

---

# Moralpolitik in Deutschland

## Bestimmungsfaktoren und Rahmenbedingungen

2

Stephan Heichel, Christoph Knill, Caroline Preidel und Kerstin Nebel

---

### 2.1 Einleitung

Wie lässt sich erklären, dass viele westeuropäische Staaten in den letzten Jahren teilweise umfassende Reformen in verschiedenen Bereichen moralpolitischer Regulierung (wie etwa Schwangerschaftsabbruch, Sterbehilfe und Prostitution) durchgeführt haben, während es die gleichen Themen in anderen Ländern noch nicht einmal auf die politische Agenda schafften? Wie lässt sich verstehen, dass die Richtungen von Reformen (restriktiv versus liberal) teilweise innerhalb derselben Länder zwischen unterschiedlichen moralpolitischen Bereichen variieren? Um die Beantwortung dieser Fragen geht es auch, wenn der Fokus auf der Erklärung moralpolitischen Wandels bzw. Nichtwandels innerhalb eines Landes, in unserem Falle Deutschlands, liegt.

Nun ließe sich aus theoretischer Sicht argumentieren, dass die Erklärung des Wandels und der Persistenz von Politiken in der vergleichenden Policy-Forschung mittlerweile ein gut bestelltes Feld darstellt. Entsprechend sollten die in Betracht kommenden Erklärungsfaktoren im Wesentlichen im Bereich des hierzu etablierten „Standardrepertoires“ liegen, das in vielen Analysen zur vergleichenden Staatstätigkeitsforschung routinemäßig „abgearbeitet“ wird (vgl. Schmidt et al. 2007; Zohlnhöfer 2007). Insofern könnte man – folgt man dieser Auffassung – auf eine vertiefte theoretische Betrachtung von Bestimmungsfaktoren und Rahmenbedingungen deutscher Moralpolitik verzichten und stattdessen auf die breite Literatur verweisen.

Gegen eine derartige einfache Übertragung etablierter Ansätze spricht jedoch, dass in der moralpolitischen Forschung prononciert darauf verwiesen wird, dass Politikbereiche mit moralpolitischen Konflikten im Vergleich zu anderen Politikfeldern typischerweise mit besonderen Merkmalen einhergehen, welche den politischen Entscheidungsprozess charakterisieren. Aus diesen Merkmalen wiederum ergibt sich, dass das klassische Repertoire an Faktoren, welches in der

policy-analytischen Literatur üblicherweise zur Erklärung von Politikwandel herangezogen wird, nicht uneingeschränkt übernommen werden kann, sondern es zumindest Modifikationen und spezifischer Schwerpunktsetzungen bedarf.

Diese Ausgangsüberlegung gründet auf verschiedenen Analysen in diesem vergleichsweise jungen Forschungsfeld. Während sich die Forschung zur Moralpholitik lange Zeit auf die USA konzentrierte (vgl. Meier 1994; Sharp 1999a; Sharp 1999b; Mooney 2001; Tatalovich und Smith 2001; Smith und Tatalovich 2003), hat sich in den letzten Jahren nicht nur der geografische Fokus auf Europa ausgedehnt, sondern auch die Vielfalt der behandelten Themen erweitert. Damit geht einher, dass die theoretische Arbeit vorangetrieben und mit klassischen Ansätzen der Policy-Analyse verknüpft wird (Engeli et al. 2012; Knill 2013). Der Untersuchungsgegenstand der Studien ist dabei vielfältig. Während einige Arbeiten die Regulierungsentwicklung über Zeit (Hennig 2012; Knill et al. 2013) oder konkrete Politikergebnisse (Minkenberg 2002; Fink 2008) betrachten, legen andere den Fokus auf eine bestimmte Phase innerhalb des politischen Prozesses, wie die Agendasetzung (Engeli et al. 2012), die Politikformulierung und Entscheidungsfindung (Engeli und Varone 2011; Schmitt et al. 2013) sowie die abschließende Politikumsetzung (Debus et al. 2012). Die Befunde der bisherigen Studien zeigen dabei, dass sich sowohl zwischen Ländern und moralpolitischen Feldern als auch im Zeitablauf erhebliche Unterschiede in beobachtbaren Regulierungsmustern manifestieren, die jedenfalls nicht ohne Weiteres Standarderklärungsansätzen der vergleichenden Policy-Forschung zugänglich sind.

