

Leseprobe aus:



ISBN: 978-3-87134-183-0

Mehr Informationen zum Buch finden Sie auf www.rowohlt.de.

Ursula Weidenfeld

Regierung ohne Volk

Warum unser politisches
System nicht mehr funktioniert

Rowohlt · Berlin

1. Auflage Mai 2017
Copyright © 2017 by Rowohlt · Berlin Verlag GmbH, Berlin
Innentypografie Daniel Sauthoff
Satz Lyon Text PostScript (InDesign) bei
Pinkuin Satz und Datentechnik, Berlin
Druck und Bindung CPI books GmbH, Leck, Germany
ISBN 978 3 87134 183 0

Inhalt

Inhalt

1. Die Ohnmacht der anderen
2. Angela Merkel und die drei Todsünden der Demokratie
 - Das Prinzip Große Koalition
 - Die asymmetrische Demobilisierung
 - Die Ära der Exekutive
 - Die Zeit des Hinterzimmer-Konsenses
 - Die Kanzlerin meidet das politische Risiko
 - Die Präsidialkanzlerin
3. Die entmündigten Volksvertreter
 - Die Partei, die Wahl, die Loyalität
 - Das Volk ist nicht dumm
 - Der lange Arm der Partei
4. Staatsversagen
 - Die Rechtsordnung: Wie die Verfassungsrichter vom Ansehensverlust der Politiker profitieren
 - Die Richter und das Recht: Der unbestimmte Rechtsbegriff
 - Die Bürokratie: Die wundersame Ämterhäufung
 - Politische Beamte
 - Aufstieg und Fall des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
 - Städte und Gemeinden als Quelle der Geburt und des Verfalls von Staatlichkeit
 - Berlin, Köln, Hamburg und München
 - Die politischen Kraftfelder verschieben sich
 - Die ungeplante Entfremdung
 - Die Behörden und die Demokratie
5. Was die Krise des Journalismus und die Krise der Demokratie miteinander zu tun haben
 - Schlechter Ruf, schlechte Arbeit?
 - Die fünfte Gewalt

Das Establishment igelt sich ein
Die mediale Monsterwelle
Pegida und die «Lügenpresse»
Die Ukraine-Krise, die Flüchtlinge und das Mädchen Lisa
Nur politik- und medienverdrossen?
Bei Anruf Programmänderung

6. Tue nichts Böses: Die Neben-Demokratien

Die inoffiziellen Offiziellen der Weltgesellschaft
Exkurs: Was Sprache macht
Freundliche Anteilnahme oder: Der neue Paternalismus
Hauptsache, es knallt
Schornde Steine besetzen
NGOs erweitern die Demokratie – aber wie?

7. Der Staat im Staat: Wirtschaft vs. Demokratie

Der Beitrag der Unternehmen
Die Arroganz der Macht
Die paradoxe Wirkung der Regulierung
Compliance heißt gesetzestreu – aber schafft man damit
auch Verantwortung?
Der gute Nachbar: Das Teuflische im guten Werk
Exkurs: Das neue Schreckgespenst – die Blockchain

8. Die Lösung

Unter dem Vulkan
Das Ende der Obrigkeit
Ever closer ...
Die Kanzlerin
Das Parlament
Wir sind die 99 Prozent
Das Sicherheitsbedürfnis wird unterschätzt
Warum die Digitalisierung nicht schaden muss, sondern
helfen kann
Ein Projekt. Ein Projekt?
Die bessere Demokratie

Dank

Anmerkungen

1. Die Ohnmacht der anderen

Jeder Aufstand der Indianer, den ich erlebt habe, war das Resultat gebrochener Versprechen und Verträge der Regierung.

Buffalo Bill

Sie wollen neue Mauern bauen, sie lehnen das Fremde ab und sehnen sich nach der heilen Welt der fünfziger Jahre. Überall im Westen sind die Populisten auf dem Vormarsch. Auch in Deutschland – aber warum nur? Hier stehen wir vor dem seltsamsten Paradox der neuesten deutschen Geschichte: Nie ging es den Menschen so gut wie heute, nie waren mehr von ihnen erwerbstätig, nie war der allgemeine Wohlstand so groß. Nie war eine deutsche Politikerin im Ausland so angesehen und geachtet wie Angela Merkel. Und doch gelingt es nicht mehr, diese Erfolge zu einem politischen Guthaben im eigenen Land umzumünzen. Vertrauen ist in Misstrauen umgeschlagen, Zufriedenheit in Verdruss. Die Regierung und die Wähler – sie verstehen sich nicht mehr.

In dem Augenblick, in dem Bundeskanzlerin Angela Merkel unerschrocken einen eigenen politischen Akzent gesetzt hat, sind alle Schäden am Gebäude der deutschen Demokratie schlagartig sichtbar geworden. Die Flüchtlingsentscheidung vom August 2015 hat die Legitimationskrise der Regierungschefin offenbart. Sie hat allein verfügt, syrische Flüchtlinge ohne weitere Kontrolle ins Land zu lassen. Sie hat so gehandelt, weil sie allein entscheiden konnte. In drei Legislaturperioden hat sie sich diesen eigenen Entscheidungsspielraum geschaffen. Sie hat das Parlament immer öfter außen vor gelassen. Beim Atomausstieg, in der Finanz- und Staatsschuldenkrise und zuletzt in der Flüchtlingsfrage hat sie die Abgeordneten wie dumme Jungs stehen lassen. Die Große Koalition ersparte es ihr, um Mehrheiten im Parlament werben zu müssen. So hat sie die eigene politische Handlungsfähigkeit ausgebaut. Doch die Demokratie hat sie damit beschädigt.

Alle Charakteristika des modernen Staates – Souveränität, Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt – scheinen nun zur Disposition zu ste-

hen, ohne dass ein neues zustimmungsfähiges Modell einer modernen Demokratie in Sicht ist.¹

Die Wähler üben ihren Einfluss nur durch die von ihnen gewählten Abgeordneten aus. Werden die entmündigt, wird auch der Souverän entmachtet. Die Regierung tritt an die Stelle des Parlaments. Zuerst vergisst sie das Volk. Dann verliert sie es.

Darüber hat es keinen großen Krach gegeben. Es war kein offener Kampf um die Fundamente einer demokratischen Gesellschaft. Es war eher so, wie ein Reisender seine Tasche versehentlich im Zugrestaurant stehen lässt. Der Verlust wird erst bemerkt, wenn der Schaffner den Fahrschein sehen will.

Wie in vielen anderen Demokratien haben sich auch in Deutschland die Gewichte verschoben. Zuerst unbemerkt, dann immer dramatischer. Die Regierung – die Exekutive – hat an Macht und Einfluss gewonnen. Das Parlament – die Legislative – hat verloren. Dieser Befund klingt erst einmal nur nach einem Proseminar in Politikwissenschaften. Doch in Wirklichkeit ist er für das ganze Volk entscheidend.

Viele Bürger fühlen sich durch die gewählten politischen Vertreter nicht mehr repräsentiert. Sie stemmen sich gegen die politische Klasse. Sie misstrauen dem Establishment und wählen es schließlich ab. Sie verachten die etablierten Politiker und entscheiden sich für neue Gesichter. Sie unterstellen Experten und Beratern, käuflich zu sein. Sie hassen Unternehmer und Manager. Sie werfen den Journalisten falsche Berichterstattung vor. Das ganze System ist ihnen verdächtig.²

Es nutze nur den Insidern und schade den Außenstehenden, lautet der Vorwurf. Unter dem Deckmantel von Volkssovranität und repräsentativer Demokratie habe sich eine Klasse eingerichtet, die alles andere als demokratisch gesinnt sei: Sie beschütze nur sich selbst und ihr Herrschaftswissen und schotte sich gegen die Ärmsten, weniger Gebildeten und gegen die weniger Gewandten ab. Sie pflege eine gemeinsame Sprache, die für den normalen Bürger nicht mehr verständlich sei. Sie beute das gesellschaftliche System aus und habe das Gemeinwohl aus den Augen verloren. Deshalb gehöre sie davongejagt.³

Eine Konsequenz aus diesen Vorurteilen ist die Repolitisierung der Öffentlichkeit. Nach Jahren zurückgehender Wahlbeteiligung und

wachsenden Desinteresses an der Politik scheint sich nun ein Wandel anzubahnen. Seit mit der AfD eine politische Alternative für die Frustrierten aufgetaucht ist, aber auch seit auf der Gegenseite mit dem Kanzlerkandidaten der SPD, Martin Schulz, ein unerwartetes Gesicht die Politik belebt, steigen sowohl das Interesse an Politik als auch die Wahlbeteiligung.⁴

Im Januar 2017 hielten zwei Präsidenten Reden, die aus unterschiedlichen Gründen als bedeutend gelten können. Die erste war die Abschiedsrede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck. Gauck zeichnete zunächst das Bild eines starken, selbstbewussten und energischen Landes und nannte es «das beste, das demokratischste Deutschland, das wir jemals hatten». Anschließend aber diagnostizierte der erste Mann im Staat einen dramatischen Einbruch der politischen Steuerungsfähigkeit. «Wir erleben vielfältige Bemühungen, die Kontrolle zu behalten oder wiederzugewinnen.» Am Ende seiner Rede konnte es keinen Zweifel mehr geben. Der Altbundespräsident ist nicht nur wegen der politischen Lage in der Welt und in Europa sehr besorgt. Er ist auch nicht sicher, ob die deutsche Demokratie den Herausforderungen standhalten wird.⁵

Die zweite wichtige Rede war die Antrittsrede des US-Präsidenten Donald Trump. Er gab eine verstörende Antwort auf die Sorgen um die Zukunft des Westens. Der amerikanische Präsident versprach den Bürgern zwar, ihnen die Kontrolle über die Politik zurückzugeben. Doch er sprach nur einen Teil der amerikanischen Bürger an. Mit ihm seien nun diejenigen an die Macht gekommen, die bislang vom Establishment verachtet, vom Parlament nicht repräsentiert und von der gebildeten Mittelschicht der Großstädte belächelt worden seien.⁶ Trump versteht sich nicht mehr als Hüter der Interessen aller Amerikaner. Er präsentiert sich als Revolutionär, der mit den Entrechteten auf die Barrikaden geht. Er nimmt die weitere Spaltung der Gesellschaft nicht nur in Kauf, er treibt sie an: «Heute entreißen wir Washington die Macht und geben sie zurück an euch, das Volk.»

