asylbewerber. Eine europaweite Registrierung im Schengener Informationssystem der Finger bzw. Handabdrücke sowie auch die Anzeige von Treffern, die dem Namen ähnlich sind, hätten bereits im Juli 2015 dazu geführt, dass Amri als bereits wegen einer gefährlichen Gewalttat vorbestrafter Krimineller entdeckt worden wäre. Ebenso ist es heute nicht mehr möglich, dass unter verschiedenen Alias-Namen an unterschiedlichen Orten der Bundesrepublik Asyl beantragt werden kann. Der Ausschuss hat auch aufgezeigt, dass Verbesserungspotenzial bei der Einstufung von Gefährdern besteht.

Als unmittelbare Folge aus dem Fall Anis Amri haben die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder ihr System zur Einschätzung von Gefährdern nachjustiert, um eine präzisere Bewertung vornehmen zu können. Nicht mehr allein Gefährdungssachverhalte, sondern die von der Person festzumachende Gefährdung selbst soll stärker in den Blick genommen werden. Auch im Hinblick auf strafrechtliche Verfahren wurden bereits erhebliche Verbesserungen vorgenommen. Ungeachtet seiner Vorstrafe in Italien haben zu Anis Amri in Deutschland geführte Ermittlungsverfahren jeweils für sich genommen die Ausstellung eines Untersuchungshaftbefehls nicht begründen können und verschiedene Staatsanwaltschaften haben vielmehr auch einzelne Verfahren geführt. Das ist jetzt anders. Mit dem Instrument der Sammelverfahren können unterschiedliche Ermittlungskomplexe jetzt verbunden werden. Allein mit den Taten, die Amri in Deutschland begangen hat, hätte er in Untersuchungshaft genommen werden können.

Das Ausländerrecht wurde zudem nicht mit der Konsequenz vollzogen, die das Gesetz vorsieht. Die fehlende Anordnung von Abschiebehaft nach dem Ausreiseversuch in Friedrichshafen war ein Fehler. Auch wurde von Seiten des Landes Nordrhein-Westfalen keine Abschiebeanordnung nach § 58a AuslG durchgeführt, ja nicht einmal erwogen, obwohl diese Vorschrift dem jeweiligen Landesinnenminister die Möglichkeit gibt, Gefährder direkt abzuschicken. Ungeachtet dessen hat es zu lange gedauert, bis Passersatzpapiere beschafft waren. Auch dies funktioniert heute wesentlich besser. Es war die fehlende Konsequenz bei der Anwendung geltender Vorschriften, die dazu führten, dass

Amri auf freiem Fuß blieb. Unverständlich auch, weshalb die Observation Amris eingestellt und nach den Informationen aus Marokko nicht wiederaufgenommen wurde. Noch ein wichtiger Punkt ist zu erwähnen. Das soziale Opferentschädigungsrecht wurde im Dezember 2019 durch den Bundestag wesentlich reformiert. Damit erhalten Opfer von Gewalt- und Terrorataten mehr Leistungen. Ein wichtiges politisches Signal.

### Noch zu führende Debatten

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses hat bereits zu konkreten Verbesserungen geführt. Das allein genügt aber nicht. Es wird in Deutschland insgesamt über die Sicherheitsarchitektur zu diskutieren sein. Der Föderalismus ist eines der grundlegenden Ordnungsprinzipien unseres Landes. Er begründet und gibt die Vielfalt in unserem Land wieder. Er kann indes angesichts mehrerer Dutzend Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern bei länderübergreifenden Sachverhalten schwerfällig wirken. Wir brauchen daher einen besseren und schnelleren Datenaustausch – nicht nur in Europa, sondern auch zwischen den Sicherheitsbehörden in Deutschland. Im gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum (GTAZ) müssen klare Verantwortlichkeiten gelten, damit Gefährdungssachverhalte konsequent ab-

**Es braucht eine bessere und länderübergreifende ZUSAMMENARBEIT und Vernetzung der Sicherheitsbehörden.**

gearbeitet werden können. Das BKA muss zum Beispiel als Geschäftsführer der AG Op.-Infoaustausch und der AG Rima darüber wachen, dass die vereinbarten Maßnahmen auch durchgeführt werden. Der Datenaustausch zwischen Sicherheitsbehörden insgesamt ist weiter zu verbessern. Auch und gerade im europäischen Maßstab.

Im Rahmen der Arbeit des Untersuchungsausschusses hat sich ebenso gezeigt, dass manche Sicherheitsbehörden in kleineren Ländern in der Abwicklung komplexerer Vorgänge überfordert erscheinen. Ein Paradebeispiel in negativer Form ist das Landesamt für Verfassungsschutz in Mecklenburg-Vorpommern, welches wohl aus Überforderung und falscher Interpretation rechtlicher Vorgaben heraus Hinweise auf mögliche Beteiligte an dem Anschlag nicht weitergeleitet hat. Eine stärkere Vernetzung und Kooperation, gerade auch der Verfassungsschutzämter der Länder ist daher angezeigt. Wir brauchen zudem eine gute personelle Ausstattung der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern. Mit dem Pakt für den Rechtsstaat sind bereits mehrere tausend neue Stellen geschaffen worden. Dieser Stellenzuwachs ist jedoch zu verstetigen.

Aber auch über Fähigkeiten ist zu sprechen. Damit sind nicht neue Befugnisse gemeint, sondern technische Fähigkeiten im Rahmen der bestehenden Befugnisse wie die Kommunikation über Messengerdienste wie WhatsApp. Das beginnt mit den Systemen der Videoaufklärung an den Bahnhöfen und öffentlichen Plätzen in Deutschland. Diese haben zu oft unterschiedliche Formate, was eine genaue und schnelle Auswertung nach der Tat erschwert. Hinweise auf den Attentäter kamen nach der Tat von ausländischen Ge-

heimdiensten, die in ihren technischen Möglichkeiten viel weiter sind. Hier voranzukommen verlangt Ressourceneinsatz und damit auch politischen Willen. Es bleibt zudem festzuhalten, dass der Prävention eine tragende Rolle zukommt. Islamistische Zellen und Strukturen sind weiter zu beobachten und mit den Mitteln des Rechtsstaats zu zerschlagen. Dem Hass ist der Nährboden zu entziehen, damit Terror gar nicht erst entstehen kann.

### Fazit

Wäre der Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz zu verhindern gewesen? Mit letzter Bestimmtheit lässt sich diese hypothetische Frage nicht beantworten. Klar ist indes, dass es zahlreiche Ansatzpunkte gegeben hat, den späteren Attentäter außer Landes zu bringen oder intensiver zu observieren und ihn damit im Ergebnis an der Tatausführung zu hindern. Welche Entscheidung letztlich falsch getroffen wurde, lässt sich abschließend nicht festmachen. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass durch die Sicherheitsbehörden in den letzten Jahren mehrere Anschlagpläne aufgedeckt und damit verhindert werden konnten. Dies soll nichts relativieren, zeigt aber, dass die Strukturen funktionieren. Dass zudem zahlreiche rechtliche und tatsächliche Verbesserungen durch die Ar-

Trotz offenbleibender Fragen hat der Untersuchungsausschuss wichtige und konkrete **ERGEBNISSE** erarbeitet.

beit des Untersuchungsausschusses angestoßen und bereits umgesetzt wurden, ist ein wichtiger Erfolg der parlamentarischen Aufklärung. Dies wird auch nicht dadurch gemindert, dass Fragen im Zusammenhang mit dem Anschlagsgeschehen offenbleiben. Das BKA konnte diese offenen Fragen bis heute nicht ermitteln; ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss kann dies ebenso wenig. Dennoch muss festgehalten werden: Die Arbeit hat wichtige und konkrete Ergebnisse hervorgebracht und mit einer insgesamt dreijährigen parlamentarischen Untersuchung den erklärten Willen zum Ausdruck gebracht, die furchtbare Tat vom 19. Dezember 2016 aufzuklären und Lehren daraus zu ziehen. ///



/// DR. VOLKER ULLRICH, MDB  
ist Obmann der CDU/CSU-Fraktion im Untersuchungsausschuss, Berlin.



Freiwilliges Engagement hält die Gesellschaft zusammen, nicht nur in Krisenzeiten.