Bezogen auf Deutschland stellen sich damit zwei zentrale Fragen, die im Rahmen des vorliegenden Bandes beantwortet werden sollen. Erstens geht es darum, in verschiedenen Feldern moralpolitischer Regulierung das Ausmaß und die Richtung politischen Wandels zu beschreiben und zu erklären. Zweitens erfolgt diese Betrachtung aus einer international vergleichenden Perspektive, das heißt, die deutsche Entwicklung wird im Lichte der Politikentwicklungen in anderen Ländern untersucht. Auf diese Weise sind Aussagen darüber möglich, inwieweit Deutschland vom internationalen Trend abweicht bzw. eher als Vorreiter oder Nachzügler moralpolitischer Reformen angesehen werden kann.

Um Antworten auf diese Fragen zu geben, konzentrieren wir uns im Folgenden auf zwei Phasen des Policy-Zyklus, denen für die Erklärung von Politikwandel eine zentrale Bedeutung zukommt: (1) die Agendasetzung und (2) die Politikformulierung und Entscheidungsfindung. Wir untersuchen einerseits die Frage, wann und in welcher Weise ein moralpolitisches Thema überhaupt auf die politische Tagesordnung gelangt und damit gewissermaßen die notwendigen Bedingungen dafür, dass es überhaupt zu regulativem Wandel kommt. Auf der anderen Seite thematisieren wir die Bedingungen, unter denen eine entsprechende Agendasetzung tatsächlich in

konkreten politischen Entscheidungen mündet. Für den deutschen Fall zeigt sich dabei eine interessante theoretische Konstellation eines hohen Politisierungspotenzials moralpolitischer Themen, die gleichzeitig mit einer vergleichsweise geringen politischen Entscheidungsfähigkeit einhergeht. Ob sich dieser Widerspruch bei den behandelten Moralpolitiken tatsächlich manifestiert und wie er trotz dessen in der politischen Praxis aufgelöst werden kann, beschäftigt uns daher (bereits) im abschließenden Teil dieses Kapitels. In der bestehenden Literatur wird darauf hingewiesen, dass der Politik einzelne Kompensationsstrategien zur Verfügung stehen, mit deren Hilfe der politische Prozess entpolitisiert werden kann und Entscheidungshürden überwunden werden können. Vor diesem Hintergrund ist es zum einen eine Forschungsfrage, ob sich diese theoretische Annahme aus einer erhöhten Agendasetzung und einer eingeschränkten Entscheidungsfähigkeit tatsächlich empirisch über die einzelnen Felder und den Beobachtungszeitraum bestätigt und ob Kompensationsstrategien gehäuft zur Anwendung kommen. Zum anderen gilt es zu beantworten, ob diese Rahmenbedingungen einen bestimmten Effekt auf das Ausmaß, die Richtung und die Dynamik von moralpolitischem Wandel haben, wodurch sich Deutschland von anderen europäischen Staaten unterscheidet.

---

## 2.2 Agendasetzung

Welche Faktoren bestimmen, ob und wann ein bestimmtes, gesellschaftlich wahrgenommenes Problem als politisch behandlungsbedürftig erachtet und damit auf die politische Tagesordnung gesetzt wird? In der policy-analytischen Literatur ist in diesem Zusammenhang eine große Bandbreite verschiedener Muster und Faktoren identifiziert worden (vgl. Cobb und Elder 1971; Baumgartner und Jones 1993; Knill und Tosun 2012, Kapitel 5).<sup>1</sup> Grundsätzlich kann die Frage der Agendagestaltung dabei auf einen Konflikt zwischen zwei konkurrierenden Akteurskoalitionen reduziert werden, die in Abhängigkeit von ihren Wertvorstellungen und Kosten-Nutzen-Kalkulationen daran interessiert sind, ein bestimmtes Thema auf die politische Agenda zu setzen bzw. genau dieses zu verhindern. Welche Koalition sich hierbei durchsetzt, hängt jedoch nicht nur von den jeweiligen Ressourcen der

---

1 Agendasetzung kann in einem weiteren und engeren Sinne verstanden werden. Ein weites Verständnis schließt die Politisierung eines Themas etwa durch soziale Bewegungen und organisierte Interessen ein. Beim Zugrundlegen eines engen Verständnisses wird der Fokus auf die parlamentarische Behandlung und das Regierungshandeln gelegt. Die empirischen Kapitel widmen sich schwerpunktmäßig den Aktivitäten von Bundestag und Bundesregierung, vernachlässigen aber die anderen Agendasetzungsprozesse nicht.

involvierten Akteure ab, sondern auch von gegebenen externen, gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Diese Faktoren werden im Folgenden näher betrachtet.