Trump wies den Weg, der den westlichen Demokratien bevorsteht, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre politischen Systeme zu stabilisieren

und die Zustimmung ihrer Bürger zurückzugewinnen. Es ist die Entwicklung der repräsentativen Demokratie zur Autokratie, zu einem politischen Ein-Mann-Betrieb. Ein Dauerplebisit diktieren die politischen Entscheidungen. Stimmungen beeinflussen die Politik stärker als Überzeugungen, Spontaneität ersetzt die großen Visionen.

Der deutsche Präsident hatte in seiner Rede gemahnt, die Politik sei kein Versandhaus, das jedem Konsumenten genau die politischen Ergebnisse liefern werde, die er erwarte. Der amerikanische eröffnete genau diesen politischen Supermarkt.

Europa und der Westen stehen an einem Wendepunkt ihrer Geschichte. Die heilige Allianz von Demokratie, Wohlstand und Globalisierung ist zerbrechlich geworden. «Disruption», der radikale Bruch mit dem Gewohnten, ist nicht nur das Schlüsselwort für die Digitalisierung der Welt. Es scheint auch der Begriff zu werden, der die radikalen Veränderungen der demokratischen Gesellschaften beschreibt.

Würde jemand versuchen, die politische Verfassung der westlichen Welt auf einen Begriff zu bringen, käme das Wort «Kontrollverlust» heraus. Die Staaten des Westens haben die Kontrolle verloren: Sie, die einstmais Mächtigen, stehen ratlos vor der zerfallenden Weltordnung, die sie selbst geschaffen haben – und die sie nun kaum noch stabilisieren können. Sie blicken hilflos auf die abtrünnigen Verbündeten in England. Sie schütteln entgeistert den Kopf über die gewählten neuen Anführer in Partnerländern wie den USA. Sie sind entsetzt über den wachsenden Egoismus der Nationalstaaten und über die zunehmende Polarisierung im Inneren dieser Länder. Und: Sie machen sich immer noch Illusionen über den Zustand ihres eigenen Landes.

Der Zusammenhalt in den westlichen Gesellschaften wird unterdessen immer schwächer. Der Konsens darüber, bei allen Schwächen des demokratischen Systems doch in der besten aller Welten zu leben, zerbricht. Auch in Deutschland suchen die Bürger Halt und erleben einen haltlosen Staat. Sie wünschen sich Orientierung und bekommen ein Diskursangebot. Sie erwarten ein funktionierendes Gemeinwesen und sollen mit Bürokratie vorliebnehmen. Sie möchten ihre Stimme in der Demokratie repräsentiert sehen und fühlen sich nicht mehr gehört.

Digitalisierung und Globalisierung wirken als gewaltige Kräfte nicht nur auf die Unternehmen und das Arbeitsleben des Einzelnen. Sie bringen auch die scheinbar unverrückbaren Gewissheiten der demokratischen Gesellschaften ins Wanken. Sie zerrütteten das demokratische Fundament der westlichen Welt, sprengen ihre Ordnung und lassen die Staaten wie die Einzelnen mit ihren Ohnmachtserfahrungen zurück. Es ist also nicht überraschend, dass sich die Wähler in dieser Lage von den alten Parteien und den gewohnten Gesichtern abwenden.

Die Behauptung, kein Politiker zu sein, ist international zum erfolgreichsten Wahlslogan geworden. Donald Trump ist mit diesem Versprechen in das Weiße Haus eingezogen. Der britische Europa-Gegner Nigel Farage präsentierte sich im Kampf für den Brexit überzeugend als Anti-Establishment – obwohl er selbst natürlich dazugehört und seit seiner Schulzeit parteipolitisch aktiv ist.

Dabei steht Deutschland in all diesem Chaos eigentlich noch gut da. Hier scheinen sich die beschriebenen Entwicklungen langsamer zu vollziehen als in vielen anderen hochentwickelten Industrieländern. Populisten bekommen zwar viel Zustimmung, aber sie haben (noch?) kein Gesicht, hinter dem sich die ganze Bewegung versammeln könnte. Die Verdrossenheit wächst, doch der allgemeine Wohlstand tut es eben auch noch. Dennoch wirken auch hier dieselben Kräfte wie in den anderen Gesellschaften des Westens: Seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist die gesellschaftliche Aufwärtsdynamik der Nachkriegszeit zum Erliegen gekommen. Die Hoffnung von Eltern, dass ihre Kinder es einmal besser haben werden als sie selbst, macht vor allem in der Mittelschicht Zukunftsängsten und Resignation Platz. Sozialer Aufstieg ist keine allgemeine Hoffnung mehr, sondern die Ausnahme. Der Abstieg scheint vielen wahrscheinlicher zu sein als der Statuserhalt. Nachbarschaften und Schulen entmischen sich.⁷ Das Wirtschaftswachstum ist zu schwach, um die alten Versprechen wieder zum Leben zu erwecken. Für Deutschland kommt hinzu: Mit der Wiedervereinigung wurde die Freiheit Ostdeutschlands gewonnen, gleichzeitig aber wurden auch die Qualifikationen, Ambitionen und Lebenserwartungen eines ganzen Landesteils abgewertet. Die Enttäuschung darüber wirkt

bis heute nicht nur in der Gesellschaft und äußert sich in einer skeptischeren Einstellung zu den demokratischen Verfahren.

Längst hat sich die Skepsis zu einem Grundmisstrauen gegen den Staat verdichtet. Der Zerfall der Öffentlichkeit in viele Teilöffentlichkeiten verstärkt den Verdruss derjenigen, die ohnehin schon verdrossen sind. In den sozialen Medien können sie ihren Generalverdacht gegen das politische System täglich neu aufladen. Eine «Publikumsdemokratie» entsteht, die keine Vermittler mehr akzeptiert. Das Volk selbst soll sprechen dürfen.⁸ Wer will, bekommt nur noch die Meinungen und Einstellungen gespiegelt, die sein Leben allmählich verdüstern.

Viele Bürger beklagen, dass die politischen Mechanismen, die mit der Finanzkrise auf den Plan getreten sind, immer noch fortwirken. Die Schwachen müssten für die Starken bezahlen, der Staat nutze denen, denen es ohnehin schon gut geht. Von dem Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre hätten die Armen dagegen nichts gehabt, im Gegen teil. Die Schere zwischen Arm und Reich gehe weiter auseinander. Nun drohe auch noch die Mittelschicht in den Sog zu geraten. Sieht so eine gute Demokratie aus, die dem Gemeinwohl dient? Müssen gute Politiker eine solche Entwicklung nicht verhindern?

Auch wenn es für viele dieser Ansichten keinen Grund gibt: Sie haben sich längst zu einer Art neuer Gewissheit verdichtet, die die Realität färbt, beeinflusst und andere Wahrnehmungen verblassen lässt. Der Soziologe Heinz Bude stellt fest, dass sich die Stimmung im Land nachhaltig verändert hat: Das prägende und vereinigende Versprechen der Wirtschaftswunderjahre («Wohlstand für alle») verschwindet, das Selbstbewusstsein der Mittelschicht erodiert. Das neue Momentum ist ein altbekanntes: «Ihr da oben – wir hier unten» heißt es nun wieder.

Bewusst wurde das allen in der Flüchtlingskrise. Als Deutschland im Sommer 2015 mit einer wachsenden und im Laufe des Herbstes nicht mehr beherrschbaren Zahl von Flüchtlingen konfrontiert war, spaltete sich das Land in zwei Lager. Die einen begrüßten die Flüchtlinge, nahmen sie auf, engagierten sich ehrenamtlich. Die anderen lehnten sie ab. Die abgehobene Elite gebe sich nicht mehr damit zufrieden, den großen Teil des Reichtums für sich zu behalten. Nun zwinge sie auch noch den Rest der Gesellschaft in eine Willkommenskultur, die dem Land schade

und unkalkulierbare Gefahren mit sich bringe. Sie gestehe den Neuankömmlingen deutlich mehr staatliche Leistungen zu als den Bedürftigen des eigenen Landes. Das politisch-journalistische Komplott habe alle Konflikte und Bedenken unter den Teppich gekehrt und den Verdacht von Neonazitum und Fremdenhass über alle verhängt, die sich dem Mainstream widersetzen. Damit ist die Flüchtlingskrise zur Bruchstelle für die Konsensgesellschaft geworden.

Deshalb betrachten viele Deutsche heute den politischen Alltagstrott in der Hauptstadt, in den Regionalparlamenten, in den Städten und Gemeinden argwöhnisch. Sie wenden sich von den Politikern ab. Das Misstrauen metastasiert in die Kernbereiche der Demokratie. Es sind Zeichen des Verfalls einer politischen Verfassung, die sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hat und die bis zur Jahrtausendwende bemerkenswert stabil war.

Wer trägt die Schuld? Es sind viele Faktoren, die unheilvoll zusammenspielen und sich gegenseitig verstärken. Sie werden in diesem Buch geschildert. Die Kanzlerin spielt eine Haupt-, das Parlament eine Nebenrolle. Angela Merkel hat in der Flüchtlings- wie zuvor in der Finanz- und Staatsschuldenkrise «durchregiert». In den dramatischen Jahren nach dem Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 hat nicht nur sie sich angewöhnt, die großen Fragen Europas ohne das Parlament zu entscheiden. Auch andere Regierungschefs taten das. Zuerst war es nötig, dann war es unkomplizierter. Denn die Realität entwickelte sich schneller als das politische System. Sie verlangte Entscheidungen, für die es keine eingübten Verfahren oder Institutionen gab. Sie diktierte einen Takt, mit dem die üblichen Verfahren parlamentarischer Debatten und Entscheidungsfindung nicht Schritt halten können. Für Verfassungsdebatten blieb keine Zeit, schlimmer noch: Es fehlte auch der Mut. Das Alleinregieren und Problemlösen ersparte den Regierungschefs außerdem viele ätzende Auseinandersetzungen, die sie sonst mit widerspenstigen Volksvertretern hätten führen müssen. Sie erkannten nicht, dass diese Widerspenstigkeit für das sperrige, spröde und anstrengende Gespräch mit dem Souverän steht, ohne das eine Demokratie nicht auskommt. «Europa kommt nur in seinen Krisen vor-

an» – diesen Satz des Europa-Gründungsvaters Jean Monnet verinnerlichte vor allem die deutsche Regierung. Sie ließ diese Erkenntnis zum Drehmoment auch der deutschen Politikagenda werden.