/// Hilfe und Nähe trotz Abstand

## EHRENAMT IN ZEITEN VON CORONA

**MICHAEL CHRIST** /// Die Beschränkungen der Pandemie hinterlassen auch beim Ehrenamt tiefe Spuren. Doch aufzugeben ist nicht im Sinne der Freiwilligen. Hilfe ist gerade auch in Krisen notwendig. Deutschland darf sich glücklich schätzen über eine Vielzahl Ehrenamtlicher. Nachfolgend ein Einblick in die Arbeit von stillen Helden, die sich für andere engagieren, Zeit investieren, zuhören und anpacken.

Zügig, aber dennoch routiniert begeht Lothar den Fußballplatz. Er ist Platzwart beim örtlichen Fußballverein in der Gemeinde Sachsen bei Ansbach in Mittelfranken. „Ich mache das jetzt schon seit sieben Jahren“, erzählt er im Laufen. Sein Blick fährt dabei geübt und konzentriert alle wichtigen Stellen ab. Es ist Mitte Februar. Das Wetter ist nach einer schneereichen Woche immer noch kalt. Das weiße Nass bedeckt den Boden vollständig. „Besonders im Sommer

braucht der Rasen sehr viel Pflege, aber auch jetzt gibt es jede Menge zu tun“, weiß er. Auf dem sonst jeden Abend belegten Fußballplatz wurde jedoch schon lange nicht mehr gespielt.

### Die Fülle an Ehrenämtern

So wie Lothar ist fast jeder zweite Deutsche über 14 Jahren ehrenamtlich aktiv. Untersuchungen zeigen dabei verschiedene Ausprägungen und Entwicklungen. Neben der Tendenz einer zuneh-

menden Beteiligung und eines gesteigerten Bewusstseins rund um das Ehrenamt kursieren durchaus Unterschiede im statistischen Zahlenwerk. Dies lässt sich wohl darauf zurückführen, wie der scheinbar triviale Begriff „Ehrenamt“ definiert wird.

So spricht eine im Jahr 1999 eingesetzte Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags von bürgerschaftlichem Engagement.<sup>1</sup> Damit wird versucht, die verschiedenen Erscheinungsformen freiwilliger Arbeit, von solidarisches Nachbarschaftsinitiativen bis hin zu organisierten Vereinen, einzubeziehen. Im gesellschaftlichen Diskurs gilt als freiwilliges Engagement, wer neben dem Beruf freiwillige oder ehrenamtliche Aufgaben zugunsten Dritter übernimmt. Statt monetärer Gegenleistung (mit Ausnahme von Aufwandsentschädigungen) steht das Gemeinwohl im Vordergrund.

Fast jeder **ZWEITE** Deutsche über **14** ist ehrenamtlich aktiv.

Wer – berechtigterweise – private Unterstützungsleistungen wie Nachbarschaftshilfen noch in die Statistik mit aufnimmt, dessen Rechnung dürfte mit Schätzungen, die von über 70% freiwilligem Engagement ausgehen,<sup>2</sup> übereinstimmen. Die Tätigkeiten sind dabei so verschieden wie herausfordernd: von Abrechnung bis Zukunftsprognose, von Akquise neuer über die Betreuung der aktuellen Mitglieder bis hin zum Zuhören. Oftmals steht dabei ein Verein oder eine Initiative im Hintergrund. Damit verbunden ist die Besetzung repräsentation-

tiver Ämter. Trotz aller Freiwilligkeit verlangt das Vereinsrecht<sup>3</sup> verantwortliche Ansprechpartner. Ebenso ist für nicht eingetragene Interessensvertretungen eine Wahl der reichlich vorhandenen Posten für das Gemeinschaftsgefühl und die Organisationsstruktur sinnvoll. Die Ämter dabei sind vielseitig: Platzwart, Trainer, Vorstand, Kassier, Ersthelfer, Elternbeirat, Schöffe, Gemeinderat, Mitarbeiter der Tafel, bei der Flüchtlingshilfe, als Wahlhelfer, bei der Feuerwehr, als Jugendbetreuer, in der Kirche, bei der Caritas, in Selbsthilfegruppen oder als Umzugshelfer – die Liste ließe sich endlos verlängern.

Das Fazit für Deutschland:<sup>4</sup> Innerhalb der letzten 15 Jahre stieg der Anteil freiwillig engagierter Menschen gering, aber kontinuierlich. Männer beteiligen sich zu 45,7% „und richten ihr Engagement häufig an keine bestimmte Zielgruppe“. Frauen, zu 41,5% aktiv, haben dabei deutlich seltener Leitungs- oder Vorstandspositionen inne und richten ihr Tun eher mit einer „Nähe zum Sozialen“ und „familienbezogen“ aus. Der Gleichstellungsbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Jahr 2013 sieht als Grund die Rollenbilder von Mann und Frau: „Soziale Rollen prägen] Handlungsoptionen für Frauen und Männer ungleich“.<sup>5</sup> Zugleich fällt eine steigende freiwillige Beteiligung für höher gebilde-

**Die Zunahme an freiwilligem Engagement wächst gering, aber KONTINUIERLICH.**

te Menschen auf. Die Gruppe der Migranten birgt ein ebenso nicht zu unterschätzendes Potenzial. Waren Sie doch zum Teil selbst schon Nutznießer von helfenden Händen. Experten führen das aktuelle Ausbleiben auch auf sprachliche und kulturelle Barrieren zurück und argumentieren, diese Potenziale nicht ungenutzt zu lassen. Denn Fakt ist: Menschen, die sich freiwillig engagieren, werden immer gebraucht, das ganze Jahr und nicht nur am 5. Dezember, dem Internationalen Tag des Ehrenamtes.

### Aktuelle Herausforderungen

Der leicht steigende Zulauf von Menschen, die sich im Sinne anderer engagieren wollen, ist erfreulich. Dem stehen aber auch die wachsenden Herausforderungen, nicht erst seit der Corona-Pandemie, gegenüber. Trotz steigender Freiwilligenzahlen bleiben so Verantwortungsposten immer häufiger vakant. Die früher übliche „Vererbung“ ist bei weitem nicht mehr die Regel. Jugendlichen eröffnen sich heutzutage unendlich viele Möglichkeiten für ihre Freizeitgestaltung, sodass das Ehrenamt des Vaters oder der Mutter nicht mehr attraktiv genug erscheint. Eine dauerhafte Verpflichtung passt vielleicht auch nicht mehr zu einem Leben voller Freiheit und Selbstbestimmung. Die VUCA-Welt<sup>6</sup> stellt außerdem täglich weitere Anforderungen an jeden Einzelnen. Das Bestreben, zusätzlich (rechtliche) Verantwortung für einen Verein und dessen Mitglieder zu übernehmen, hält sich eher in Grenzen. Neue Regularien oder aufwendige Dokumentationspflichten erhöhen trotz mancher Sinnhaftigkeit den Anreiz auch nicht.

Dennoch setzen sich noch viele Bürger in ihrer Freizeit für andere ein. In Gesprächen wird aber deutlich, dass

derzeit pandemiebedingt vor allem das Zwischenmenschliche am meisten fehlt. Bereits die Kleinsten vermissen das Dribbeln mit dem Ball, das Herumtollen mit den Spielkameraden sowie die Zeit mit dem Trainer, der als Vorbild gilt. „Neben der reinen sportlichen Betätigung lernen die Kinder im Breitensport auch Verantwortung, Teamgeist und Ehrgeiz zur Zielerreichung“, wie ein Vereinsvertreter wissen lässt. Neu zugezogene Bürger sehen Kulturvereine und Sportstätten oft als erste Adresse, um sich in der neuen Umgebung unter Gleichgesinnten einzuleben.

Hart trifft es auch die Freiwilligen Feuerwehren und verwandte Hilfsdienste. In weiten Teilen des Lockdowns waren die regelmäßigen Übungs-

### Die Corona-Pandemie **ERSCHWERT** ehrenamtliche Tätigkeiten.

stunden verboten. Zwar konnten die Einsätze wie gewohnt auch unter Corona-Bedingungen durchgeführt werden, aber eine schnelle und zielgerichtete Hilfeleistung bedarf regelmäßiger Übung. Der Ernstfall erfordert Zusammenarbeit und eine gewisse Routine, um zuverlässig helfen zu können. Besonders in ländlicheren Gegenden dient das Feuerwehrhaus daneben auch als Treffpunkt für die Dorfgemeinschaft. Man kommt zusammen, tauscht sich aus und lacht miteinander. Gemeinsamkeiten schaffen Nähe und senken Hemmschwellen im Ernstfall.