### **2.2.1 Externe Einflüsse**

Externe Herausforderungen werden in policy-analytischen Studien als wichtiger Stimulus für politische Reformen betrachtet (Princen 2007). „Extern“ meint dabei, dass eine Agendasetzung von außerhalb des Nationalstaates bzw. von außerhalb des eigentlichen politischen „Betriebes“ und auch des nationalen vorpolitisch-gesellschaftlichen Raumes herrührt. Im Bereich der Moralpolitik sind zunächst klassische internationale Faktoren von Bedeutung, die sich insbesondere aus rechtlichen Vorgaben internationaler Verträge oder supranationalem Recht ergeben. Hierzu zählt ebenso die Jurisprudenz nationaler Gerichte, da Gerichte nicht dem eigentlichen politischen Raum zugeordnet werden können. Neben internationalen Einflüssen und nationalen Gerichten sind darüber hinaus Stimuli bedeutsam, die aus neuen Problemen, neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und neuen technischen Möglichkeiten resultieren (Heichel et al. 2013). In diesem Zusammenhang sind für Moralpolitiken verschiedene Besonderheiten festzustellen. Diese ergeben sich aus unterschiedlichen Wirkungsweisen von Problemdruck, wo zwischen Grundsatzproblemen, Akkumulationsproblemen und moralischen Schocks differenziert werden kann.

#### **Rechtliche internationale Einflüsse**

Deutschland ist in vielfältiger Weise in internationale Strukturen eingebunden, die über verschiedene Wirkungskanäle nationales politisches Handeln beeinflussen und mitunter direkt vorgeben. So werden jenseits nationaler politischer Prozesse bestimmte Themen „von außen“ auf die nationale politische Agenda gesetzt. Dies geschieht zum einen durch das klassische Völkerrecht. Wird ein völkerrechtlicher Vertrag verabschiedet oder geändert, so kann damit durch die Notwendigkeit der innerstaatlichen Ratifikation eine Agendasetzung erfolgen, wenn es für das deutsche Recht noch entsprechenden Anpassungsbedarf gibt. Eine Ratifikation ist erst dann möglich, wenn diese nationale Anpassung vollständig erfolgt ist. Die Agendasetzung erfolgt hier demnach im Wesentlichen extern, wenngleich davon auszugehen ist, dass die Bundesregierung diese thematische Agenda mitbeeinflusst und durch die grundsätzliche Bereitschaft zur internationalen Kooperation die nationale Reformbereitschaft bekundet hat.

Der völkerrechtliche Einfluss auf die Moralpolitik variiert. Bestimmte moralpolitische Felder sind stark international verrechtlicht, sodass bedeutende Agendasetzungen überhaupt nur durch Veränderungen des Völkerrechts erfolgen bzw. der Spielraum für eine autonome nationale Agendasetzung gering ist. Dies gilt vor allem für die Drogenpolitik, was sowohl den Drogenkonsum als auch den Drogenhandel betrifft (Boister 2001).<sup>2</sup> Auf die anderen Felder trifft dies nicht in dem Maße zu, wenngleich kein Moralpolitikfeld gänzlich unbeeinflusst ist.

Auch die Menschenrechtsregime unter dem Dach der Vereinten Nationen sind als internationale Rechtsvorgaben für nationale Moralpolitikgestaltung bedeutsam. Im Bereich der überstaatlichen Kodifikation der Menschenrechte kommt innereuropäisch der 1950 verabschiedeten Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine besondere Bedeutung zu, was insbesondere Freiheits- und Gleichheitsrechte betrifft. Dabei ergibt sich die Wirkung der Konvention immer aus ihrer Auslegung bei konkreten Fällen durch die Europäische Menschenrechtskommission (bis 1998) oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (Christoffersen und Madsen 2011).