Die Lösungen, die Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihre Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und Wolfgang Schäuble in langen Nachtsitzungen in Brüssel verhandelten, durften im Deutschen Bundestag nicht mehr verändert, verbessert oder gar abgelehnt werden. Die Abgeordneten gehorchten. Sie stimmten zu. Sie sagten auch dann noch ja, als sie längst dagegen waren. Sie sagten ja, als die eurokritische Alternative für Deutschland begann, in ihren Wahlkreisen Plakate zu kleben. Sie sagten ja, und sie meinten nein. Der Erfolg sprach für das System Merkel: Die deutsche Wirtschaft erholte sich schnell, das Wirtschaftswachstum kehrte zurück, die Löhne stiegen ordentlich, die Renten erhöhten sich schneller als alle Jahre zuvor.

Für die Volksvertreter und für die repräsentative Demokratie aber ging die Sache nicht so gut aus. Sie wurden zu «Hilfstruppen des Exekutivbetriebs» degradiert und zogen sich murrend in die zermürbende Kleinarbeit der politischen Ausschüsse und Gremien zurück.⁹ Als die Krise bewältigt war, blieben beide Seiten bei dieser Arbeitsteilung. Für die Politiker mag das funktionieren. Das Leben wird bequemer. Doch für die Wähler funktioniert es nicht. Ihr ohnehin schwacher Einfluss auf die Politik wird dadurch weiter beschnitten.

Nicht nur die Regierung greift die Macht der Abgeordneten an. Immer größere Bereiche der Politik werden an neugeschaffene Ämter und Behörden übertragen. Ob die Energiewende, die Suche nach einem Atommüll-Endlager oder der Umgang mit Flüchtlingen: Am Ende entscheiden nicht mehr die Parlamentarier, wie mit den komplizierten aktuellen Problemen verfahren wird. Behördenchefs tun es. Damit wird ein immer größerer Teil des öffentlichen Lebens der Mitsprache und Mitentscheidung der Abgeordneten entzogen. Begründet wird dies damit, dass man schwierige und kontroverse Themen lieber Experten und neutralen Beamten überlassen sollte. Eher als Politiker seien sie in der Lage, unparteiische Lösungen zu finden, die dem Gemeinwohl am besten dienen.

Das offenbart ein neues Politikverständnis: Konflikträchtige Themen werden aus dem politischen Scheinwerferlicht ins politische Hinterzimmer oder in eine Behörde verschoben. Dort dagegen, wo sie hingehören, werden sie nicht mehr verhandelt. Zu heftiger Streit schade der Akzeptanz der politischen Arbeit bei den Bürgern, lautet das Argument der Politiker. Das Gegenteil ist der Fall: Wenn die wichtigen Themen aus der Politik verbannt werden, läuft die Demokratie leer.

Nicht nur das. Am Beispiel des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wurde deutlich, dass der vermeintliche Königsweg nicht funktioniert. Behörden unterscheiden sich grundlegend von politischen Entscheidungsgremien, weswegen sie diese nicht ersetzen können. Sie definieren ihren Auftrag nicht selbst, sie erfüllen ihn. Je stärker sie politisch aufgeladen werden, desto höher wird das Risiko des Amtsversagens. Je mehr politische Beamte in ihnen regieren, desto unzuverlässiger werden die Ergebnisse ihrer Arbeit.

Denn dass die alten und neuen Beamtenapparate der Bundes- und der Landesregierungen funktionieren und ihre wechselnden Aufträge tatsächlich erfüllen können, ist längst keine Gewissheit mehr. Das katastrophale Bürokratieversagen der Berliner Bürgerämter und Flüchtlingsbehörden ist zum Sinnbild des neuen Zweifels geworden: Ausgerechnet da, wo der Bürger dem Staat täglich begegnet – in seiner Stadt oder seiner Gemeinde –, macht er oft die schlechtesten Erfahrungen mit ihm. Die jahrzehntelange Vernachlässigung der Verwaltungen rächt sich: Statt für den Bürger arbeiten Bürokratien hauptsächlich für sich selbst.

Die Behörden könnten dafür sorgen, dass das Vertrauen der Wähler in den Staat wieder wächst. Zuverlässige Verwaltungen, unparteiische Experten, eine straff organisierte und öffentlich präsente Polizei würden das Bedürfnis der Wähler nach Ordnung und Sicherheit erfüllen. Sie würden Probleme lösen, anstatt neue zu schaffen. Doch die wenigsten erfüllen diesen Auftrag. Nach einem Besuch in einem Berliner Bürgeramt wünscht sich der Einwohner nichts sehnlicher, als seinem Staat vorerst nicht mehr begegnen zu müssen.

So wird die Legitimationskette zwischen der Politik und dem Wähler schwächer und schwächer. Andere Akteure bedienen sich und deh-

nen ihren Einfluss aus. Nichtregierungsorganisationen zum Beispiel bestimmen die politische Agenda stärker denn je. Sie prägen die Sprache der Politik, die von Bürgern außerhalb des politischen Betriebs nicht mehr verstanden wird. Sie setzen den Rahmen, in dem sich Politiker gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen müssen. Die meisten von ihnen erfreuen sich großer Zustimmung der politisch aktiven Bürger. Doch demokratisch legitimiert sind sie deshalb noch lange nicht. Sie verstärken tendenziell den Einfluss der im politischen Leben ohnehin Aktiven zu Lasten der Bürger, die von ihrer Stimme keinen Gebrauch machen.

In die gleiche Richtung wirken Überlegungen, das System durch mehr direkte Demokratie zu stärken. Die Forderung nach mehr Partizipation für den Bürger ist im Augenblick in allen politischen Lagern sehr populär. Townhall-Meetings, öffentliche Debatten, Bürgerhaushalte und breit angelegte Beratungsprozesse sollen die Wähler motivieren, sich freudig und aktiv zum Demokratiediskurs zurückzumelden. Denn auch die Politiker merken, wie die Zustimmung zu ihrer Arbeit sinkt, wie immer mehr Bürgerinitiativen politische Vorhaben verzögern oder zu nichtenmachen.

Eine Direktwahl beispielsweise des Bundespräsidenten könnte die Bürger wieder für die Politik gewinnen, meinen die Grünen. In der CDU würden viele Landespolitiker gern ihre Gesetze durch zusätzliche Referenden legitimieren lassen. Die SPD fragt ihre Mitglieder sogar bundesweit, ob sie in eine Regierungskoalition eintreten soll. Die AfD schließlich würde am liebsten Volksentscheide auf Bundesebene einführen, um die Abgeordneten dauerhaft kontrollieren und korrigieren zu können. Selbst Verfassungsrichter wie der frühere saarländische Ministerpräsident Peter Müller können direkten Demokratieelementen auf Bundesebene neuerdings viel abgewinnen.

Die Sache hat nur einen bedauerlichen Haken: Dieses zusätzliche Element der Demokratie würde zwar zu mehr Entscheidungen führen. Es würde die Wähler öfter um ihre Meinung fragen. Aber es würde diese Entscheidungen wahrscheinlich nicht auf eine breitere demokratische Basis stellen. Denn die Teilnahme an Volksentscheiden ist in den meisten Fällen sozial noch selektiver als Bundestags- oder Landtagswahlen.

An Volksabstimmungen nehmen dieselben Leute teil, die auch sonst regelmäßig zur Bundestagswahl gehen. An der Ohnmacht der anderen – zum Beispiel der rund dreißig Prozent Nichtwähler auf Bundesebene – ändern auch Direktwahlen nichts.

Die Anhänger der direkten Demokratie erkennen, dass die meisten Bürger über die Wahlen hinaus gar nicht aktiv werden wollen. Maximal zwei Prozent der Wahlberechtigten übernehmen in demokratischen Gemeinwesen tatsächlich eine aktive politische Rolle.¹⁰ Den meisten anderen reichen die Mitsprachemöglichkeiten, die sie haben. Sie erwarten, dass sie in der Politik repräsentiert werden, ohne dass sie zusätzliche Aufgaben übernehmen. Diese Haltung muss die Politik wieder ernst nehmen. Sie muss ihre Bürger so akzeptieren lernen, wie sie sind. Statt eiliger Reparaturmaßnahmen wäre es richtig, das Funktionieren der Wahlen und der Parlamente wiederherzustellen. Sonst wird nur die existierende politische Klasse durch neue Verfahren weiter gestärkt.

Die direkte Demokratie soll politische Entscheidungen breiter legitimieren. Dieses Ziel erreicht sie meistens nicht. Denn auch da, wo sie ein starkes Votum bekommt, wird die Abstimmung über die Sache oft von Augenblicksstimmungen und spontanen Regungen überlagert. Der Brexit hat seine Schockwirkung auch bei den Freunden der Volksinitiativen auf dem Kontinent nicht verfehlt. Nicht die Frage nach Bleiben oder Gehen stand im Zentrum der öffentlichen Auseinandersetzung vor der Abstimmung am 23. Juni 2016. Es ging um alles: «Wir haben gegen die Multis gekämpft, gegen Big Business, gegen die große Politik, gegen Lügen und Korruption», triumphierte der Anführer der Leave-Fraktion, Nigel Farage, nach dem Referendum. Den Gegnern Europas war es gelungen, das Ja oder Nein zu Europa mit den offenen Fragen der westlichen Gesellschaften aufzuladen. Komplizierte Entscheidungen auf ein Referendum mit einem einfachen Ja oder Nein zu reduzieren ist riskant. Zu riskant, um Entscheidungen großer Tragweite von Augenblicksstimmungen abhängig zu machen.

Zumal sich immer öfter die Frage stellt, wer denn das Wahlvolk sein soll, das solche Referenden abhält. Spätestens in der Finanz- und in der Flüchtlingskrise wurde auch dem letzten Wähler klar, dass viele Entscheidungen inzwischen gar nicht mehr national getroffen werden

(können), sondern von internationalen Abkommen und Institutionen geregelt werden. Argwöhnisch sehen Wähler wie Abgeordnete, dass ihr Einflussgebiet bei weitem nicht an das ihrer Regierungen heranreicht. Während die Staats- und Regierungschefs Griechenlandhilfen und Bankenrettung auf übernationaler Ebene beschließen, bleiben das Parlament und die Bürger auf ihren nationalen Rahmen beschränkt. Einmal vereinbart, erscheinen internationale Verträge und Mitgliedschaften unverrückbar durch den Willen des nationalen Souveräns. Das Parlament hat nur noch die Wahl zwischen Drinnen und Draußen. Der Staat zerfasert, wird vom «Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager».¹¹

Vor allem die Wirtschafts- und Finanzpolitik leiden darunter. Die Welt verändert sich in einem immer höheren Tempo, die politischen Systeme aber bleiben so, wie sie unter völlig anderen Voraussetzungen beschlossen worden sind.