Niedrigschwellige Angebote zu schaffen ist auch das Bestreben von Inklusionseinrichtungen und Selbsthilfegruppen. Zum einen betreuen sie Menschen mit Einschränkungen, zum anderen geben sie Raum, um über intime Probleme zu sprechen. Folglich ist Nähe hierfür eine Grundvoraussetzung. Besprechungen, Supervisionssitzungen und gemeinsame Aktivitäten gründen darauf. Menschen mit schweren geistigen Einschränkungen verstehen in der Regel den Sinn der Hygienemaßnahmen nicht, sondern sehnen sich nach Nähe und Aufmerksamkeit. Unausweichlich in dieser Arbeit sind dabei Freiwillige. Eine Vertreterin der Lebenshilfe zeigte sich sehr erfreut über viele Anfragen. Über lange Strecken musste die Schiene der freiwilligen Helfer allerdings auf Eis gelegt werden, weil der Aufwand nicht zu stemmen war. Gemeinderat Simon Kapp, der sich bei all den Ehrenamtlichen für ihre Arbeit in dieser besonderen Zeit bedankt, bringt es auf den Punkt: „Das, wofür wir diese Arbeit machen, kann gerade nicht stattfinden. Gerne würden wir wieder Menschen begrüßen dürfen. Es ist aktuell nur ein organisatorisches Am-Leben-Halten.“

### Soziale Aspekte

Unbestritten helfen Freiwillige, ob in Gruppen organisiert oder einzeln, dort wo es brennt. Meist wird das dann deutlich, wenn die Not am größten ist: während der Fluchtbewegung 2015/2016 oder der Corona-Pandemie ab 2020. Darüber hinaus lassen sich viele weitere gesellschaftliche und persönliche Motive nennen, sich zu beteiligen.

Ehrenamtliche schätzen die Mehrarbeit neben ihrem Job. Helfen macht glücklich und zufrieden, wie die Glücksforschung längst wissenschaftlich nach-



Quelle: Simon Kapp

**Lothar, die gute Seele vom Fußballverein Sachsen in Mittelfranken. Sein dortiger ehrenamtlicher Einsatz macht dem Rentner Spaß und gibt ihm auch viel.**

gewiesen hat. Die Interaktion mit anderen und die unmittelbare Rückmeldung in Form von Mimik, Gestik oder Worten ist sinnstiftend. Intrinsisch motiviert begreift der Mensch die Beschäftigung selten als Arbeit. Antrieb ist vielmehr der Spaß an der Tätigkeit selbst, Selbstverwirklichung, Gemeinschaftsgefühl und der Impuls, etwas mitgestaltet oder erschaffen zu haben. Meist entstehen in Teams kreative Lösungen und Freundschaften.

Lothar ist ein echter Allrounder. Rasenpflege, Würstchengrillen und Putzen – mit bis zu zehn Stunden täglich investiert der Rentner viel Zeit in den Verein. Wenn größere Arbeiten anstehen, braucht er aber nur zu fragen: „Da kommen sofort ein paar Leute und helfen mit.“ Für den gebürtigen Kieler, der sei-

nen neuen Wohnort bereits jetzt als Heimat bezeichnet, ein echter Glücksfall. Weder Nationalität, Hautfarbe, Sprachbarrieren oder Religion waren je ein Hindernisgrund. Ganz im Gegenteil: Der Reichtum an Traditionen, kulturellen Orientierungen und Werten, innerhalb, aber auch außerhalb des Vereins, schafft eine Atmosphäre des Willkommenseins.

**Eine INTRINSISCH motivierte Beschäftigung macht glücklich und zufrieden.**

Das Ehrenamt ist der Kitt der Gesellschaft. Nachweislich verrichten Freiwillige einen nicht zu unterschätzenden Dienst an der Gesellschaft. Will man die Arbeit rein auf seinen monetären Wert reduzieren, sei mit 35 Milliarden Euro Arbeitsleistung pro Jahr eine der eher defensiveren Schätzungen genannt.<sup>7</sup> Auf unentgeltlich erbrachte Arbeit von Bürgern kann mittlerweile nicht mehr verzichtet werden. Besonders junge Menschen werden für einen unentgeltlichen Einsatz gesucht. Zugleich wird v. a. den Heranwachsenden aber unterstellt, sich, vertieft in Soziale Netzwerke, von der Gesellschaft abzukapseln. Sind in diesem Zusammenhang immer wiederkehrende Forderungen nach sozialen Pflichtdiensten für Senioren, Arbeitslose oder Schulabgänger sinnvoll?

Politische Interessensvertreter wissen um die Wichtigkeit des Ehrenamts. Seit vielen Jahren versuchen Bund, Länder und Kommunen deshalb freiwilliges Mitwirken systematisch zu fördern. Ehrenamtskarten, vergünstigte Tickets für den öffentlichen Nahverkehr und Kulturveranstaltungen, Ehrenamtsbeauftragte als Ansprechpartner, Jubiläumssurkunden, der deutsche Engagement-Preis der Bundesregierung und weitere Ideen sind Beispiele dafür. Die CDU in Hessen möchte das Ehrenamt gar in die Verfassung aufnehmen lassen.<sup>8</sup> Handlungsbedarf im Umgang mit bürgerschaftlichem Engagement sieht auch die Enquete-Kommission, die in ihrem Abschlussbericht von 2002 zehn Anknüpfungspunkte zur Verbesserung vorgeschlagen hat, u. a. Entbürokratisierung, mehr Mitbestimmungsrechte für Ehrenamtliche, eine Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts sowie mehr Anerkennung und Qualifikation.<sup>9</sup> Gesetzliche Regelun-

gen können jedoch nur den allgemeinen Rahmen geben. Wertschätzung, Umdenken und Beteiligung müssen in den Köpfen eines jeden Einzelnen passieren, losgelöst von wirtschaftlichen Interessen.

### **Mut, neue Wege und Perspektiven**

Bei allem Negativen sind Krisen aber eben auch Treiber für Innovationen und Neuerungen. Bisherige Konzepte müssen überdacht und gewohnte Pfade verlassen werden. Dabei findet ein Hinterfragen statt, das Impulse und Energie zur Verbesserung freisetzt. Regelmäßige Treffen finden nun virtuell statt. Das ist eine Erfahrung, die viele Organisationen ohne die Pandemie niemals gemacht hätten, schon allein aufgrund fehlender Ka-

**Die Krisensituation hat NEUE Wege und Möglichkeiten der ehrenamtlichen Arbeit hervorgebracht.**

pazitäten. Speziell im Bereich der Seelsorge haben niedrigschwellige Angebote wie Videochats Anklang gefunden. Sowohl Betreuer als auch Teilnehmer schätzen die Flexibilität und Anonymität bei gleichzeitiger Gesellschaft mit Gleichgesinnten. Ganz ersetzen können Videoveranstaltungen die Gemeinschaft aber dennoch nicht, schon allein, weil Randgespräche nahezu unmöglich und auch das Erkennen von Körpersprache und Reaktionen der Teilnehmer per Videoübertragung begrenzt sind. Aber es ermöglicht das Kontakthalten und auch ganz neue, virtuelle Einblicke in das Le-

bensumfeld des Gegenübers. Leider bleiben besonders eingeschränkte Menschen mit niedriger Digitalkompetenz auf der Strecke, beginnend bei fehlendem WLAN oder Laptops. Besonders körperlich und geistig eingeschränkte Menschen benötigen, betreut durch Sozialdienste, eine kurzweilige Freizeitgestaltung und Ordnung ihres Alltags.

Kirchliche Kinder- und Jugendgruppen berichten ebenfalls von einer Umstrukturierung ihres Programms. Sie greifen zum Stift und schreiben persönliche Postkarten an die Teilnehmer. Andere werfen das Programm der wöchentlichen Gruppenstunden ausgedruckt in die Briefkästen. Die Rückmeldungen der Kinder sind durchweg positiv. Sie nehmen diese abwechslungsreichere Nachmittagsbeschäftigung gerne an, weil das persönliche Treffen mit den Freunden oder Sporttraining nur sehr eingeschränkt möglich ist. „Die Zeit der Wiederaufnahme des Breitensports wird herausfordernd werden“, schätzt ein Trainer. „Über alle Sportarten hinweg müssen technische Grundlagen und Feinheiten erst wieder aufgefrischt werden.“

Auch hier wird wieder deutlich: Das Ehrenamt lebt vom Interesse und von persönlichen Gesprächen. Viele können die Rückkehr gar nicht erwarten: „Wenn das hier alles rum ist, feiern wir so richtig.“ Es ist nach einer langen Durststrecke eben auch zugleich die Chance, Gemeinschaft und Hilfeleistungen ganz neu zu (er)leben, in Form eines herzlicheren Umgangs miteinander und in einem neuen Bewusstsein von Freiheit und Wertschätzung. Es ist so dann auch mehr als nur eine Chance für neue Nachbarschaftsverbindungen oder steigende Mitgliederzahlen in den Vereinen. Es ist die Chance für (noch) mehr Gemeinschaftssinn und das für alle.

