

## ENRESO 2020

Workshop 2./3. April 2009 in Berlin

### **Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten\***

Die Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten erleben wir täglich; wir brauchen nur die Nachrichtensendungen zu sehen oder zu hören. Je nach Naturell sind wir über Entscheidungen oder Nichtentscheidungen der politischen Handlungsträger mehr oder weniger entrüstet oder empört.

Deutschlandfunk, Dienstag, 2. April 2009:

1. Hunderte von Bootsflüchtlings sind wohl vor der libyschen Küste im Mittelmeer ertrunken. Ägypten und Libyen nennen die Zahl der Flüchtlingsboote und die Zahl der Insassen, haben also offensichtlich den Start zur Überfahrt nach Italien genau registriert, jedoch trotz entsprechender Vereinbarungen mit der EU nicht verhindert.
2. Nordkorea will zwei amerikanische Journalistinnen vor Gericht stellen, die angeblich von der chinesischen Seite der Grenze verschleppt wurden. Der Vorwurf lautet, diese hätten „feindliche Absichten“ gehabt.

Diese Liste ließe sich beliebig verlängern. Im Folgenden werde ich an einigen signifikanten Beispielen die Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten näher zu beschreiben versuchen.

#### I.

Gehen wir das Thema zunächst ganz **abstrakt** an:

Wo liegen und wo müssen die Grenzen politischer Handlungen liegen?

1. Ganz einfach und klar: Auch politisches Handeln muss sich in einem Rechtsstaat an der **Verfassung**, also am Grundgesetz als oberster Richtschnur ausrichten. Politisches Handeln hat des Weiteren die bestehenden **Gesetze** zu achten, Änderungen der Gesetze nur im Rahmen des hierfür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen.

---

\* Es gilt das gesprochene Wort.

2. Da heute in unserer globalisierten Welt kein Staat völlig isoliert für sich allein Entscheidungen treffen kann, sind bei jedem politischen Handeln auch die **zwischenstaatlichen Verträge** und **internationalen Abkommen** zu beachten.

a) Für Deutschland als Mitglied der Vereinten Nationen sind dies zum Beispiel die **UN-Charta**, Übereinkommen, Pakte und Beschlüsse der UN und die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates. Das sind jedenfalls Schranken für vertragstreue Staaten; manche Staaten kümmern sich allerdings nur sehr wenig um Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates.

b) Deutschland und viele andere Staaten sind zudem in eine Vielzahl internationaler Verträge und Abkommen eingebunden. **WTO** (Welthandelsorganisation) und **NATO** sind zwei signifikante Beispiele; zu letzterem sage ich nur: Afghanistan.

c) Speziell für die europäischen Staaten sind die **EU-Verträge**, genauer der EG- und der EU-Vertrag entscheidende Rahmenbestimmungen für ihr politisches Handeln. Das erleben wir hautnah und beinahe täglich. Aktuell ist die Kritik von EU-Kommissar Verheugen an der jüngsten deutschen Steuergesetzgebung zur Förderung umweltfreundlicher Kraftfahrzeuge (EU-Abgasnorm 5 und 6).

3. Eine weitere wichtige Grenze politischen Handelns ist die Beachtung der **Menschenrechte**. Ein Rechtsstaat darf keine Entscheidung treffen, welche die Menschenrechte verletzt. Das ist quasi überpositives Recht. Zum Teil ergibt sich diese Grenze für Deutschland bereits aus geschriebenen Recht: „Die Menschenwürde ist unantastbar“ lautet Art. 1 GG und die Europäische Menschenrechtskonvention enthält einen detaillierten Katalog von Menschenrechten. Gleichwohl, der Schutz der Menschenrechte ergibt sich nach unserem Rechtsverständnis bereits aus „Naturrecht“. Dies wird in anderen Weltgegenden zum Teil allerdings ganz anders gesehen.

4. Sie werden bislang die Nennung einer besonders wichtigen Grenze für politisches Handeln vermissen: **Ethik und Moral**, also den Verhaltensnormen einer menschlichen Gemeinschaft, die den geltenden Sitten entsprechen und allgemein anerkannt sind.

Selbstverständlich muss politisches Handeln auch ethisch korrekt sein. Die Beachtung von Ethik und Moral – ich setze diese Begriffe hier synonym – sollte eine immanente Grenze für alles Handeln und damit auch für politisches Handeln sein.

Allerdings - und das ist eine entscheidende Schwierigkeit – ist das, was als ethisch korrekt bezeichnet wird, häufig sehr subjektiv, von Mensch zu Mensch, von Land zu Land verschieden und auch vom jeweiligen Zeitgeist abhängig. Hier kann auch die Religion eine große Rolle spielen.

In manchen Weltgegenden gilt es als unethisch, Schweinefleisch zu essen; ganz zu schweigen von der Darstellung wichtiger Personen der jeweiligen Religionsgeschichte in Karikaturen oder Romanen. Auch ohne ausdrückliches Gesetz können insoweit schwerste Konsequenzen drohen.

Dazu bedarf es in vielen Staaten keines ausdrücklichen Gesetzes. Das tut man eben nicht.