Davon profitieren nicht nur die Regierungen. Auch die großen Unternehmen und den Banken dehnen ihren Einfluss wieder aus. Nach der Finanzkrise hatten zwar alle Politiker versprochen, dass die Banken nun aber wirklich kontrolliert und den Gesetzen der Länder unterworfen würden, in denen sie aktiv sind. Das ist ihnen aber nur für einen Teil der Unternehmen gelungen.

Bei den anderen haben sich die Machtverhältnisse umgekehrt. Große international aktive Unternehmen entscheiden heute selbst, wo sie ihre Steuern bezahlen. Wer ihnen ein gutes Angebot macht, bekommt den Zuschlag. Firmen wie McDonald's oder Apple stellen sich neben die Demokratien des Westens. Sie entscheiden, welches Recht sie anwenden, welche Regeln sie akzeptieren und welche Sonderbehandlungen sie verlangen.

Dieses Verhalten schadet den hochentwickelten Gesellschaften, deren Leistungen die Unternehmen gerne in Anspruch nehmen. Sie beschäftigen Absolventen, für deren Schulbildung sie nicht zahlen wollen. Sie nutzen Straßen, Schienen und Wasserwege, zu deren Erhalt sie nicht beitragen. Sie pochen auf Rechtssicherheit und Vertragstreue, doch ihre Pflichten als Bürger des Gemeinwesens erfüllen sie allenfalls widerwil-

lig. Sie verlassen sich auf die Forschung und den Fortschritt der Wissenschaft, investieren selbst aber lieber nicht mehr in die Grundlagenforschung. Damit untergraben sie den Glauben der Bürger, dass vor dem Gesetz alle gleich sind. Sie brechen mit dem Grundsatz, dass die Stärkeren mehr zum Funktionieren des Gemeinwesens beitragen sollen als die Schwächeren. So schaden sie der Demokratie und zerstören deren Legitimation.

Der amerikanische Soziologe Colin Crouch macht für den Machtverlust der demokratischen Institutionen den Neoliberalismus und die Deregulierung der achtziger und neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts verantwortlich.¹² Doch es sind nicht die Unternehmen, die die Demokratie zerstören. Sie nutzen die Schwäche der politischen Systeme und spielen sie aus. Die Regierungen selbst treiben diese Entwicklung voran.

Der Weg aus dieser Legitimationskrise beginnt nicht oben. Er muss da angefangen werden, wo der Bürger lebt: in den Städten und Gemeinden. «In der Stadt hat der moderne Staat seinen Anfang genommen», schreibt Wolfgang Nowak. Hier wird er sich auch zuerst erneuern und legitimieren müssen.¹³ Wer es ernst meint mit dem Versuch, die Wähler wieder dauerhaft für die Politik zu gewinnen, muss den Städten, Gemeinden und Regionen mehr Bedeutung zugestehen.

Bürgermeister, Stadtverwaltungen, Schulen und die Müllabfuhr sind wichtiger für das demokratische Gefüge einer Gesellschaft, als es auf den ersten Blick scheint. Funktionieren sie gut, nimmt der Bürger das meist nur als freundliches Grundrauschen einer gut geölten Gemeinwesenmaschine wahr. Funktionieren sie aber dauerhaft nicht, wird er zum Bittsteller gemacht. In seiner unmittelbaren Umgebung erfährt er dann, dass Sicherheit, Bildung, Mitsprache oder auch nur ein aufgeräumter öffentlicher Raum Wohltaten sind, die ihm die Gemeinde bei Gelegenheit gewährt. Anspruch darauf hat er aber nicht. In solchen Gemeinwesen werden die Bewohner zuerst gleichgültig. Dann reagieren sie mit Ablehnung, Verachtung und Zorn. Die Probleme der Müllabfuhr oder der Zustand der Schultoiletten, die Überforderung der Bürgerämter oder der Polizei in einer rheinischen Silvesternacht werden ihnen zum Symbol für das Versagen der Demokratie.

Der Kontrollverlust auf dieser Ebene ist nur zu verstehen, wenn man sie zusammen mit der Abwertung der Kommunalpolitik in den vergangenen Jahrzehnten begreift. Wer etwas gelten will in der Politik, bewirbt sich tunlichst nicht um ein Bürgermeisteramt. Ein Sitz im Landtag oder sogar im Bundestag gilt als Mindestvoraussetzung für eine schöne politische Karriere. Ausnahmen wie Martin Schulz bestätigen die Regel. Ein Blick in andere Länder sollte die deutschen Nachwuchshoffnungen der Politik eines Besseren belehren. In den USA oder in England, vor allem aber in den schnell wachsenden Metropolen Asiens oder Lateinamerikas sind gute Bürgermeister die Stars. Wer es schafft, die Stadt zu einem Platz von Kreativität und Wachstum, Hoffnung und Aufstieg, aber auch von Ordnung und Sicherheit zu machen, tut mehr für die Demokratie als ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender im nationalen Parlament.

Die jüngsten Entwicklungen der deutschen Demokratie sollen in diesem Buch skizziert werden. Nicht alle Probleme werden genannt, nicht alle Themen ausführlich behandelt. Das Buch ist eine Momentaufnahme, mit allen Stärken und Schwächen eines solchen Vorgehens. Es enthält keine politische Botschaft zugunsten einer Partei oder einer Person. Es wird gezeigt, wie sich das demokratische System dieses Landes in den vergangenen Jahren verändert hat – und was sich ändern muss, damit sich die Legitimationskrise nicht zu einer Staatskrise auswächst. Nicht nur die USA und England, Griechenland und Italien haben ein Problem. Deutschland hat auch eines. Die gute Nachricht ist: Noch bleibt Zeit zum Umsteuern. Aber die Zeit läuft.

2. Angela Merkel und die drei Todsünden der Demokratie

Das Volk hat das Vertrauen der Regierung verscherzt. Wäre es da nicht doch einfacher, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?

Bert Brecht

Mehr Ansehen war nie: Die deutsche Bundeskanzlerin soll den Friedensnobelpreis bekommen? Warum eigentlich nicht! Angela Merkel als zukünftige UN-Generalsekretärin? Das wäre doch mal eine gute Nachricht für die Welt. Die ostdeutsche Pfarrerstochter als Vorbild, zum Beispiel für die britische Spitzenpolitikerin Theresa May oder die chilenische Präsidentin Michelle Bachelet?

Wenn man mächtig in der Welt werden will, dann kann man sich bei Angela Merkel einiges abgucken. Selbst der britische *Economist* fand, dass Deutschland mehr Einfluss und Verantwortung in der Welt übernehmen solle – und meinte eigentlich: Angela Merkel soll mehr Einfluss und Verantwortung übernehmen. Das war im Sommer 2015. Die deutsche Kanzlerin stand für alle Tugenden des Landes und der Politik: So wünschten sich viele einen Spitzenpolitiker. Sie war auf dem Höhepunkt ihrer Macht und ihres Ansehens.

Wenige Wochen später der Absturz: Als die Kanzlerin im September die Grenzen für Flüchtlinge aus Syrien – und damit aus allen anderen Ländern – nicht schloss, verlor sie zuerst nur die Kontrolle über die deutschen Außengrenzen. Dann verlor sie das Volk. Dann die Zustimmung Europas. Dann das Wohlwollen der Welt.

Es war, als habe jemand urplötzlich einen Scheinwerfer auf die adrette, moderne deutsche Regierungsstube gerichtet: Staubmäuse wurden sichtbar, wo man poliertes Parkett gesehen hatte. Küchenschaben huschten eilig in die Lücke hinter dem Schrank, die im Sommer noch nicht sichtbar gewesen war. Abgeschabte Fußleisten, übervolle Müll ei-

mer, Weinflecken auf dem Teppich – alle Abnutzungsscheinungen der zehnjährigen Regierungszeit wurden auf einmal schonungslos ausgeleuchtet. Alle Schwächen und Unfertigkeiten der Regierungszeit Angela Merkels zeigten sich in grellem Licht. So überschwänglich das Lob gewesen war, so unbarmherzig war nun die Kritik.

Dabei gilt: Uneitel, fleißig, beharrlich – so hat Angela Merkel regiert, gearbeitet und ihrem Land gedient. Als erste Frau auf diesem Posten hat sie die Gleichstellung von Frauen gefördert, als erste Ostdeutsche an der Spitze der Bundesregierung hat sie dem Selbstbewusstsein der Politiker der neuen Bundesländer aufgeholfen. Energisch, zielstrebig und erfolgreich hat sie Deutschland durch die vielen Krisen des 21. Jahrhunderts gesteuert. Sie hat das Land verändert. Deutschland hat die Finanzkrise bestens überstanden und in der darauffolgenden Krise Europas eine starke Figur gemacht. Die Atomkraftwerke wurden erst wieder an-, nach dem Atomunfall in Fukushima dann endgültig abgeschaltet. Die Wehrpflicht wurde abgeschafft, die Frauenquote eingeführt, die Rente mit 67 beschlossen, die Altersversorgung von Müttern und Arbeitern aufgestockt. Die Kanzlerin hat mehr reformiert, umstrukturiert, neu begründet, als ihr pragmatischer Stil es auf den ersten Blick erwarten lassen würde.

Den Bürgern des Landes geht es nach zwölf Jahren Kanzlerschaft Merkels besser denn je. Das Wirtschaftswachstum ist ordentlich, die Sozialkassen erwirtschaften Überschüsse, die Arbeitslosigkeit ist niedriger als in den vergangenen zwanzig Jahren. Die global wachsende Ungleichheit wird in Deutschland vergleichsweise gut bewältigt. Selbst die Pisa-Ergebnisse deutscher Schüler haben sich verbessert. Das persönliche Lebensglück bewegt sich ebenfalls auf historischem Höchststand, verkündete die Deutsche Post, die den Deutschen einmal im Jahr im sogenannten Glücksatlas ins Gemüt schaut. Und die Bundesregierung wird nicht müde, das Glück der Deutschen zu preisen: So zufrieden, so wohlhabend, so bei sich selbst sei das Land noch nie gewesen, attestiert der Glücksbericht (im Auftrag der Bundesregierung) im Oktober 2016.