Als weitere Erfolge der erzwungenen Neuausrichtung erwähnen die Befragten noch andere Aspekte. Fortwährend klingen ein Besinnen auf das Wesentliche, die Entschleunigung des Lebens und die Chance zu mehr Klimaschutz infolge von Homeoffice an. Vereinzelt wird auch der Mut genannt, persönlich oder im Rahmen einer Organisation etwas Neues ausprobiert zu haben. Und ganz entgegen der Erwartungen stieg auch die Spendenbereitschaft der Deutschen mit Beginn der Pandemie. Bereits im ersten Halbjahr 2020 wurden 31 Millionen Euro mehr gespendet als im Vergleichszeitraum des Vorjahrs.<sup>10</sup>

Ein finanzielles Polster hilft natürlich, ersetzt aber den Menschen und seine kreativen Lösungen nicht. Ehrenamtliche Arbeit als eine tragende Säule für das Zusammenleben in unserer Gesellschaft wird auch weiterhin, unabhängig von Krisen, notwendig sein. So werden sich auch weiterhin Menschen in Videokonferenzen austauschen und im realen Leben ihr Menschenmöglichstes tun, um zu helfen.

Ebenso wie für die Erhaltung der Demokratie muss auch um das Verständnis fürs Ehrenamt jeden Tag neu geworben werden. Bedingt das nicht auch einander? Bedeutet die „Herrschaft des Volkes“ nicht auch eine immense Verantwortung für jeden Einzelnen von uns? Freilich gibt es heutzutage zahlreiche

**Ehrenamtliches Engagement ist wichtig für die Gesellschaft und verdient deren ANERKENNUNG.**

Möglichkeiten, sich zu beschäftigen. Genau diese Vielzahl an Angeboten ist aber doch eine großartige Chance. Gesellschaftliches Engagement braucht Überzeugungstäter, die sich leidenschaftlich mit ihren Fähigkeiten einbringen. Vorbilder wie diese sind bereits heute zuhauf vorhanden. Diese stillen Helden aus dem Hintergrund müssen in die erste Reihe. Sie sind es wert. Sie tragen einen massiven Teil zum Erhalt der Gesellschaft bei, freiwillig, unentgeltlich und neben dem eigenen Leben. Dabei wollen sie oft nur eines: anpacken und mithelfen. Sie verdienen unsere Anerkennung.

### Wer gibt, bekommt auch viel zurück

Lothar, der seine Runde inzwischen beendet hat, ist auf dem Heimweg. Zu Fuß und mit dem Rucksack bepackt braucht er zehn Minuten. Sich für den Verein einzusetzen ist für den Rentner selbstverständlich. „Ich freue mich schon sehr darauf, wenn die Junioren- und Amateurmansschaften wieder über den Platz laufen“, meint der 64-Jährige. Auf der Vereins-Homepage wird er als „gute Seele der Abteilung“ vorgestellt. Mit Menschen in Kontakt zu kommen, reden, lachen und anpacken, das alles zeichnet ihn aus. Erst vor Kurzem hatte er Geburtstag. „Schade, dass es Ausgangsbeschränkungen gab“, meint der Alleinstehende. „Ich hätte gerne Leute eingeladen.“ Weil aber die Mitglieder „ihren Lothar“ schätzen, haben sie sich etwas Besonderes überlegt. Eine ebenfalls im Sportverein aktive Familie hat ihn eingeladen. „Sie haben mich gefragt, was ich gerne mal wieder essen möchte.“ In kleiner Runde gab es leckere Kohlrouladen und eine großartige Gemeinschaft. Sichtlich gerührt ist er sich sicher: „Die große Feier holen wir nach.“ ///



### /// MICHAEL CHRIST

ist Stipendiat der Hanns-Seidel-Stiftung und studiert Maschinenbau an der Technischen Hochschule Nürnberg (TH).

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements, Berlin 2002.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> Einige rechtliche Grundsätze zum Vereinsrecht sind in §§ 21-79 BGB notiert.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Neue Wege, gleiche Chancen, Berlin 2013.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Das Akronym VUCA vereint mit Volatility, Uncertainty, Complexity & Ambiguity (Volatilität, Unsicherheit, Komplexität & Mehrdeutigkeit) die wichtigsten Einflüsse, die die bisherigen Rahmenbedingungen im Wandel hin zu einer modernen Welt verändern.

<sup>7</sup> Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (Hrsg.): Untersuchung zur Monetarisierung von Ehrenamt und Bürgerschaftlichem Engagement in Baden-Württemberg, Freiburg 2009.

<sup>8</sup> www.cdu-fraktion-hessen.de/presse/ehrenamt-ist-kitt-fuer-zusammenhalt-unserer-gesellschaft, Stand: 13.9.2018.

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag: Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements.

<sup>10</sup> Gesellschaft für Konsumforschung im Auftrag des Deutschen Spendenrat e. V., www.tagesschau.de/inland/spenden-corona-101.html, Stand: 2.7.2020.



Meidinger, Heinz-Peter: *Die 10 Todsünden der Schulpolitik*, München: Claudius-Verlag 2021, 126 Seiten, € 15,00.

/// Wo hakt es?

## FEHLTRITTE DER BILDUNGSPOLITIK

Dass es grundlegende Probleme in der deutschen Schulpolitik gibt, ist weithin bekannt. Der Präsident des Deutschen Lehrerverbandes, Heinz-Peter Meidinger, hat sie nun in dem Buch „Die 10 Todsünden der Schulpolitik“ zusammengetragen. Schnell wird klar, dass der langjährige Gymnasialdirektor kein Bildungsromantiker sein möchte. Er zeigt die Probleme der Schulpolitik

stattdessen aus pragmatischer Sicht auf und warnt vor immer neuen Experimenten.

„In der Bildungspolitik kommt alles, was politisches Handeln schwierig macht, zusammen: Hohe Komplexität, riesiger Finanzbedarf, ein beträchtlicher Grad an Polarisierung und Emotionalität sowie ein Thema und Regelungsreich, von dem fast alle betroffen sind

oder waren“ (S. 10), konstatiert Meidinger. Gerade deshalb sei dieses Politikfeld für politische Entscheidungsträger „unsexy“. Zudem werde zu oft versucht, vermeintlich erfolgreiche Modelle anderer (Bundes-)Länder adaptieren zu wollen, ohne die bisherige langfristige Ausrichtung der Bildungspolitik oder etwaige Defizite mit zu berücksichtigen. Auch besteht eine gewisse Ungeduld auf politischer Seite. Auswirkungen von Strukturereformen, etwa in der Lehrerbildung, sind erst Jahre später sichtbar und damit oftmals zu langfristig, um politisch profitabel sein zu können. Meidinger kommt zu dem Schluss, die Geschichte der deutschen Bildungspolitik sei „nichts anderes als eine Aneinanderreihung mehrheitlich gescheiterter Reformen“ (S. 52).

Gleich bei der ersten „Todsünde“, der Überforderung der Schulen durch politische Vorgaben, verweist Meidinger auf das übergeordnete Problem, das immer wieder in seinen Ausführungen zu finden ist: die ideologisch getriebene, gesamtgesellschaftliche Entwicklung. Die Schulen in Deutschland seien „zum Reparaturbetrieb der Gesellschaft erklärt worden“ (S. 27). Dahinter stecke die romantisierte Vorstellung, dass durch Reformpädagogik „das Lernen allen Schülern zu jedem Zeitpunkt grenzenlosen Spaß macht“ (S. 28). Er beklagt zudem eine „enorme moralische, idealistische und visionäre Aufladung von Bildungsthemen“ (S. 35). Dadurch seien in den vergangenen Jahrzehnten tiefe politische, ideologische und damit gesellschaftliche Gräben entstanden. Der Autor kritisiert ganz deutlich: „Vor allem dem linken Flügel der SPD, vielen Grünen, aber auch der Partei der Linken erscheint die egalitäre Einheitsschule unter welchem Namen auch immer als

ein Weg, um über deren Einführung eine bessere, also klassenlose Gesellschaft herbeizuführen.“ (S. 37)

Neben der immer weiter forcierten Ökonomisierung von Bildung (Stichworte: Schulzeitverkürzungen, Marktorientierung von Schul- und Studienfächern) und einer undurchsichtigen Personalpolitik, kritisiert Meidinger auch die Performance („Dauerversagen“) der föderalen Bildungspolitik und deren verantwortliche Akteure sowie der Kultusministerkonferenz, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit der Corona-Pandemie. Hier fehlten nach wie vor ein langfristiges Konzept und eine bundesweite Koordination. Nach Meidingers Dafürhalten bringe es angesichts der aktuellen Situation auch nichts, die Leistungsstandards (noch weiter) zu senken, weil die Probleme von der Schule dann (noch mehr) in die Universitäten, Ausbildungsbetriebe und Berufsschulen verlagert würden.