Durch die Konvention wird auch für moralpolitische Felder ein Rechtsrahmen vorgegeben, aus dem nicht ausgebrochen werden darf. Am deutlichsten wird die daraus resultierende Bindungswirkung für die Europaratsstaaten bei der Regulierung von Homosexualität und gleichgeschlechtlicher Partnerschaft (Johnson 2013). Darüber hinaus zeigen die Entscheidungen der Menschenrechtskommission in der Vergangenheit bzw. die Rechtsprechung des EGMR, die andere Staaten betreffen, immer auch eine Tendenz an, wie der Menschenrechtsschutz unter der EMRK ausgelegt bzw. weiterentwickelt wird, was dann gegebenenfalls auch in Deutschland Anpassungen erfordert.

Daneben ist für Deutschland die Europäische Union (EU) als internationale Kooperations- und Steuerungsinstanz zentral und damit Agendasetzer zu nennen, auch wenn der EU bisher im Vergleich zu anderen Politikfeldern (z. B. der Umweltpolitik) moralpolitisch keine derart herausragende Bedeutung für die nationale Ebene zukommt (Kurzer 2001). Dem von der EU erlassenen supranationalen Recht kommt nochmals eine „höhere“ bindende Qualität zu als dem „regulären“ Völkerrecht. Dies rührt zum einen aus der direkten Wirkung des europäischen Sekundärrechts in den Mitgliedstaaten. Zum anderen ergibt sich dies aus der Verbindlichkeit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Auslegung des Rechts für die EU-Mitglieder.

---

2 Stark völkerrechtlich gesteuert sind auch die Politiken zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und dem damit in Zusammenhang stehenden Menschenhandel (Portes 2005; Roth 2012), was aber in Kapitel 6 nicht mitbehandelt wird.

Moralpolitisch relevant sind hier zunächst die in den europäischen Verträgen verankerten Grundfreiheiten (insbesondere die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 und die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV), was insbesondere für die nationale Glücksspielregulierung bedeutsam ist (Littler 2011; Heseler 2013). Daneben entfalten auch andere EU-Vertragsbestimmungen bereits eine unmittelbare moralpolitische Reformimpulswirkung, vor allem das Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, welches erstmals im Amsterdamer Vertrag von 1997 formuliert wurde (Art. 13 EGV, jetzt Art. 19 AEUV). Der europäische Einfluss kann auch weniger grundsätzliche Aspekte berühren. So hat die EU zwei Richtlinien (91/477/EWG und 2008/51/EG) erlassen, die detaillierte Vorgaben für nationale Waffengesetze machen.

### **Kommunikation in inter- und transnationalen Netzwerken sowie Diffusion**

Von der inter- und supranationalen bzw. ebenso der transnationalen Ebene können auch Impulse unterhalb rechtlicher Vorgaben ausgehen, nationale Moralpolitiken zu verändern. So haben sowohl die parlamentarische Versammlung des Europarates als auch das Europäische Parlament bereits seit den frühen 1980er Jahren immer wieder Initiativen ergriffen und beispielsweise Resolutionen verabschiedet, in denen die Mitglieder aufgefordert wurden, die rechtliche Ungleichbehandlung der Homosexualität gegenüber der Heterosexualität endgültig zu beenden (Graupner 1997). Zwar ergeben sich hier keine direkten Verpflichtungen zur Umsetzung. Als Kanäle der nationalen moralpolitischen Agendasetzung sind diese Maßnahmen aber mitunter relevant.

In ähnlicher Weise ergibt sich eine Beeinflussung der nationalen Agenda durch die Politiksetzung anderer Staaten. Diese hat dabei mehrere Wirkungsmechanismen. Zum einen erzeugt eine wesentliche Politikveränderung in Form einer Liberalisierung in anderen Jurisdiktionen einen gewissen Handlungsdruck zur Nachahmung (Diffusion) (Holzinger et al. 2007). Wenn sich ein Staat zu einem solchen Regulierungsschritt entschließt, wird damit den Befürwortern einer restriktiven Regulierung in einem anderen Staat ein gutes Stück Legitimität entzogen. Wie kann etwas grundsätzlich moralisch falsch sein, wenn es ein anderer (demokratischer) Staat erlaubt?