Und doch gibt es eine hässliche Kehrseite dieser Erfolgsgeschichte. Deutschland ist nicht ein Land des allgemein empfundenen Wohlstands, der Zufriedenheit und der Reformbegeisterung geworden, son-

dern eines der Zukunftsangst, der Verdrossenheit und der Verrohung. Es ist ein Land, das nach dem Terroranschlag auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin verunsichert und verängstigt ist. Es ist ein Land, das die Flüchtlingskrise exemplarisch nutzt, um der Kanzlerin das Misstrauen auszusprechen. Denn Angela Merkel hat sich an der schönsten Utopie Deutschlands versündigt: Sie hat den Status quo in Frage gestellt.

Die Deutschen haben Angst. Sie wollen keine Veränderung, und doch sehen sie, dass sich alles ändert. Sie fürchten um ihre Sicherheit im eigenen Land, und sie sehen mit Grauen die Zinseinkünfte ihrer Lebensversicherungspolicen verschwinden. Sie registrieren, wie die traditionelle Arbeitswelt vor ihren Augen zerfällt, und finden kein Rezept, damit umzugehen. Vor allem aber sehen sie nicht, wie die Flüchtlingsfrage zufriedenstellend gelöst werden kann. Alles zusammen ergibt ein Klima der Überforderung, so analysierte die Meinungsforscherin Renate Köcher im vergangenen Jahr. Das Land hat bei allem Glück, allem Wohlstand, allem Erfolg die Kontrolle über sich selbst verloren. Die Kanzlerin hat das nicht verhindert.

Im September 2016 war Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern, fast auf den Tag genau ein Jahr nach der legendären «Wir schaffen das»-Bemerkung von Angela Merkel. Mit diesem Satz hatte die Kanzlerin die gesellschaftliche Herausforderung durch die Flüchtlinge als lösbar bezeichnet. Sie wählte dafür einfache Worte, so wie sie im Baby-Comic «Bob der Baumeister» fallen. Beispielsweise, wenn der Held eine schwere Schubkarre einen Hügel hochschieben will. Er fragt «Können wir das schaffen?» und motiviert sich mit einem zuversichtlichen «Ja, wir schaffen das!». Der Merkel-Satz kam nur bei wenigen gut an. Die meisten nahmen ihr diese Vereinfachung nicht nur übel, sie waren aufgebracht.

So wurde eine eigentlich unbedeutende Wahl in einem der bevölkerungsärmsten und strukturschwächsten Bundesländer Deutschlands zum Fanal für die Kanzlerin: Die Nordostdeutschen wählten die CDU nur noch mit knapp 20 Prozent der Stimmen in den Landtag. Ausgerechnet die Alternative für Deutschland (AfD) zog an den Christdemokraten vorbei. Ein paar Wochen später ergab sich für Berlin ein ähnliches Bild: Die CDU deutlich unter 20 Prozent, diesmal nahezu gleichauf

mit den Grünen und der Linkspartei. Für eine Volkspartei sind solche Ergebnisse eine Katastrophe.

Warum sind die Bürger so undankbar, ja geradezu rachsüchtig? Anders als in anderen Ländern Europas kann die Erklärung nicht darin liegen, dass es den Deutschen heute schlechtgeht, dass eine Konjunktur- oder Strukturkrise auf die Stimmung drückt. Die Gründe für den deutschen Verdruss liegen tiefer, und ausgerechnet die Erfolgskanzlerin Merkel hat einen großen Anteil daran. Die Bürger trauen dem politischen System, den etablierten Parteien nicht mehr zu, die Sache in den Griff zu bekommen. Sie fühlen sich schlecht repräsentiert durch ihre gewählten Abgeordneten und schlecht regiert von der Kanzlerin und ihrem Kabinett.¹⁴

Die Kanzlerin hat die Demokratie geschwächt, um realpolitisch voranzukommen. Sie hat die Große Koalition zum Prinzip effizienten Regierens gemacht und damit die gewählten Abgeordneten zu Statisten degradiert. Sie hat ihre politischen Gegner gelähmt und deren Wähler demotiviert, indem sie ihre Themen, Forderungen und Vorstellungen aus taktischen Gründen übernommen hat. Sie hat zugelassen, dass die politische Alltagsarbeit im Parlament und in seinen Ausschüssen vernachlässigt wurde. In Krisen hat sie «durchregiert» – und damit den Wählern suggeriert, dass die Gefahr überall lauert und das Land und seine Leute ständig bedroht. Offene politische Auseinandersetzungen scheut sie. Im Hinterzimmer und nicht in demokratischen Abstimmungen fallen die Entscheidungen. Das gewohnte politische System dient als Kulisse für Entscheidungen in kleinem Kreis.¹⁵ Diese Todsünden haben das Land verändert, ohne dass die Bürger jemals gefragt worden wären, ob sie das für richtig halten.

Sie halten es für falsch. Das haben sie im Sommer 2015 erstmals deutlich gemacht, als die Kanzlerin beschloss, Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsland Syrien ohne die üblichen Prüfungen und ohne Rücksicht auf europäische Vereinbarungen aufzunehmen. Damals wurde auch einer breiten Öffentlichkeit klar, wie sehr sich das politische System Deutschlands in den vergangenen Jahren zugunsten der Regierung und ihrer Chefin verschoben hat.

Angela Merkel hat in der Flüchtlingsfrage so entschieden, weil sie allein entscheiden konnte. Kein Parlament, kein Bundesrat, kein Parteivorstand und keine Bundestagsfraktion konnte sie daran hindern.

Klar: Es ist das Wesen der Demokratie und des Staates, sich zu verändern. Die Demokratie sei nun einmal das zum «politischen Gestaltungsprinzip erhobene Dauerprovisorium», das sich ständig weiterentwickelt und nie fertig wird. So sieht es Bundestagspräsident Norbert Lammert.¹⁶ Gemeint ist damit aber nicht, dass eine einzige Person und ihr Mitarbeiterstab dieses Provisorium nach eigenem Geschmack vorantreiben sollen. Gemeint ist auch nicht, dass Deutschland sich unter der Hand zu einer unechten, weil nicht legitimierten, Präsidialdemokratie entwickeln soll. Heiligt hier der (gute) Zweck die Mittel? Das stimmt nur, wenn man den inneren Zustand des Landes für unwesentlich hält. Oder wenn man gar nicht erkennt, dass in einem demokratischen Land ein-same Entscheidungen ohne eine Rückkopplung an das Parlament und damit an den Wähler auf die Dauer nicht funktionieren.

Das Prinzip Große Koalition

In acht von zwölf Jahren regierte die Kanzlerin in einer Großen Koalition mit der SPD, von 2005 bis 2009 und von 2013 bis 2017. Für die Bundesrepublik Deutschland waren das in ihrer fast sechzigjährigen Geschichte erst das zweite und dritte Kabinett aus CDU und SPD in der Regierungsverantwortung. Es handelt sich also historisch betrachtet um Ausnahmekonstellationen. Wenn es ging, haben die beiden Volkspar teien bis dahin lieber mit einem kleinen Partner regiert. Meist mit den Liberalen, oder im Fall der SPD mit den Grünen.

Die jeweils andere Partei ging in die Opposition und bemühte sich nach Kräften, sich als die bessere Alternative für eine Regierung zu empfehlen. Sie versprach Wandel und Wechsel, stellte frische Gesichter und neuen Wind in Aussicht. In einer Großen Koalition passiert das nicht. Beide Parteien werden sich immer ähnlicher. Keine von beiden kann sich in den nächsten Wahlen als unverbrauchte Alternative anbieten. Man versteht also nur zu gut, warum Große Koalitionen in der Geschichte der Bundesrepublik so unbeliebt waren.

Dennoch waren genau diese Bündnisse der politische Normalzustand in den vergangenen Merkel-Jahren – und nicht die Zeit zwischen den beiden Großen Koalitionen: Erfolgreich waren die Konservativen mit dem großen Partner und Wettbewerber, mit der politisch eigentlich bekämpften SPD. Mit dem Wunschpartner FDP dagegen versagten sie kläglich.

Nachdem der bissige Altbundeskanzler Gerhard Schröder («Sie werden es nicht!») das Feld geräumt hatte, hellte sich die Stimmung im Laufe des Jahres 2006 gewaltig auf. Geradezu liebevoll regierten Angela Merkel und Franz Müntefering miteinander, die gemeinsame Sommerpressekonferenz nach dem ersten Regierungsjahr fand in allerschönster Harmonie statt. Als es dann hart auf hart kam, in der Finanzkrise ab September 2008, gaben die Kanzlerin und Finanzminister Peer Steinbrück ein gesetztes Paar in fortgeschrittenem Alter ab, das absolute Verlässlichkeit signalisierte. Gemeinsam versprachen sie ihren Bürgern, dass die Sparguthaben sicher seien. Das waren unhaltbare Zusagen, doch sie hatten Glück: Sie wurden nicht beim Wort genommen.

Hand in Hand bearbeiteten Merkel und Steinbrück auch die Regierungsfraktionen, damit diese den Bankenrettungspaketen zustimmten. Gemeinsam setzten Merkel und Müntefering die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch. Konjunkturpakete wurden geschnürt, Erziehungszeiten eingeführt, Kita-Plätze ausgebaut.