Überhaupt beklagt der Lehrerverbandspräsident einen gravierenden Wandel im Hinblick auf die Leistungsbereitschaft. Für Bildungspolitiker sei es wohlfeil, Leistungsstandards abzusenken, um damit mehr Schüler mit formal hohen Bildungsabschlüssen vorweisen zu können. Doch: Wie groß ist die Aussagekraft von Abschlusszeugnissen, wenn Schüler in Berlin und Brandenburg nach zehn Jahren Schulzeit einen mittleren Abschluss dafür erhalten, wenn sie bei den Abschlussprüfungen Fragen auf Grundschulniveau zu beantworten haben? (Was ist die größtmögliche Zahl, die man aus den Ziffern 2, 3 und 6 bilden kann?) Kurzfristig mögen vor allem Schüler und Eltern zufrieden damit sein; langfristig birgt diese Strategie jedoch eklatante bildungspolitische Gefahren. „Wenn die Mehrheit oder fast

alle den gleichen hohen Abschluss haben, dann – so erhoffen es sich vor allem Vertreter einer egalitär-sozialistischen Bildungspolitik – ist die Entkoppelung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg gelungen. Real ist aber eher das Gegenteil der Fall. Wenn jeder das Abitur hat, hat es keiner mehr.“ (S. 108)

In „Die 10 Todsünden der Schulpolitik“ zeigt Meidinger die weitreichenden Fehlentwicklungen der Schulpolitik der vergangenen Jahre auf. Aus der Sicht eines pragmatisch argumentierenden Pädagogen benennt er klar und pointiert die großen Fehlritte der Bildungspolitik. Die zehn „Todsünden“ sind überzeugend und kurzweilig dargestellt. Die zehn Ratschläge hingegen, die Meidinger am Ende des Buches erteilt, werden leider arg kurz auf wenigen Seiten präsentiert. So hofft man auf eine ausführliche, gleichsam pointierte und informierte Fortsetzung, etwa über „Die Kardinaltugenden der Schulpolitik“.

THOMAS M. KLOTZ,  
HANNS-SEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN

Hacker, Jörg: **Pandemien. Corona und die neuen globalen Infektionskrankheiten**, München: C.H. Beck-Verlag 2021, 128 Seiten, € 9,95.



Die Corona-Pandemie, die uns seit einiger Zeit in Angst und Schrecken versetzt, hat eindrucksvoll bestätigt, dass sie sich nicht nur über Länder und Erdteile ausbreitet, sondern auch eine dunkle Seite der oftmals in Frage gestellten Globalisierung darstellt. Aber war das nicht schon bei anderen Infektionskrankheiten wie beispielsweise Cholera, HIV (Aids), Influenza oder SARS der Fall? Mit einem geschärften Blick auf die gegenwärtige Lage erläutert Jörg Hacker, ehemaliger Präsident des Robert Koch-Instituts und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina und international renommierter Experte auf dem Gebiet der Infektionsbiologie in seinem aktuellen Werk die Strategien zur Eindämmung von Pandemien sowie ihre indirekten und direkten Auswirkungen in ökonomischer und politischer Ebene, aber auch auf die Partizipation am öffentlichen Leben. Dabei mitgewirkt hat auch die Biologin Sandra Kumm, wissenschaftliche Referentin an der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

Es werden berechnete wie aktuelle Fragestellungen aufgeworfen: Lässt sich ein bisher unbekanntes Virus überhaupt aufhalten, oder ist es nur eine Frage der

Zeit, bis ein Großteil der Menschheit angesteckt ist? Was kann jeder für sich tun, oder ist man ohnmächtig und fast schon zum Scheitern verurteilt, wenn es darum geht, die Ausbreitung zu verhindern und die Ansteckungsrate nach unten zu drücken? Darf ein demokratischer Staat die Grundvoraussetzungen gesellschaftlichen Lebens außer Kraft setzen, um die Gesundheit der Bevölkerung zu erhalten? Die Antworten dazu werden derzeit tagtäglich, wenn wir die Nachrichtensendungen und Diskussionsrunden politischer Prägung ansehen, neu gegeben, auch wenn sie für manche nicht mehr schlüssig oder in irgendeiner Art und Weise glaubhaft sind.

Hacker blickt zurück in die Historie und umschreibt in einem lesenswerten Stil und sehr detailliert die Geschichte von Infektionen und Pandemien. Dabei ist es auf keinen Fall verwunderlich, dass er sich auch mit neuen pandemischen Mikroorganismen beschäftigt und sehr anschauliche Beispiele und Szenarien ans Tageslicht befördert. Im dritten Kapitel widmet er sich in höchst interessanter Weise den Pandemien und betreibt hier Grundlagenforschung. Im vierten Kapitel geht es um zoonotische Erreger. Wer sich mit der Zusatzkapitelüberschrift „One Health, Global Health“ auseinandersetzen will, ist mit dieser lehrreichen Abhandlung und intensiven Auseinandersetzung in diesem Abschnitt bestens, wenn nicht sogar optimal beraten.

Sehr interessant wird es, wenn es um die Fragestellung geht, was Pandemien mit dem Anthropozän zu tun haben. Der Autor, ein wahrer Meister seines Fachs, versteht es blendend, anfangs komplex klingende Sachverhalte in eine allgemeine und für den Laien verständliche Schreibe zu bringen. So können auch Nicht-Biologen seine Argumentati-

onsstränge dechiffrieren und verstehen. Denn schließlich betrifft eine Seuche, eine Infektionskrankheit oder eben eine Pandemie einen jeden von uns. Wir alle müssen mit den indirekten und direkten Folgen leben; wir alle sind gefordert, uns und andere zu schützen. Daher ist es ratsam, sich auch mit gewissen Fragestellungen auseinanderzusetzen, die unseren derzeitigen Alltag erschweren.

Im sechsten Teilabschnitt des kleinen Büchleins, das sich perfekt in die allseits beliebte Wissen-Reihe des renommierten Münchner C. H. Beck-Verlag integriert hat, geht es um die Eingrenzung von Pandemien. Dieser Abschnitt ist angesichts der derzeitigen Corona-Pandemie, die zweifelsohne viele Fragen aufgeworfen hat und nach wie vor aufwirft, sehr aktuell und weist demzufolge einen Gegenwartsbezug auf. Wir alle müssen uns mit dieser bedeutsamen Frage auseinandersetzen, wenn es darum geht, früher oder später eine Lehre daraus zu ziehen. Dass der Mensch mitunter hilflos ist und krampfhaft nach Lösungen sucht, liegt vielleicht im Naturell seines Seins, aber er muss sich eingestehen, dass man gemeinsam an einen Strang ziehen muss, will man das Virus eindämmen oder über kurz oder lang ausrotten. Hacker geht hier äußerst penibel vor, und er versucht, in einem sehr akkuraten Stil, Licht ins Dunkel zu bringen.

In den weiteren Kapiteln geht es um die Digitalisierung im Kampf gegen Pandemien, das Wechselspiel zwischen Pandemieforschung und „Dual Use“, die nicht zu unterschätzende Wissenschaftskommunikation in der Corona-Krise, das Zusammentreffen von Wirtschaft und Gesellschaft in der Pandemie und ethische Fragestellungen. Hacker ist mit diesem kleinen, aber lesenswer-

ten, tagesaktuellen und auch brisanten Werk ein großer Wurf gelungen. Er erkennt die Zusammenhänge und schlägt Brücken zwischen den unterschiedlichsten Komponenten. Das Büchlein punktet mit Sachlichkeit und Fachwissen. Es ist beinahe ein Kunstwerk, die beiden Elemente auf 128 Seiten zu vereinen.

ANDREAS RAFFEINER,  
BOZEN



Haunss, Sebastian / Sommer, Moritz (Hrsg.): **Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel. Konturen der weltweiten Protestbewegung.** Bielefeld: Transcript-Verlag 2020, 264 Seiten, € 22,00; den Volltext gibt es beim Verlag auch als Open-Access-Publikation (pdf oder epub).