Zum anderen kann insbesondere eine stark abweichende Regulierung benachbarter Staaten eine Agendasetzung im restriktiver regulierenden Staat bewirken, da die Bürger dort verhältnismäßig einfach die strengere nationale Regelung umgehen können, indem sie in das Nachbarland reisen. Diese zeigt sich nicht nur bei der Nachfrage nach Drogen, Glücksspiel, Pornografie und Prostitution, sondern

auch für die Felder Schwangerschaftsabbruch und Sterbehilfe (Stichwörter „Abtreibungstourismus“ und „Sterbehilfetourismus“).

### 2.2.2 Nationale Gerichte

Moralische Konflikte und die darin tangierten individuellen Freiheits- bzw. Gleichheitsaspekte weisen eine große Nähe zu grundrechtlichen Fragen auf. Damit kommt Gerichten eine zentrale Rolle für moralpolitische Agendasetzung zu. So ist der Bereich „Leben und Sterben“ eng mit dem Lebensschutz (Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz (GG)) verwoben. Für Politiken im Bereich Sexualität ist hingegen vor allem der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) relevant. Auch andere hier behandelte Moralpolitikfelder haben einen Grundrechtsbezug (z. B. Pornografie durch die Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG). Die Bedeutung von Gerichten ergibt sich darüber hinaus aus dem Umstand, dass moralpolitische Fragen vielfach im Rahmen allgemeiner gesetzlicher Regelungen, insbesondere dem Strafrecht, thematisiert werden. Damit sind Moralpolitiken insgesamt in starkem Maße durch das Wechselspiel zwischen Politikprozess und Rechtsprechung geprägt (vgl. van Hees und Steunenberg 2000; Smith und Tatalovich 2003, S. 137ff.).

Oftmals gelangen über Einzelfälle und daraus erwachsene grundsätzliche juristische Streitigkeiten Themen auf die politische Agenda. Damit wird zwar einerseits deutlich, dass Gerichte nicht auf eigene Initiative hin tätig werden, sondern stets angerufen werden müssen. Andererseits zeigt sich, dass (politische) Minderheiten oder gar Einzelpersonen diese Agendasetzung initiieren können. In Deutschland manifestiert sich dies insbesondere in der Rolle des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und seiner Befugnis zur abstrakten Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sowie der Auslegung der Grundrechte. Wird etwa ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, wie beispielsweise 1975 mit dem im Jahr zuvor reformierten Abtreibungsrecht geschehen, und der Bundestag aufgefordert, innerhalb einer bestimmten Frist diese Verfassungswidrigkeit zu beseitigen, erfolgt damit eine „externe“ Agendasetzung, welche die politischen Akteure bindet.

Auch die anderen Gerichte (insbesondere die Bundesgerichte) können über die Auslegung bestehenden Rechts die Agenda beeinflussen. Die Agendasetzungsmacht der Gerichte kann demnach darin bestehen, dass sie bereits einen richterlichen Policy-Wandel herbeiführen. Ein Gericht erlaubt etwas, was zuvor als gesetzlich verboten galt oder ein Gericht räumt ein Recht ein, das so zuvor gesetzlich noch nicht anerkannt war, wie die Präimplantationsdiagnostik (PID) bei menschlichen

Embryonen durch den Bundesgerichtshof (BGH) im Jahr 2010.<sup>3</sup> Derartige Entscheidungen beeinflussen die politische Agenda, vor allem wenn der Gesetzgeber das Urteil nicht komplett akzeptiert und in Form einer Gesetzesnovelle reagieren will, die einen bestimmten Aspekt als Folge des Urteils klärt oder gar den vorherigen Policy-Status quo wiederherstellt. So schränkte der Bundestag durch das Präimplantationsdiagnostikgesetz (PräimpG) von 2011 die Erlaubnis zur PID wieder ein.