In den ersten vier Jahren mit der SPD war die parlamentarische Opposition so verblüfft von ihrer Bedeutungslosigkeit und die außerparlamentarische so unprofessionell, dass niemand kontinuierlich Druck auf die Regierungsparteien ausübte. Die Finanzkrise jagte allen einen gewaltigen Schrecken ein, sodass selbst Abgeordnete der Grünen und der Liberalen mit den Regierungsparteien stimmten, wenn es um Auswege aus dem Weltwirtschaftskrisen-Chaos ging. Die Große Koalition präsentierte sich als die angemessene politische Antwort auf das Desaster und signalisierte, es mit den weltweiten Herausforderungen schnell und entschlossen aufnehmen zu können. Der Staat erschien zunächst als einzige Instanz, die noch handlungsfähig war. Er ging mit großem Selbstbewusstsein und noch mehr Gestaltungswillen aus der Krise hervor.¹⁷

Grund zur Auseinandersetzung hätte es mehr als genug gegeben. Denn die Kanzlerin suchte nie nach den *besten* Lösungen. Sie fand einzig und allein die *möglichen* und prägte so nicht nur die eigene Partei, sondern auch die SPD. Ausgerechnet der erste Beschluss der schwarz-roten Regierung wies den Weg: Die CDU hatte im Wahlkampf dafür plädiert, die Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte anzuheben, um trotz der wachsenden Ausgaben für Arbeitslosen-, Renten- und Sozialleistungen die Vorgaben des Maastricht-Vertrages über die Staatsverschuldung wieder einhalten zu können. Die SPD hatte diese Idee vehement gegeißelt: Die CDU zeige ihr wahres kaltes und neoliberales Gesicht, wenn sie sich ausgerechnet bei den Armen das Geld holen wolle, das die Armut im Land lindern solle. Die Mehrwertsteuererhöhung treffe die Ärmsten besonders hart. «Mit uns nicht zu machen», hieß die Botschaft der Sozialdemokraten.

Am Ende der Koalitionsverhandlungen gab es dann eine kleine Überraschung: Nicht um einen oder um zwei Prozentpunkte stieg die Mehrwertsteuer. Die Große Koalition beschloss eine Erhöhung von 16

auf 19 Prozent. «Manchmal müssen im Interesse der Gesellschaft auch unpopuläre Entscheidungen getroffen werden», ließ Bundesfinanzminister Peer Steinbrück in der Bundestagsdebatte wissen – und gab damit das Motto vor, mit dem die Großen Koalitionen anschließend regieren würden: Die Regierung handelt im Interesse der Gesellschaft. Wenn die Gesellschaft das nicht erkennen kann, ist das ihr Problem. Nicht das der Großen Koalition. Denn die ist immer in der Mehrheit.

Die freundliche Erinnerung an die ersten vier Jahre mit der SPD mag die Kanzlerin dazu gebracht haben, nach den Wahlen des Jahres 2013 gar nicht ernsthaft mit dem anderen möglichen Partner, den Grünen, zu verhandeln. Die Zeit sei noch nicht reif für eine solche Kombination gewesen, heißt es in der CDU. Die Angst vor dem großen, dicken, konservativen Partner sei größer gewesen als die Lust am Regieren, heißt es bei den Grünen. So wurde der Weg in die zweite Große Koalition zu einer völlig normalen politischen Entscheidung banalisiert.

Die vier Jahre mit den FDP-Leuten dagegen, mit Außenminister und Vizekanzler Guido Westerwelle, mit den Ministern Philipp Rösler und Dirk Niebel, wurden innerhalb der CDU als der unglückliche politische Ausnahmezustand empfunden. Ewige Zänkereien kennzeichneten diese Zeit. Es fing mit dem missglückten Mövenpick-Privileg an, mit dem die Mehrwertsteuersätze für Hotelübernachtungen reduziert wurden. Als herauskam, dass die große Hotelkette Mövenpick den Liberalen zuvor mit üppigen Parteispenden geholfen hatte, geriet die Regierung schon in den ersten Monaten ihrer Existenz in eine tiefe Glaubwürdigkeitskrise. Ein Jahr nach der Wahl beschimpften sich die ehemaligen Wunschpartner als «Wildsau» und «Gurkentruppe», später wurde es noch viel schlimmer. Zu behaupten, es sei nicht rundgelaufen für das Kabinett Merkel / Westerwelle, ist eine freundliche Untertreibung. Die FDP bekam die Quittung mit der Bundestagswahl 2013: Sie wurde nicht nur aus der Regierung gewählt, sondern gleich ganz aus dem Parlament gejagt. Die Union dagegen durfte weitermachen – diesmal wieder mit der SPD.

Kein Zweifel: Wurden Große Koalitionen in Deutschland bis zur Amtszeit Merkels eher als Unfall der Demokratie empfunden, so erscheinen die ersten Jahre mit den Sozialdemokraten für die Union im

Rückblick als Glücksfall, die zweite Regierung bis 2017 als Normalzustand. Ein Normalzustand, in dem die Qualität der politischen Arbeit kaum noch gemessen wird – es gibt ja keine Opposition mehr, und für die Regierungsparteien wird der Konsens selbst zum Maß der Dinge. Nur so ist zu erklären, dass in der zweiten Großen Koalition rentenpolitisch gleich zwei Dummheiten auf einmal beschlossen wurden, anstatt sich gegenseitig davon abzuhalten, das Rentensystem der jeweils eigenen Klientel als Beute vorzuwerfen.

Die CDU hatte versprochen, die Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder anzuheben. So sollte «die Gerechtigkeitslücke» für ältere Mütter wenigstens ein bisschen geschlossen werden. Zwischen 26 und 28 Euro pro Kind und Monat bekommen die älteren Rentnerinnen nun zusätzlich, die Ausgaben der Versicherung wuchsen dadurch um 6,7 Milliarden Euro im Jahr. Die SPD wiederum hatte sich für ihre Leute die «Rente mit 63» ausgedacht. Danach sollten Versicherte, die 45 Jahre Erwerbsleben auf dem Buckel haben, früher in Rente gehen dürfen als Arbeitnehmer, die erst später angefangen haben zu arbeiten. Das kostet zwischen zwei und drei Milliarden Euro jährlich.

Wieder verfuhr man wie schon in der ersten Großen Koalition. Statt die erfreuliche Einnahmesituation für eine Rentenreform zu nutzen, die die Altersvorsorge auch für die Zeit nach 2030 stabilisiert hätte, wurde das Geld lieber gleich ausgegeben. Und – natürlich – nicht für einen der beiden Pläne, sondern für beide.

Dass der Konsens so routiniert gefunden, Bedenken so eilfertig verdrängt werden konnten, hat viel mit dem politischen System Deutschlands zu tun. Mit einer Großen Koalition im Bundestag wird das Prinzip öffentlich, das seit langem heimlich wirkt. Weil die Bürger zuverlässig immer dann in den Bundesländern – und damit im Bundesrat – linke Mehrheiten wählen, wenn im Bundestag gerade die Konservativen den Hut aufhaben (und umgekehrt), ist Deutschland eine langweilige, aber zuverlässige Demokratie geworden. Der Interessenausgleich regiert. Nach außen mag man sich streiten und beschimpfen, doch innen ist eine Politik-Maschine am Werk, die im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat jede noch so grundsätzliche Meinungs-

verschiedenheit zu einem Kompromiss häckselt¹⁸ – oder man trifft sich im Kanzleramt.

Etwas grundsätzlich anderes passiert aber, wenn der Bundestag selbst durch eine Große Koalition bestimmt wird. Dann verliert das politische System die Balance. Nach und nach erstickt die öffentliche parlamentarische Debatte über politische Vorhaben und gesellschaftliche Probleme. Im Plenum dösen die Abgeordneten vor sich hin, auf der Besuchertribüne des Reichstages sterben die jugendlichen Schulklassen-Besucher vor Langeweile.

Die winzige Opposition als Kontrolleurin der Regierungsarbeit hätte zwar viel zu sagen, aber sie hat nichts zu melden. Die meiste Redezeit im Parlament liegt bei den Parteien der Großen Koalition, Untersuchungsausschüsse können nur noch gegründet werden, wenn die Koalition zustimmt oder gnädig die Geschäftsordnung des Bundestages anpasst.

Der «demokratische Staat des 21. Jahrhunderts (...) muss offen für die demokratische Kontrolle seiner Verfahren (sein)», sagte Bundeskanzler Gerhard Schröder im Frühjahr 2004.¹⁹ Große Koalitionen sind das nur auf dem Papier. Im parlamentarischen Raum erzeugen sie kaum Reibung. Das Prinzip von Macht und Kontrolle gerät aus dem Lot. Die politische Öffentlichkeit erstirbt.

Im außerparlamentarischen Raum dagegen rufen solche Konstellationen nach einiger Zeit allergische Reaktionen hervor. 1968 in Form der Studentenbewegung und der außerparlamentarischen Opposition, im 21. Jahrhundert in Form der Veto-Bürgerinitiativen und der AfD.

Die erste Große Koalition amtierte in Deutschland von 1966 bis 1969 unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger. Sie wurde in politisch schwierigen Zeiten geschlossen, die junge Republik durchlebte gerade die erste schwere Wirtschaftskrise nach dem Wirtschaftswunder. Drei lange Jahre hielten Kiesinger und sein Kabinett durch, von einer radikalen außerparlamentarischen Opposition, der Studentenbewegung, öffentlich vehement bekämpft. In realpolitischer Erinnerung geblieben ist die Regierung vor allem wegen des erfolgreichen Wirtschaftskrisenmanagements – und wegen der Ohrfeige, die Kanzler Kiesinger 1968 von der deutsch-französischen Journalistin Beate Klarsfeld wegen seiner nationalsozialistischen Vergangenheit kassierte. Franz-Josef Strauß (CSU)

als Finanzminister, Karl Schiller (SPD) als Wirtschaftsminister, Außenamtschef Willy Brandt (SPD) und Justizminister Gustav Heinemann (SPD): Trotz der politischen Starbesetzung gediehen die Gemeinsamkeiten von CDU und SPD in der politisch aufgeheizten Lage der späten sechziger Jahre nicht weiter. Wiederholen wollte diese Erfahrung auch niemand. Erst als die Erinnerung gründlich verblasst war, wurde das Modell Große Koalition wieder gesellschaftsfähig.

Die politische Kultur verkam bei der Neuauflage in ähnlicher Weise. CDU und SPD verfügten gemeinsam über eine so üppige Mehrheit im Parlament, dass sich die Kanzlerin den Satz von der Alternativlosigkeit des Regierungshandelns in der Finanzkrise gleich mehrfach leisten konnte: Abgeordnete, die sich diesen Ansagen verweigerten, fielen erstens nicht ins Gewicht und wurden zweitens bei der nächsten Bundestagswahl nicht mehr mit sicheren Listenplätzen berücksichtigt. Nur knappe Mehrheiten zwingen zu äußerster Koalitionsdisziplin. Großzügige Mehrheiten dagegen erlauben Abweichungen, aber auch die unnachgiebige Bestrafung der Ungehorsamen. Den einen oder anderen Feind in den eigenen Reihen kann man sich erlauben, wenn die Entscheidungsfähigkeit der Parlamentsmehrheit davon unberührt bleibt.