Im August 2018 fing die junge Schwedin Greta Thunberg an, die Schule zu schwänzen, um für mehr Klima- und Umweltschutz zu protestieren. Mit ihrer Aktion wurde sie bald international bekannt. Viele weitere Schüler weltweit schlossen sich ihr an und demonstrierten jeden Freitag für eine bessere Klimapolitik, auch in Deutschland. Die Bewegung war monatelang ein Phänomen, über das gesprochen wurde, zum Teil begleitet von so manchen Mutmaßungen und Vorurteilen: Sind das bloß Schulschwänzer, die von Parteien oder Umweltorganisationen in Szene gesetzt werden? Tragen die Jugendlichen nur Plakate mit Forderungen an die Politik vor sich her, wäh-

rend sie selbst von einem neuen Handy oder Flugreisen träumen?

Es ist ein Glücksfall, dass eine Gruppe von Experten der Protest- und Bewegungsforschung rasch reagiert und die Protestierenden selbst befragt hat, so dass tiefgehende Erkenntnisse vorliegen. Wie erklärt sich das hohe Mobilisierungspotenzial dieser sozialen Bewegung? Wer beteiligt sich, was motiviert sie und welche Einstellungen vertreten sie? In zwölf Kapiteln zeichnen die Autoren die Entwicklung der Bewegung in Deutschland nach, skizzieren, wie sich Entscheidungs- und Mobilisierungsstrukturen in lokalen Gruppen herauskristalisieren und analysieren, wie die Proteste in Medien, Politik und Gesellschaft aufgenommen wurden. Das Buch, herausgegeben von Sebastian Haunss, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Bremen und Moritz Sommer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung und Vorstandsmitglied im Institut für Protest- und Bewegungsforschung, gibt gut aufbereitete, interessante Einblicke „hinter die Kulissen“.

So zeigt sich: Die Fridays for Future-Bewegung (FfF), die im Sommer 2019 ihren Höhepunkt hatte, danach aber abflaute und 2020 aufgrund der Corona-Pandemie ein vorläufiges Ende fand, wurde überwiegend von jungen, gut gebildeten Menschen getragen, wobei junge Frauen überraschend stark vertreten waren. Die Befragten glauben eher daran, dass die Wissenschaft Lösungen bieten kann und weniger die Regierung, wobei „die überwiegend links eingestellten Protestierenden dennoch ein stabiles, grundsätzliches Vertrauen in das Funktionieren demokratischer Institutionen“ besitzen. Sie sind nicht frustriert, sondern über-

zeugt, dass ihr Protest Veränderungen hervorrufen kann. Das ist auch ihr Ziel. Sie wollen die Politik unter Druck setzen, klimapolitische Versprechen einzulösen. Aber auch der private Lebensstil und das Konsumverhalten gelten als Einflussfaktoren beim Klimaschutz. Ein hoher Anteil der Befragten erklärte, seine Gewohnheiten bereits verändert zu haben. Viele Schüler gaben auch an, durch FfF mehr Interesse an Politik entwickelt zu haben und sich in Zukunft stärker engagieren zu wollen.

An dieser Stelle sei auf eine weitere aktuelle Studie verwiesen, die im November 2020 veröffentlicht wurde: „Einsatz gegen den Klimawandel, ein Erfolgskonzept für das gesamte politische Spektrum“. Das 48 Seiten umfassende Papier steht auf der Website <https://dpart.org/de/publications/einsatz-gegen-den-klimawandel> zur Verfügung. Hier wurde untersucht, wie die Bevölkerung den Klimawandel wahrnimmt und welchen Stellenwert Klimaschutz in Bezug auf parteipolitische Präferenzen einnimmt. Die Autoren Jan Eichhorn, Sascha Nicke und Luuk Molthof kommen zu dem Schluss, dass eine große Mehrheit der in Deutschland lebenden Menschen die Klimakrise trotz der gegenwärtigen Corona-Pandemie als ein ernstzunehmendes Problem betrachtet, dem die Regierung aktiv entgegenwirken soll. Angesichts einer substanziellen Anzahl an volatilen Wählern könne das Thema sogar wahlentscheidend werden. Damit biete sich den Parteien die Chance, sich über eine eigene, aktive Klimapolitik zu profilieren. Nicht das „Ob“ ist also die Frage, sondern das „Wie“.

SILKE FRANKE, DIPL. GEOGR.  
HANN-SEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN

Haardt, Oliver: *Bismarcks ewiger Bund. Eine neue Geschichte des Deutschen Kaiserreichs*. Stuttgart: wbv Theiss 2020, 944 Seiten, € 39,35.



Der Titel greift den Vorspruch zur Reichsverfassung von 1871 auf: „Seine Majestät der König von Preußen [...] und Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen [...] schließen einen ewigen Bund. [...] Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen [...]“. Der Untertitel „Eine neue Geschichte des Deutschen Kaiserreichs“ weist auf die Zielrichtung des Autors hin, von 1871 bis 1918 die Wandlung der Verfassungswirklichkeit von einem föderalen Bund in eine unitarische Monarchie darzustellen, mit einer vom „Verfassungsvater“ Bismarck nicht vorgesehenen, ja unerwünschten, gewissermaßen schleichenden Parlamentarisierung. So wurde Bismarcks Versuch, per Verfassung den historischen Augenblick festzubannen, als er den monarchischen Gedanken (Kaisertum plus Fürstenbund) mit dem der nationalen, kleindeutschen Einheit und dem der Volksrepräsentanz (allgemeines Wahlrecht für den Reichstag) zusammenfügen konnte, von der Dynamik der Zeit überholt.

Dabei erwies sich der Fürstenbund in seiner institutionellen Ausprägung im Bundesrat als nicht viel mehr als eine Gründungslegende. Denn schon Kaiser Wilhelm I. (1871-1888) wurde vom

„primus inter pares“ zum „Reichsmonarchen“. Der Reichskanzler schuf im Laufe der Jahre mehrere Reichsministerien, über die er die Kontrolle behielt. So entstand eine leistungsfähige Reichsregierung, von der in dieser Ausformung die Verfassung eigentlich gänzlich schwieg, und an deren Projekten sich der Reichstag je länger, desto einflussreicher abarbeitete. Da dieser aber nur als Konzession an den Liberalismus im damaligen Zeitgeist gedacht gewesen war, kooperierten Kanzler und Reichsregierung mit dem Bundesrat, indem sie dessen Berechtigung zur Einbringung von Gesetzen vielfältig manipulierten, ausgehend von dem Übergewicht, das Preußen als mit Abstand größter Bundesstaat in diesem Gremium hatte. So konnte sich die Reichsregierung hinter diesem föderalen Organ verschanzen, wenn es Gesetzesvorschläge im Reichstag einbrachte, dem zweiten der verfassungsmäßig vorgesehenen Organe der Gesetzgebung.

Reichskanzler mit Reichsregierung, Kaiser, Reichstag und Bundesrat bildeten mit wechselndem Gewicht ein politisches Geflecht, das desto variabler wurde, je weniger eindeutig seine Aktivitäten unter den Text der Verfassung zu subsumieren waren. Und einen Verfassungsgerichtshof, der die Rechtsräume der einzelnen Organe des Reiches verbindlich hätte definieren können, gab es nicht.

Da das Reich als Bund der deutschen Fürsten angesehen wurde, entsprach es dem amtlich hochgehaltenen monarchischen Gedanken, dass diese Monarchen den Bund theoretisch auch verlassen oder ihn auflösen und dann, eventuell mit anderer Verfassung, neu gründen könnten. Das demonstrierte Bismarck 1880 angesichts des nicht besonders

wichtigen Falles, als Preußen die beiden Hamburger Stadtteile Altona und St. Pauli in das deutsche Zollgebiet aufnehmen wollte – denn Hamburg hatte sich in einer Sonderabmachung das Recht auf einen Freihafen gesichert. Als die Verhandlungen zu diesem Streitpunkt im Bundesrat nicht so liefen, wie es Bismarck wünschte, drohte der Reichskanzler tatsächlich damit, Preußen werde den Bund verlassen. Und als die Reichstagswahlen vom Februar 1890 die bismarcktreue Mehrheit zur Minderheit gemacht hatten, schlug der Kanzler im preußischen Staatsministerium vor, die Fürsten und die Senate der freien Reichsstädte könnten doch „den Beschluss fassen, von dem gemeinschaftlichen Verträge allseitig zurückzutreten“. Damit wäre die Verfassung erledigt gewesen, und mit ihr auch der widerspenstige Reichstag.