Übrigens ethische Wertvorstellungen hindern uns Europäer auch zu recht daran, die so genannte „Festung Europa“ ernsthaft gegen den wachsenden Strom von Migranten zu verteidigen. Wir können und dürfen Bootsflüchtlinge nicht auf dem Meer ihrem Schicksal überlassen.

Die bisher genannten Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten, also Verfassung, Gesetze, internationale Abkommen, Achtung der Menschenrechte als ungeschriebenes allgemeingültiges Recht und die Beachtung eines Grundethos sind gut nachvollziehbar und erscheinen uns auch vernünftig.

## II.

Daneben gibt es aber noch **weitere Grenzen** für politische Handlungsmöglichkeiten, die uns manchmal in der täglichen Praxis besonders, vor allem emotional berühren können. Ich werde einige Beispiele aus der politischen Praxis nennen:

1. Europa, aber auch speziell Deutschland, ist vom **internationalen Terrorismus** bedroht. Stichworte sind Anschläge auf U-Bahnen in London und Madrid, aber auch die Sauerlandattentäter und die „Kofferbomber“.

Der Staat, die verantwortlichen Politiker haben die Pflicht, für die Sicherheit der Bürger zu sorgen und alles zu tun, um derartige terroristische Anschläge in Deutschland zu verhindern, die das Leben der Menschen bedrohen.

Soll der Staat, soll die „Politik“, solche Anschläge verhindern, also möglichst „absolute Sicherheit“ gewährleisten, muss er die Bürger wohl umfassend überwachen, um möglichst schon im frühesten Vorbereitungsstadium derartiger Anschläge eingreifen zu können. Auch kann eine solche umfassende Überwachung möglicherweise potentielle Täter bereits abschrecken. Außerdem kann dies jedenfalls für den Fall eines gleichwohl erfolgten Anschlags ermöglichen, die dann zur Aufklärung notwendigen Daten vorab zu sammeln, vorzuhalten und den Strafverfolgungsbehörden sofort zur Verfügung zu stellen.

Ergebnis solcher Maßnahmen wäre allerdings der umfassende Überwachungsstaat. Beispiele hierfür sind die Diktaturen des ehemaligen Ostblocks mit deren Nachwirkungen in die heutige Zeit, aber auch Großbritannien ist inzwischen ein eher unerfreuliches Beispiel sehr

weitgehender Überwachung mit der Anlage riesigen Datensammlungen über seine Bürger.

Die problematische Folge eines Überwachungsstaates ist die massive Einschränkung der Freiheitsrechte. Unser Grundgesetz gewährleistet in Art. 2 aber ausdrücklich das Recht auf „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ und setzt damit eine deutliche Schranke für entsprechendes politisches Handeln. Das **Bundesverfassungsgericht** verlangt insoweit die Einhaltung einer Balance zwischen Freiheit und Sicherheit und setzt eine klare Grenze für die diesbezüglichen politischen Handlungsmöglichkeiten. Insoweit wird auch deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung immer wieder eine Grenze für politisches Handeln zieht.

Ganz abgesehen davon gibt es keine „absolute Sicherheit“ – menschliche Schwächen, Unaufmerksamkeit, mangelnde Akzeptanz - . Dieser Schimäre darf man nicht nachlaufen (Englischer Garten, Roter Platz, Rust).

Grenzen sind hier **das politisch Machbare**, aber eben auch bereits die Verfassung.

2. Ich komme zu einer weiteren Grenze, den **finanziellen Ressourcen**:

In Berlin lebt angeblich jedes dritte Kind unter der Armutsgrenze. Das Grundgesetz enthält das Sozialstaatsgebot. Natürlich wird für jedes arme Kind Sozialhilfe gewährt; gleichwohl sind die Lebensbedingungen solcher Kinder nicht optimal. Warum zahlen wir diesen Familien nicht einfach mehr Geld?

Oder, die Bundeswehrsoldaten in Afghanistan beklagen, dass es an genügend gepanzerten Fahrzeugen und selbst an modernsten Splitterschutzwesten mangle.

Uns allen ist sofort klar, dass die finanziellen Möglichkeiten des Staates die politischen Handlungsmöglichkeiten begrenzen.

Dass diese finanziellen Grenzen nicht einfach durch höhere Steuern verschoben werden können, wissen wir alle. Die populäre Erhöhung der Reichensteuer führt bekanntlich zur Steuerflucht oder wenigstens zur Verlagerung des Wohnsitzes in das Ausland. Wird der Mittelstand zu massiv besteuert, untergräbt dies ab einem bestimmten Punkt bekanntlich den Leistungswillen.

3. Eine weitere Handlungsgrenze für die Politik im Inland ist schlicht die **politische Durchsetzbarkeit**. Dies mag eine Binsenwahrheit sein, in der politischen Praxis ist gerade diese Grenze von höchster Bedeutung.

Treffendes Beispiel ist etwa der von fast allen Bürgern gewünschte verstärkte Schutz der Umwelt:

Um etwa den CO<sub>2</sub>- Ausstoß deutlich zu reduzieren, könnte man daran denken, die Nutzung alter Autos mit hohem Schadstoffausstoß zu verbieten. Auch ein

Gebot, die Wohnraumtemperatur im Winter auf 20° zu beschränken, wäre diesbezüglich sehr wirksam.