Wer sich – wie der in der Bevölkerung beliebte Unionspolitiker Wolfgang Bosbach – in der Bundestagsfraktion gegen die Kanzlerin stellt, kann seine weitere politische Karriere vergessen. Die ganze Riege der selbstbewussten Opfer der Kanzlerin ist eine ständige Mahnung an alle anderen, es gar nicht erst zu versuchen. Ob es der frühere hessische Ministerpräsident Roland Koch ist oder der ehemalige Fraktionsvorsitzende Friedrich Merz, Altbundespräsident Christian Wulff oder EU-Kommissar Günther Oettinger, jeder Hinterbänkler weiß, wer gegen die Kanzlerin aufsteht, «ist ein Arschloch und kann gehen», wie es CDU-Generalsekretär Peter Tauber im November 2015 bei einer CDU-Veranstaltung prägnant zusammengefasst haben soll.²⁰ Deshalb wagen das nur noch die ganz Alten und die ganz Jungen. Die ganz Alten, weil sie nichts mehr zu verlieren haben. Die ganz Jungen, weil sie auf eine zweite Chance in der Ära nach Angela Merkel hoffen dürfen.

Eigentlich würde man annehmen, dass in solchen Situationen die große Stunde der zweiten Kammer, des Bundesrates, schlägt. Doch auch

der Bundesrat wurde in den vergangenen zwölf Jahren seiner Kontrollfunktion systematisch beraubt – er wurde korrumptiert. Wenn der Bundesrat in die Entscheidungsfindung einbezogen werden musste, sorgten schöne Geschenke an die chronisch klammen Landesregierungen für Zustimmung – wie Hochschulpakt und Exzellenzinitiative, oder die im Konjunkturpaket versteckte Milliardenhilfe für Straßen- und Turnhallenbau.

Wie muss das politische Personal für solche Regierungen aussehen? Nun, Angela Merkel ist die richtige Person für eine solche Koalition, in der nach Möglichkeit der Konsens über den streitigen Diskurs regiert. Sie ist Physikerin, ihr Verständnis von Politik ist das einer Naturwissenschaftlerin. Sie will Probleme lösen, politische Visionen sind ihr suspekt. Gibt es für ein Vorhaben keine Mehrheit, sucht sie einen anderen Weg oder ein anderes Vorhaben – so lange, bis die Zustimmung steht. Eigene Überzeugungen stellt sie in der Regel zugunsten des Erreichbaren hintan. «Wenn du mit Angela Merkel in einem Flugzeug sitzt, musst du dir keine Sorgen machen. Du wirst immer sicher landen. Du weißt nur nicht, wo», hat ihr früherer Vizekanzler Müntefering einmal über die Regierungschefin gesagt. In der Politik ist das ein Kompliment.

«Politik ist die Kunst des Kompromisses» – diesen Satz von Willy Brandt hat Merkel verinnerlicht. Weil sie zudem keine glänzende Rednerin ist, kommt sie nicht einmal in Versuchung, dem politischen Partner öffentlich richtig weh zu tun. Sie lässt poltern.

Wie aber wird aus diesem so freundlichen Verhalten eine innere Gefahr für die Demokratie? Das lässt sich am besten in Österreich beobachten. Seit Jahrzehnten regieren die Sozialdemokraten und die Konservativen immer in einer Großen Koalition. Anfangs wurde das Bündnis aus Staatsräson geschlossen. Man wollte verhindern, dass die Rechtspopulisten in die Regierung einzogen. Dann gewöhnte man sich aneinander. Aus dem Sonderfall ist in Wien der Normalfall geworden. Der Schriftsteller Robert Menasse wirft der Regierung vor, die Verfassung nach Belieben umgeschrieben zu haben, wenn ein Gesetzesvorhaben nicht zu den demokratischen Grundsätzen der Republik passt. So sei innerhalb weniger Jahre die Verfassung zur «Ruine» sich widersprechender Rechtsnormen geworden, der Respekt sei vollends verlorengegangen.

gen.²¹ Geschaffen wurde eine Situation, in der sich die Unzufriedenheit der Wähler nur noch im Wählen der Freiheitlichen ausdrücken konnte. Die Rechtspopulisten legten in diesen neun Jahren in den Wahlen deutlich zu und hätten um ein Haar den Bundespräsidenten gestellt.

Ähnliche Tendenzen sind in Deutschland zu beobachten. Große Koalitionen schaden der politischen Kultur, und sie schaden der repräsentativen Demokratie.

Die asymmetrische Demobilisierung

Was innerhalb der Fraktionen verboten ist, gilt natürlich nicht für den politischen Partner und für die Opposition. Mit ihm kann gestritten werden, in einer lebendigen Demokratie muss gestritten werden. Aber bis zum Jahr 2015 passierte das überaus selten. Das liegt einerseits an der mangelnden Phantasie des politischen Gegners. Andererseits aber liegt es an der Phantasie der Kanzlerin. Denn genau hier, im drohenden Streit mit der politischen Konkurrenz, hat sie ihre schärfste Waffe platziert: die asymmetrische Demobilisierung.

Gemeint ist: Erahne den nächsten Schachzug deines Gegners und verringere dann die Angriffsfläche. Entziehe dich der Attacke, indem du dir die Anliegen und Projekte des Gegners zu eigen machst. Verweigere die politische Auseinandersetzung, indem du dich tot stellst. Sorge so dafür, dass die Wähler des Gegners demotiviert werden und bei den nächsten Wahlen zu Hause bleiben – weil du ja schon die Politik der gegnerischen Partei machst oder weil der politische Diskurs in deinem Land ohnehin darniederliegt wie ein totes Kamel in der Wüste.

Angela Merkel ist die Großmeisterin dieser Taktik. Wie das Regieren in einer Großen Koalition kommt auch die asymmetrische Demobilisierung ihrem persönlichen Stil entgegen. Ein Visionär wäre kaum in der Lage, sich im Wahlkampf zurückzunehmen und sich die Parolen des Gegners zu eigen zu machen. Ein politischer Überzeugungstäter würde niemals seine Positionen umstandslos räumen. Ein Charismatiker würde sich auf den Glanz seiner Person verlassen und leidenschaftlich für seine Sache werben. Die Kanzlerin hat nichts von alledem. Sie ist viel erfolgreicher: Sie hat den politischen Wettbewerb im Land zur Strecke gebracht.

Einer Pragmatikerin bereitet es wenig Mühe, einen Schritt zurückzutreten. Ohne jede Berührungsangst hat Angela Merkel ihren politischen Gegnern in den vergangenen zwölf Jahren die Umweltpolitik, die Frauenpolitik, die Wehrpflichtdiskussion und die Rentenfrage aus der Hand gewunden. Ehe die politische Konkurrenz es sich versah, standen ihre Forderungen und Provokationen als Regierungsbeschlüsse politisch fertig zubereitet auf dem Tischlein-deck-dich der Bundeskanz-

lerin. Der Atomausstieg etwa drohte nach der Katastrophe von Fukushima zum Wahlkampfthema der Grünen und der Sozialdemokraten für das Jahr 2013 zu werden. Innerhalb weniger Wochen organisierte die Kanzlerin das Abschalten der deutschen Kraftwerke. Sie hatte Erfolg. Die Wähler der anderen blieben bei der nächsten Wahl zu Hause, die CDU konnte ihre Regierung zwei Mal fortsetzen, auch wenn die absolute Zahl ihrer Stimmen deutlich zurückging. Zwischen 2002 und 2009 verlor die Union fünf Millionen Wähler und musste 2009 die Regierungsbildung mit ihrem schlechtesten Wahlergebnis seit 1949 anpacken. Die Kanzlerin stützte ihre immer größere Macht also auf immer weniger Wähler.

«Merkels Schwäche in absoluten Prozentzahlen korrespondiert mit einer nahezu absoluten Machtfülle», stellte der Publizist Albrecht von Lucke im Jahr 2010 verblüfft fest.²² Die Logik: Solange der Regierungspartner und die Opposition noch viel stärker bestraft werden, ist der Machterhalt gesichert. Der Preis: Immer mehr Bürger wenden sich ab und nehmen am politischen Leben des Landes nicht mehr teil.

Längst geht es nicht mehr um politische Richtungen. Es geht nur noch um Macht. Erzeugt werde «mehr Macht durch weniger Politik», sagt der Philosoph Heiner Mühlmann.²³ So richtet sich die asymmetrische Demobilisierung skrupellos gegen ein Demokratieverständnis, das dem Wähler die Entscheidung zwischen politischen Richtungen, Partei-programmen und unterschiedlichen Wertvorstellungen ermöglichen will. Und – das ist nur gerecht – sie richtet sich irgendwann auch gegen ihre Urheber.

Als Folge der Merkel'schen Demobilisierungspolitik drängeln sich heute die meisten Parteien in Deutschland in der Mitte. Hier, in der gesellschaftlichen Mitte der urbanen Ballungsräume, werden die Wahlen entschieden, heißt es. Denn die Leute, die hier wohnen, denken politisch aktiv, oft genug sind sie Wechselwähler. Nicht nur die etablierten Parteien sind sich im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends zum Verwechseln ähnlich geworden, auch die Wähler in der Stadt sind es. Sie entscheiden unideologisch: Problemlos kann ein Anhänger der Grünen die Union wählen. Oder CDU-Wähler laufen gelegentlich – wie in Baden-Württemberg – scharenweise zu den Grünen über, weil sie ihre

Werte da besser aufgehoben sehen als in der zerstrittenen Landes-CDU. Oder die Freunde der SPD liebäugeln mit den Konservativen, weil diese beim näheren Hinschauen gar nicht mehr so konservativ sind. Oder sie gehen einfach gar nicht mehr wählen. Warum auch? Sie kriegen ja doch immer dasselbe.

Mit der Aufforderung «Heißes Herz und klare Kante ist besser als Hose voll» hatte der frühere SPD-Vorsitzende Franz Müntefering im Spätsommer 2008 den verzagten Genossen als Gegenmittel dazu die Attacke empfohlen. Nur eine unterscheidbare SPD sei eine wählbare SPD: Doch die Partei verzichtete, das politische Risiko erschien ihr zu groß, die personelle Besetzung zu schwach für die Abteilung Angriff. Gegen Angela Merkels Demobilisierungstaktik blieb sie glücklos, ratlos, hilflos.