„Parlamentarisierung“ war für Bundesrat und Reichskanzler ein rotes Tuch. Und doch waren die Nachfolger Bismarcks immer wieder darauf angewiesen, die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag zu berücksichtigen, nicht aus verfassungsrechtlicher Verpflichtung, sondern weil das, 1871 noch nicht in den Blick gekommene, Zeitalter der Massendemokratie, der mächtigen öffentlichen Meinung und der Interessenverbände heraufzog. Darin wuchsen zwei Parteien heran, die Konservatismus und Liberalismus nicht als Markenkern besaßen: das katholisch-konfessionell orientierte „Zentrum“ und die Sozialdemokratie.

Dieser dynamische Prozess, im Prisma des Verfassungslebens des Kaiserreichs gebrochen, wobei die Darstellung zwischen Geschichtsschreibung, Staatsrecht und Politologie angesiedelt ist, wird so akribisch nachgezeichnet, dass

die Lektüre gesammelter Konzentration erfordert, auch wenn dem Autor durchweg ein flüssiger, transparenter Stil in geordneter Gedankenführung zu bescheinigen ist, sogar immer wieder aufgelockert mit Ausflügen in die saloppe Umgangssprache. Außenpolitik kommt nur sehr wenig vor. Das Schlusskapitel vergleicht die Verfassung von 1871 mit der der „Weimarer Republik“ von 1919 und dem Bonner Grundgesetz in zusammenfassender Würdigung.

Schließlich werden noch strukturelle Parallelen zwischen dem Kaiserreich und dem heutigen „Staatenverbund“ der EU aufgezeigt, mit zentralen Gesichtspunkten, die eine Reform der EU berücksichtigen sollte. Etwa: eine zu erstrebende EU-Verfassung über die bestehenden Gemeinschaftsverträge hinaus; Deutschland darf nicht als Hegemon auftauchen, wie es Preußen im Kaiserreich gewesen ist; das Prinzip des demokratischen Föderalismus ist zugrunde zu legen, weshalb die Kommission in eine veritable Regierung umgewandelt werden muss, die dem Europäischen Parlament verantwortlich ist, anders als einst der Reichskanzler mit dem Annex seiner Reichsregierung in ausschließlicher Verantwortung dem Kaiser gegenüber.

BERND RILL,  
MÜNCHEN

**Panagiotidis, Jannis:**  
**Postsowjetische Migration**  
**in Deutschland. Eine**  
**Einführung. Weinheim-**  
**Basel: Beltz-Juventa 2020,**  
**246 Seiten, € 19,95.**



Im Vorwort zu dem neuerschienenen Werk von Jannis Panagiotidis schreibt der Europaabgeordnete Sergey Lagodinsky ganz zurecht, dass es sich dabei um die bisher ausführlichste Untersuchung des Phänomens handelt, „das die meisten in Deutschland beharrlich ‚die Russen‘ nennen“ (S. 9). Was hinter dem Etikett „Russe“ steckt, sind komplexe Prozesse der Migration und Identitätsbildung, welche die mindestens 3,5 Millionen Menschen betreffen, die in erster Generation aus der ehemaligen Sowjetunion auswanderten und 2018 in Deutschland lebten.\* Wie der Autor Panagiotidis schreibt, sind postsowjetische Migranten die größte Zuwanderungsgruppe in der heutigen Bundesrepublik. Trotz ihrer zahlreichen Präsenz in Deutschland sind sie jedoch im öffentlichen Diskurs deutlich weniger sichtbar als andere Migrationsgruppen wie etwa Türkeistämmige und Flüchtlinge. Panagiotidis argumentiert, dass dies vor allem durch das zentralisierte administrative Verfahren bedingt wird, welchem postsowjetische Migranten in Deutschland unterliegen und welches ihnen eine, „im Vergleich zu anderen Migranten privilegierte Stellung“ verleiht. (S. 20) Ihnen wurde und wird der

Zugang zu umfangreichen strukturierten Integrationsmaßnahmen garantiert, die für die Weiterentwicklung „des allgemeinen Migrations- und Integrationsregimes“ (S. 43) der Bundesrepublik prägend wirkte.

Im Fokus von Panagiotidis' Untersuchung stehen russlanddeutsche Spätaussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge, die zahlenmäßig den Großteil der postsowjetischen Migration in Deutschland ausmachen. Am Anfang des Buches stellt der Autor sich und uns die herausfordernde Frage, was das Postsowjetische der postsowjetischen Migration ausmacht. Über die nächsten mehr als 200 Seiten wird dem Leser immer klarer, wie das Postsowjetische gerade in den Migrationserfahrungen von Individuen und Gruppen, die sowohl von der Herkunfts- wie auch der Aufnahmegesellschaft gerne in politisch motivierte, oft realitätsferne Kategorien eingeordnet werden, entsteht und sich verändert.

Trotz der rechtlichen, ideologischen, sozialen und sonstigen Unterschiede zwischen den Migrationsprozessen russlanddeutscher Spätaussiedler und jüdischer Kontingentflüchtlinge in Deutschland sind ihnen einige Elemente gemeinsam, die sich gerade auf das Postsowjetische zurückführen lassen: Sie hatten in der ehemaligen Sowjetunion eine „geteilte Sozialisationserfahrung“ (S. 19) und waren trotz ihrer weitgehenden „sprachlich-kulturellen Assimilation“ (S. 20) in den Augen der Mehrheitsgesellschaft stets Außenseiter. Nun, mit der Emigration nach Deutschland, mussten sie sich in neue, durch die deutsche Migrationspolitik definierte Kategorien einfügen, ohne dass dabei ihre Selbstverortung zum öffentlichen Ausdruck kommen konnte.

Panagiotidis beleuchtet kritische Aspekte der bundesdeutschen Migrationspolitik und liefert mit seiner gründlichen Abarbeitung solcher facettenreichen Themas lang fällige Denkanstöße. Einerseits kann Deutschland, wenn die Integration der beiden Migrantengruppen positiv verläuft, im Sinne der Wiedergutmachung und Kriegsfolgenbewältigung seinen moralischen und politischen Verpflichtungen nachkommen. Andererseits könnte man sich jedoch auch fragen, ob die Menschen, die von den besagten Integrationsmaßnahmen direkt betroffen waren und sind, nicht etwa zu einer Art Vorzeigeprojekt werden, wodurch Deutschland seine migrationspolitischen Erfolge zur Schau stellen kann, ohne dass den betroffenen Menschen eine politisch und gesellschaftlich eigene Stimme eingeräumt wird.

Auf ihre Stimme macht uns Panagiotidis aufmerksam, indem er mehrere qualitative Interviews mit postsowjetischen Migranten durchführt, über welche er in seinem Buch ausführlich berichtet. Aus den Interviews sowie aus Panagiotidis' Analyse geht hervor, dass postsowjetische Migranten heute noch „doppelte Fremdheitserfahrungen“ (S. 124) erleben, die ihre Selbstverortung in sowie ihr Zugehörigkeitsgefühl zu der bundesdeutschen Gesellschaft in Frage stellen und doch zugleich als hybride definieren. In der ehemaligen Sowjetunion wurden sie als ethnische bzw. religiöse Minderheiten diskriminiert und konnten beim bestem Willen nicht wirklich dazugehören. In der Aufnahmegesellschaft bleiben sie jedoch oftmals „die Russen“ – und das auch im Fall der Russlanddeutschen, denen ja in der ehemaligen Sowjetunion gerade aufgrund ihres Deutschseins Illoyalität unterstellt wurde.

Panagiotidis leistet mit seinem Werk einen wegweisenden Beitrag, indem er die Diskrepanzen aufzeigt, die zwischen den von der Migrationspolitik geschaffenen normativen Kategorien und der Selbstverortung der Migranten bestehen. Er erinnert uns somit daran, dass Migration per se ein stark durch Hybridität gekennzeichnetes Phänomen ist, bei dem es in erster Linie nicht um Kategorien, sondern um Menschen geht.

**CRISTIANA LUCCHETTI,**  
**PROMOTIONSSTIPENDIATIN,**  
**HANNS-SEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN**

#### Anmerkung

\* Quelle: Mikrozensus 2018, zitiert in Panagiotidis, Jannis: Postsowjetische Migration in Deutschland. Eine Einführung, Weinheim-Basel 2020, S. 17; siehe dazu auch ebd., S. 57.