Neben diesen direkten Formen der moralpolitischen Agendasetzung durch deutsche Gerichte lassen sich auch indirekte Formen ausmachen. Indirekt meint dabei, dass von einem Gerichtsurteil keine direkte Wirkung in dem Sinne ausgeht, dass damit ein Gesetz oder ein Teil dessen als verfassungswidrig eingestuft wird bzw. für eine bestimmte rechtliche Regelung eine verbindliche (Neu-)Auslegung ihrer Bedeutung erfolgt. Oft spezifizieren Gerichte erstmals einen Sachverhalt, was grundsätzliche Fragen ebenso wie „kleinere“ Ordnungsaspekte betrifft: Welche Handlung ist bereits aktive Sterbehilfe? Was ist (illegales) Glücksspiel und wo beginnt es? Was ist Pornografie und vor allem was ist (noch) keine Pornografie? Was ist ein legitimes Bedürfnis für den Besitz einer Schusswaffe? Zudem müssen Gerichte oftmals klären, wo die Strafbarkeit einer bestimmten Handlung beginnt, welche Straftatbestände für welche Handlungen anzuwenden sind oder welche Personen sich trotz der Handlung nicht strafbar machen. So entschied das BVerfG 1994, dass der Besitz geringer Mengen Cannabis zum Eigenkonsum im Regelfall keine Strafverhängung rechtfertigt.<sup>4</sup> Mit der Konkretisierung der Gesetzgebung und der Neuauslegung von Rechtstatbeständen bewirken Gerichte einen Perspektivwechsel bzw. ein *Reframing*, das sich auf die Politik übertragen kann und eine neue Problemdefinition ermöglicht. Dies ist ein Aspekt, der im folgenden Abschnitt näher beleuchtet wird.

### 2.2.3 Problemdruck und Problemperzeption

Problemdruck kann als externe Agendasetzung konzipiert werden, wenngleich es unbestreitbar ist, dass mitunter politisches Handeln – vor allem sein Fehlen – Problemdruck erst erzeugt bzw. beeinflusst. In der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wird typischerweise von einer linearen Wirkung des Problemdrucks auf die politische Reaktion ausgegangen: Je umfassender das *objektiv bestimmbare* (das heißt in der Regel messbare) Problem ist, desto größer ist seine Priorität auf der politischen Agenda.

---

3 BGH, Urteil vom 06. Juli 2010 – 5 StR 386/09.

4 BVerfGE 90, 145.

Es ist jedoch anzunehmen, dass bei Moralpolitiken andere Zusammenhänge dominieren. Damit soll die Linearitätsannahme zwar nicht komplett negiert, jedoch modifiziert werden. Konkret unterscheiden wir hierzu zwischen Grundsatzproblemen, Akkumulationsproblemen und sogenannten moralischen Schocks. Auf der Basis dieser Differenzierung wird zugleich dem Umstand Rechnung getragen, dass die Höhe des Problemdrucks nicht nur durch objektive Kriterien bestimmt wird, sondern von der jeweiligen Perzeption dieser Faktoren abhängt.

Viele moralpolitische Probleme stellen Grundsatzprobleme dar, die potenziell eine politische Reaktion unabhängig vom quantitativen Auftreten erfordern. Entscheidend ist vielmehr, dass ein grundsätzlicher Wertkonflikt zutage tritt – ein Merkmal, das generell als Charakteristikum von Moralpolitiken identifiziert wird. Letztere betreffen typischerweise fundamentale Konflikte, bei denen grundsätzliche Werthaltungen aufeinanderprallen und Kompromisse nicht oder kaum erreichbar sind (Mooney 2001).

Dies trifft insbesondere für moralpolitische Themen im Komplex „Leben und Sterben“ zu. Hinsichtlich des Problemdrucks – so die Argumentation – ist es beispielsweise irrelevant, wie viele Spätabbrüche einer Schwangerschaft tatsächlich stattfinden oder wie oft geleistete Sterbehilfe publik wird. Für die Gegner ist ein einzelner Fall bereits einer zu viel. Entsprechend ist es wahrscheinlich, dass auch nur selten auftretendes Verhalten zu einem Problem und als politisch handlungswürdig erachtet wird.

Es gibt allerdings auch Moralpolitiken, bei denen dieser Grundsatzkonflikt weniger dominant ist und die im Hinblick auf die Rolle von Problemdruck eher als Akkumulationsprobleme zu klassifizieren sind. Es geht hier weniger um fundamentale Probleme und die Regulierung des individuellen Verhaltens *per se*, sondern um die gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung dieses Verhaltens bzw. die Betroffenheit durch selbiges. Ein Druck zum politischen Handeln ist erst dann gegeben, wenn eine vorher undefinierte Schwelle überschritten wird. Solange das entsprechende Verhalten unterhalb dieser Schwelle bleibt, sind Policy-Reaktionen hingegen eher unwahrscheinlich. Dieser Zusammenhang ist vor allem für die Drogenpolitik charakteristisch. Obwohl es schon immer Drogenmissbrauch gegeben hat, wurde erst der Drogenkonsum als Massenphänomen der 1960er Jahre zum entscheidenden Auslöser für ein verschärftes Drogenrecht (Adam und Raschzok 2014). Gleichfalls wird Agendasetzung im Bereich Prostitutionsregulierung erst dann wahrscheinlicher, wenn z. B. die Straßenprostitution eine bestimmte Schwelle überschreitet und als gravierendes Problem wahrgenommen wird.