Ich brauche, glaube ich, den zu erwartenden allgemeinen Aufschrei in der Öffentlichkeit nicht näher zu beschreiben. Einschränkung der Mobilität für sozial Schwache, Eingriff in das Wohlbefinden wären die mindesten Vorwürfe. Die Reaktionen auf manche Vorschläge des Berliner Finanzsenators Sarrazin sind insoweit beste Beispiele.

Das bedeutet nun allerdings, dass selbst eigentlich vernünftige Maßnahmen sind politisch oft nicht durchsetzbar.

4. Nicht zu vergessen in diesem Zusammenhang, aber auch ergänzend, ist das **Wahlverhalten der Bürger**.

Alle wollen angeblich die Wahrheit, auch die unangenehme Wahrheit wissen und sind für auch politisch unangenehme Maßnahmen, wenn diese Wirksamkeit versprechen. Und doch werden bei Wahlen die Politiker häufig abgestraft, die vernünftige, aber einschneidende Maßnahmen vorschlagen oder gar beschließen und diejenigen gewählt, die Gutes versprechen. Denn unangenehme Maßnahmen sollen nur die anderen treffen.

Das Wahlverhalten der Bürger und der verständliche Wunsch der politisch Agierenden **wiedergewählt** zu werden, sind damit in der politischen Praxis entscheidende Grenzen. Man könnte auch von der Grenze der **politischen Selbsterhaltung** sprechen.

Die aktuelle Diskussion um eine eventuelle Hilfe für den Autobauer Opel ist hierfür ein schlagendes Beispiel. Es geht um viele Arbeitsplätze und im Herbst sind Bundestagswahlen. Ist eine finanzielle Hilfe der Politik aber wirtschaftlich vernünftig und geboten? (Gleichbehandlungsgebot des Grundgesetzes!).

5. Damit wird eigentlich eine weitere Grenze politischer Handlungsmöglichkeiten deutlich: Die mit dem Amtseid von den politisch Verantwortlichen übernommene **Verpflichtung**, für die Interessen des ganzen Landes einzustehen. Dies sollte jedenfalls eine Grenze für politisches Handeln sein.

Allerdings wird über diese Grenze politischer Handlungsmöglichkeiten vergleichsweise wenig gesprochen.

6. Zum Schluss – und ohne vollständig gewesen zu sein – spreche ich Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten an, die zu akzeptieren manchmal besonders schwer fallen. Es geht um die **Außenpolitik**:

Ich erinnere an den millionenfachen Mord an Tutsis und Hutus in Afrika, den fortwährenden Genozid in Darfur mit bereits Hunderttausenden von Toten und insoweit an die dem sudanesischen Präsidenten gleichwohl gewährte Rückendeckung durch andere Staaten, zuletzt durch die arabischen Staaten oder, ich erinnere an die Situation in Simbabwe und Birma sowie die Aufrüstung Nordkoreas und die Atompolitik Irans.

Als ich als Schüler von dem „Münchener Abkommen“ aus dem Jahr 1938 zwischen Nazi-Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien erfahren habe, mit dem scheinbar durch appeasement der Frieden in Europa gesichert wurde, schien mir diese Entscheidung verantwortungslos gewesen zu sein. Heute weiß ich, der Schritt vom Frieden zum Krieg ist eine der schwierigsten Entscheidungen, die Politiker zu treffen haben.

Da Krieg als Handlungsoption in der Regel ausscheidet, er muss ultima ratio bleiben, zeigt sich in der Außenpolitik **die politische Ohnmacht** als entscheidende Grenze für eine Handlungsmöglichkeit. Das heißt, wir konnten den Birmesen nach dem verheerenden Taifun in 2007 kaum helfen wegen der zynischen Weigerung der dortigen Machthaber. Wir müssen zornig mit ansehen, wie die internationalen Hilfsorganisationen aus Darfur fortgeschickt werden und die circa eine Million Flüchtlinge ohne lebensnotwendige Hilfe bleiben. Wer kann den Iran bei seinem Atomprogramm stoppen? Wer Nordkorea von seinem Raketentest abhalten?

### **Ich komme zum Schluss und fasse zusammen:**

Die Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten liegen nicht nur in geschriebenem und ungeschriebenem Recht, in internationalen Abkommen und Verträgen, viele Grenzen sind eher versteckt, dürfen aus politischer Korrektheit kaum als solche bezeichnet werden, wie die finanziellen Grenzen, die politische Zumutbarkeit den Wählern gegenüber, deren Wahlverhalten, den Willen zum politischen Machterhalt oder an die Macht zu kommen und schließlich die politische Ohnmacht im internationalen Bereich. Politik, die ihre Machtlosigkeit zeigt, führt sich aber ad absurdum, weil dies ein Widerspruch in sich selbst wäre.

So gesehen ist es fast ein Wunder, dass die Politik doch tagtäglich einiges bewirken kann.