**Löffler, Berthold:**  
**Der Riss durch Europa.**  
**Kollision zweier Wertesysteme.** Stuttgart: Verlag  
 W. Kohlhammer 2020,  
 190 Seiten, € 25,00.



**Löffler, Berthold:**  
**Flucht nach Deutschland.**  
**Wie Migration Politik und Gesellschaft verändert.**  
 Stuttgart: Verlag W.  
 Kohlhammer 2020,  
 214 Seiten, € 28,00.



Der Politikwissenschaftler Berthold Löffler hat im Jahr 2020 zwei schmale Bände zur Migrations- und Integrationspolitik vorgelegt: „Der Riss durch Europa. Kollision zweier Wertesysteme“ und „Flucht nach Deutschland. Wie Migration Politik und Gesellschaft verändert.“ Sie ragen aus der überbordenden Fülle der Literatur zu diesen Politikfeldern insofern heraus, als der Autor jeweils den Tiefendimensionen eines Konflikts „zwischen kosmopolitisch-multikulturalistischer und kommunitaristisch-demokratischer Orientierung“ nachspürt. Löffler belässt es also nicht dabei, die erstarrte Auseinandersetzung um das europäische Asylsystem oder die gescheiterten Quotenmodelle zur Verteilung von Fluchtmigranten zu analysieren, sondern arbeitet heraus, dass es bei diesem Großkonflikt nicht um einen klassischen Rechts-Links-Gegen-

satz geht. Dies wird auch erkennbar an dem Dilemma linker Parteien, einerseits aus kosmopolitischer Gesinnung heraus Pro-Migrationspolitik zu betreiben und andererseits damit einen großen Teil ihrer klassischen Wählerklientel von sich zu entfremden.

Im ersten Teil von „Der Riss durch Europa“ skizziert Löffler kritisch die jeweiligen Konsequenzen für das Verständnis von Nation, Identität, Staatsbürgerschaft und Integration: Das Leitbild ist entweder die „Gemeinschaft der Verschiedenen“ oder der „kulturell relativ homogene Nationalstaat“. In Deutschland ist die Entscheidung zugunsten der ersten, der „postmigrantischen Aushandlungsgesellschaft“ gefallen – politisch, rechtlich und medial. Wesentlich ist seiner Ansicht nach, dass die zentralen Weichenstellungen demokratisch legitimiert sind, also die Bürger in die Lage versetzt werden, die Reichweite und die Nicht-Rückholbarkeit von Entscheidungen einschätzen zu können.

Im zweiten Teil des Buches vertritt Löffler die These, dass der Konflikt unter den Mitgliedstaaten um die Aufnahme von Fluchtmigranten als Gegensatz von kosmopolitischer und kultureller Europa-Idee gedeutet werden müsse. Die Debatte um mangelnde Solidarität greife zu kurz, weil sie nur die Symptome betrachte. Der Rekurs auf „Grundwerte der EU“ führe ebenfalls nicht weiter, weil sie „mit einem postmodernen Wertesystem genauso kompatibel [sind] wie mit einem traditionell modernen“. Der Autor sieht einen Auslegungskonflikt, der begründet ist in unterschiedlichen historischen, kulturellen und politischen Erfahrungen. Er illustriert dies an einem Vergleich von Deutschland und Polen: „In Polen liegen die politischen Rechts-Links-Unterschiede auf

einem nationalen Konsens auf. In Deutschland dagegen ist es gerade die jeweilige Haltung zu nationalen Werten, die die Rechts-Links-Unterschiede im politischen Spektrum markiert.“ Während die einen die Europäisierung mit dem Ziel der supranationalen Vereinigung der Staaten anstreben, liegen die anderen näher bei den Gründervätern, die ein Europa der unabhängigen und demokratisch selbstbestimmten Nationalstaaten favorisierten. Dieser Konflikt wird die EU noch länger begleiten. Ihn zu ignorieren trägt nicht zu seiner friedlichen Austragung bei.

Im Band „Flucht nach Deutschland“ arbeitet Löffler heraus, dass die politischen Kontroversen um die Flüchtlingsaufnahme und vor allem um ihre zeitlich befristete oder unbefristete Aufnahme unter dem Motto „Bleiberecht für alle“ ein „Menschenrecht auf Migration“ postulieren. Das läuft allerdings zumindest der rechtlichen Konzeption des Flüchtlingsschutzes zuwider: Personen erhalten Schutz, insoweit und so lange sie Schutz benötigen. Politik und Verwaltungspraxis sehen allerdings anders aus. In der Konsequenz des Konzepts der „Integration von Anfang an“ verlieren die Entscheidungen von Behörden und Gerichten immer mehr an Bedeutung, Bleiberechte entstehen trotz ablehnender Bescheide. Der Autor hält es für ein Gebot politischer Rationalität, Fluchtmigration als der Natur der Sache nach ungesteuerter Zuwanderung in Grenzen zu halten: des gesellschaftlichen Zusammenhalts sowie der „Funktionsfähigkeit und Beständigkeit des Sozialstaates“ wegen. Das ist für ihn keine Absage an politischen Pluralismus: „Moderne Gesellschaften sind immer pluralistische Gesellschaften, auch wenn sie kulturell relativ homogen sind.

Plural sind die Lebensstile und Lebensgewohnheiten, die beruflichen und privaten Interessen, die moralischen Anschauungen, die politischen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen.“ Demokratische Selbstbestimmung beinhaltet aber immer auch kulturelle Selbstbestimmung. Dem Verfasser gelingt es, die Bandbreite an politischen und philosophischen Argumenten in dieser vielfältigen Debatte zu entfalten und einander gegenüberzustellen.

Kritisch anzumerken bleibt, dass der Untertitel „Wie Migration Politik und Gesellschaft verändert“ die Analyse von Auswirkungen auf andere Politikfelder wie Wirtschaft und Bildung hätte erwarten lassen. Auch seine Schlussfolgerung, ein erheblicher Wanderungsdruck sei unabwendbar, weil es allgemeine Wanderungswünsche auf dem afrikanischen Kontinent gäbe, unterschätzt die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit sich Menschen tatsächlich in großer Zahl auf den Weg machen können.

Unabhängig davon sind die Analysen Berthold Löfflers vor dem Hintergrund der politischen Entwicklungen der zurückliegenden zwei Jahrzehnte ebenso aktuell wie brillant. Die beiden allgemein verständlich verfassten Arbeiten stellen eine Bereicherung des gegenwärtigen Diskurses dar.

**PD DR. STEFAN LUFT,**  
**UNIVERSITÄT BREMEN**

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-263) oder im Internet [www.hss.de/publikationen/](http://www.hss.de/publikationen/) bestellt werden:



**AKTUELLE ANALYSEN 84**  
**Salafismus in Deutschland und Bayern**  
 Ein Problemaufriss



**AKTUELLE ANALYSEN 83**  
**Wie aus Vertreibung Versöhnung wurde**  
 75 Jahre Kriegsende und 70 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen



**BEKENNTNISSE ZUR VERANTWORTUNG FÜR DIE UMWELT**  
 hrsg. von Markus Ferber und Henning Kaul,  
 Reinbek: Lau-Verlag, 2021, ISBN 978-3-95768-226-0 (über den Buchhandel erhältlich)



**ARGUMENTATION KOMPAKT 3/2021**  
**Der Richtungsstreit innerhalb der Linkspartei**  
 Hintergründe, Perspektiven, Fragestellungen



**ARGUMENTATION KOMPAKT 2/2021**  
**Thesen zum „neuen“ Antisemitismus**  
 Zäsur oder Kontinuität?



**VORSCHAU**

**POLITISCHE STUDIEN**

Nr. 498 „Antisemitismus“ (Arbeitstitel) mit Beiträgen von Andrea Löw, Katharina von Schnurbein und Mirjam Zadoff

**Herausgeber:**

© 2021, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München  
Lazarettstraße 33, 80636 München,  
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,  
Online: www.hss.de

Vorsitzender: Markus Ferber, MdB  
Generalsekretär: Oliver Jörg  
V.i.S.d.P.: Susanne Hornberger

**Redaktion:**

Barbara Fürbeth  
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)  
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)  
Susanne Berke (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)  
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)

**Graphik:** trurnit GmbH | trurnit Publishers

**Druck:** Kern GmbH, Bexbach

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung femininer und maskuliner Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten geschlechtsneutral bzw. für alle Geschlechter.

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind kostenfrei über die Redaktion möglich.

Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet. Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.

Bildnachweis für Titel:  
iStock.com / Margarita Cheblovka