Moralische Schocks oder Paniken betreffen schließlich solche Konstellationen, in denen es schlagartig zu einer tatsächlichen bzw. wahrgenommenen Expansion eines Problems kommt. Einzelne Ereignisse, die gegen das allgemeine Moralver-

ständnis verstoßen, können in der Gesellschaft einen moralischen Schockzustand hervorrufen. Viele Moralpolitiken sind dafür anfällig, wobei Moralpaniken nicht lediglich die extreme Steigerung von Grundsatzproblemen darstellen. Dies ist z. B. bei Amokläufen mit Schusswaffen der Fall, die häufig eine grundsätzliche Debatte über das Für und Wider des privaten Waffenbesitzes nach sich ziehen (Hurka und Nebel 2013). Solange es allerdings nicht zu solchen Ereignissen kommt, erzeugt z. B. selbst ein zunehmender privater Waffenbesitz noch keinen Problemdruck. Nichtsdestotrotz ist von einer größeren Affinität moralischer Schocks zu Grundsatzproblemen auszugehen (siehe oben, z. B. Spätabbrüche von Schwangerschaften).

#### **2.2.4 Die Rolle gesellschaftlicher Konfliktlinien und Polarisierung**

Neben den genannten Faktoren, die extern auf das deutsche politische System wirken und Regulierungsschritte anstoßen können, spielt die Öffentlichkeit eine zentrale Rolle für die Agendasetzung (Heichel et al. 2013; vgl. auch Downs 1972; Kingdon 1995; Jerit 2008). Dies gilt insbesondere für Moralpolitiken (vgl. Mooney und Lee 2000). Moralpolitische Rechtsakte befassen sich hauptsächlich nicht mit technischen Details, welche nur einen Teil der Gesellschaft tatsächlich betreffen, wie dies beispielsweise bei Steuern oder Reformen von Verwaltungsprozessen der Fall ist (Knill 2013). Es werden vielmehr Grundsatzentscheidungen zu den universal geltenden Moralnormen getroffen, die für jeden einzelnen Bürger in der Gesellschaft relevant sind (Mooney 2001). Viele moralpolitische Themen weisen zudem enge Bezüge zu religiösen Grundpositionen auf und bieten damit einen idealen Nährboden für zunehmende Konfliktpolarisierung im Zuge des fortschreitenden gesellschaftlichen Wandels.

Aufgrund der umfassenden gesellschaftlichen Betroffenheit gelten Moralpolitiken als hoch salient. Daher ist zu erwarten, dass die Bürger genau beobachten, was die Politik entscheidet, sodass auch die Politiker das gesellschaftliche Meinungsbild in diesem Politikbereich in besonderem Maße berücksichtigen (Mooney und Lee 2000; vgl. auch Adams et al. 2004). Solange eine breite Mehrheit der Bürger mit der politisch festgelegten Moralordnung einverstanden ist, erwächst aus solchen Regelungen kein nennenswertes Konfliktpotenzial (Mooney und Lee 2000). Moralische Wertvorstellungen sind jedoch im Zeitablauf einem, wenngleich nur langsamen, Wandel unterworfen (Inglehart 1990), der auch nicht vor Deutschland Halt macht. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben durch die wachsende materielle Sicherheit postmaterielle Werte an Bedeutung gewonnen. Damit gehen die fortschreitende Individualisierung und Säkularisierung der Gesellschaft einher, wodurch der

Moralpolitik in Deutschland

Staatliche Regulierung gesellschaftlicher Wertekonflikte

im historischen und internationalen Vergleich

Knill, C.; Heichel, S.; Preidel, C.; Nebel, K. (Hrsg.)

2015, XIII, 248 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-05127-3