Die Wahlbeteiligung ging in dieser Zeit kontinuierlich zurück. 1972 machten noch über 90 Prozent der Wahlberechtigten von ihrer Stimme Gebrauch. Die politische Landschaft war damals extrem polarisiert. Es ging um die Ostpolitik, und es ging um die Frage, ob SPD und FDP ein dauerhaft stabiles Gespann bilden könnten, es ging um Willy Brandt. Das ließ niemanden kalt.

Danach aber sank die Wahlbeteiligung, ausgenommen die Zeit nach der Wiedervereinigung. Seit der Jahrtausendwende sind es selbst bei Bundestagswahlen weniger als 80 Prozent, 2009 wurde der bisherige Tiefststand mit knapp 71 Prozent erreicht. Von den unter dreißigjährigen Wählern gehen nicht einmal mehr zwei Drittel zur Wahl.

Solange die Wähler zufrieden mit der Regierungspolitik sind, könne man damit doch auch gut leben, analysierten die Politikwissenschaftler 2009 eifrig. Dass diese Erklärung vielleicht ein bisschen kurz gegriffen ist, zeigen die Erfolge der AfD seit 2012. Die euro- und zuwanderungskritische Partei mobilisiert ihre Anhänger vor allem unter bisherigen Nichtwählern. Die Wähler waren also alles andere als zufrieden. Sie hatten nur den Eindruck, mit ihrer Stimmabgabe nichts mehr bewirken zu können. Und: Sie wussten nicht, wen sie wählen können, wenn sie mit dem rot-grün-schwarzen Einheitsgericht nicht zufrieden sind. So unappetitlich die zur Wahl stehenden Alternativen auch sein mögen, wenn es um etwas geht, werden die Wähler mobilisiert.

Im mangelnden politischen Wettbewerb liegt der Keim für den Verdruss am politischen Establishment in Deutschland.²⁴ Wenn sich die politischen Akteure nicht mehr unterscheiden, wenn sie nicht mehr für ihre politischen Ideen kämpfen, sondern nur noch um die politische Macht, verweigert man zuerst die Bestätigung. Dann geht man nicht mehr hin. Am Ende sucht man sich ein Ventil außerhalb des eingespielten Politikbetriebs.

Bei den Christdemokraten wurden mit dem Einschwenken in die Mitte die konservativen Mitglieder und Wähler an den Rand gedrängt, bei den Sozialdemokraten zog der linke Flügel der Partei den Kürzeren. Wo der politische Mainstream regiert, wird an den Rändern des Spektrums Platz frei. Zuerst war es der Platz für die Linke, die sich unter Oskar Lafontaine und Gregor Gysi zwischenzeitlich zu einer bedeutenden Kraft entwickeln konnte. In jüngster Zeit, seit der Euro- und der Flüchtlingskrise, profitiert die Rechte.

Jetzt wendet sich die asymmetrische Demobilisierung mit aller Wucht gegen ihre Erfinderin. Das eigene Lager ist zerfallen – wie sehr, zeigte sich erstmals in der Euro-, dann in der Flüchtlingskrise in grellem Licht. Die bayerische CSU fiel öffentlich von der Kanzlerin ab, mehr als vierzig Bundestagsabgeordnete waren im Januar 2015 nur mit Mühe davon abzuhalten, eine Abstimmung über Merkels Flüchtlingspolitik in der Bundestagsfraktion zu erzwingen.

Dass eine Kanzlerin im Alleingang entscheidet, Flüchtlinge aufzunehmen, fanden vor allem anfangs viele richtig. Dass sie aber damit eindrucksvoll zeigte, wie die tatsächlichen Machtverhältnisse nach zehn Jahren Regierungszeit sind, akzeptiert weder die eigene Partei noch die politische Konkurrenz, noch stimmen die Bürger zu. Die asymmetrische Demobilisierung ist, wie Mühlmann sagt, symmetrisch geworden. So ist bei allem, was man zu Recht gegen die AfD einwenden kann und einwenden muss, der Rückstoß gegen die Unionsparteien ein gutes Zeichen für die Demokratie. Der Wähler lässt es sich auf die Dauer nicht gefallen, wenn das Parlament systematisch entmündigt wird.

Dass der Verdruss die politische Ursache überdauert, zeigt einmal mehr: Es geht nicht nur um einen zentralen Politikbereich, dem die Bür-

ger nicht zustimmen. Sie wenden sich auch gegen das Zustandekommen der politischen Entscheidungen.

Die Ära der Exekutive

Der 20. September 2011 war ein warmer Spätsommertag. Das politische Berlin hatte sich aus der Sommerpause in die Hauptstadt zurückgemeldet, in der CDU bereitete man sich nach dem Sturm der Finanzkrise und dem Atom-Aktionismus der Tsunami-Katastrophe von Fukushima auf eine ruhige zweite Hälfte der Legislaturperiode vor. Die Kanzlerin hatte zu einem ihrer «Berliner Gespräche» ins Konrad-Adenauer-Haus geladen. An diesen Abenden werden Themen behandelt, die Angela Merkel besonders interessieren: Diesmal ging es um die Frage, ob man in Deutschland künftig auch mit weniger Wirtschaftswachstum auskommen könne. Für die Politik ist das ein wichtiges Thema. Wenn Deutschland beispielsweise Vorreiter im Klimaschutz bleiben will, wird man mit weniger Wachstum auskommen müssen. Denn Wachstum und größerer Wohlstand schaden dem Klima, weil beides mehr Ressourcen verbraucht. Dazu kommt, dass alternde und schrumpfende Gesellschaften ohnehin weniger Wachstumspotenzial haben als junge aufstrebende Ökonomien.

2011 stand man noch am Beginn dieser Diskussion. Alle waren also gekommen, um endlich einmal wieder die tägliche Politik des Klein-Kleins hinter sich zu lassen. Jeremy Rifkin, der amerikanische Superstar gesellschaftlicher Visionen, munterte die Versammelten mächtig auf. Deutschland sei Pionier in Klimaschutz- und Energiewendeangelegenheiten, es werde sein Wissen und seine Technologie exportieren und so seinen Wohlstand künftig aus diesem Vorsprung heraus verteidigen und ausbauen können. Rifkin begeisterte sich so sehr für das deutsche Modell nachhaltiger Politik, dass sich manche der Anwesenden eher in einer Motivationsshow für Versicherungsmakler wähnten als in einer der üblichen politischen Abendrunden in Berlin. In so rosigem Licht sah man sich selbst keineswegs.

Doch dann ging es um die Frage der politischen Mehrheiten. Es wurde erörtert, wie man als Politiker in einer Postwachstumsgesellschaft zurechtkommt, wenn es keine materiellen Verteilungsspielräume mehr gibt, mit denen man Wähler beeindrucken und Mehrheiten belohnen kann. Kann man als Bundestagsabgeordneter seinen Wählern vor Ort

erklären, dass es zwar Milliarden für die Rettung der Banken gibt, aber keine für Straßen, Schulen und den öffentlichen Nahverkehr? Der damalige Bundesumweltminister Norbert Röttgen wurde in der Diskussion schnell schmäliggig. Man brauche nicht für alles die Zustimmung des Wahlvolkes, beschied er die Frager. Für das Parlament hatte er erst recht kein Mitleid übrig. «In der Krise schlägt nun mal die Stunde der Exekutive», sagte er achselzuckend. In der Krise müsse sich das Parlament zugunsten der Regierung zurückhalten. Wenn die Krise vorbei sei, komme die Legislative schon wieder zum Zuge. Dann könnten die Parlamentarier auch wieder die Prioritäten setzen.

Röttgen täuschte sich. Die Legislative kam nie mehr zum Zuge. Krise reihte sich fortan an Krise, die Regierung entschied, das Parlament stimmte zu. Die Frage nach dem Glück der Bürger, die an diesem Septemberabend so verheißungsvoll geklungen hatte, verschwand in der Schublade auf dem großen grauen Stapel unerledigter Angelegenheiten.

Der Abend war symptomatisch für die Kanzlerschaft Angela Merkels. Niemand kann ihr vorwerfen, sie habe keine politischen Ideen gehabt. Ihre Vorstellungen gingen weit über die tatsächliche Politik hinaus. Als Herausforderin des Bundeskanzlers Gerhard Schröder trat sie 2005 mit einem straff neoliberalen Wirtschaftsprogramm auf. Als Kanzlerin präsentierte sie die Suche nach dem Glück und Klimabewusstsein für eine herbstliche Gesellschaft als überwölbendes Politikprinzip. Die Partei sollte diskutieren, die Ausschüsse im Parlament sollten Vorschläge erarbeiten, der Bürger sollte in Town Hall Meetings die Gelegenheit zu Partizipation und Teilhabe bekommen. Die Papierform stimmte immer.

Die Realität allerdings passte nicht dazu. In der Realität wurde die «Stunde der Exekutive», die Norbert Röttgen erwähnt hatte, zu einer Ära. Fleiß und langsame, kleine Schritte auf der einen Seite, große und schnelle politische Entscheidungen als Reaktion auf Großereignisse auf der anderen – das ist das Handlungsmuster der Politik der vergangenen zwölf Jahre. Angela Merkel hat als Bundeskanzlerin die Erkenntnis Jean Monnets, dass Europa nur in seinen Krisen vorankommt, zum Prinzip ihres Regierens gemacht: Deutschland kommt nur in seinen Krisen voran. In normalen Zeiten dagegen entwickelt es sich kaum.

Die normalen Zeiten sind die, in denen die Komplexität des politischen Systems so hoch ist, dass alle Veränderungen des Status quo gefürchtet werden. Die Gefahr unbeabsichtigter Folgen von Entscheidungen ist zu groß geworden, als dass es nicht immer Bedenken und Vorbehalte gäbe, die am Ende die Vorstellungen einer großen Reform zu nüchtern machen und selbst kleinere Reformen verhindern oder versanden lassen.²⁵

Externe Schocks dagegen liefern die Legitimation für große politische Aktionen, die all diese Gesetzmäßigkeiten aushebeln. Das sind die «Stunden der Exekutive». Gab es in der Geschichte der Bundesrepublik bisher in allen Regierungen prägende politische Grundhaltungen und Vorstellungen – Konrad Adenauers Westpolitik, Willy Brandts Ostpolitik, Helmut Kohls Europapolitik als Resultat tiefer Überzeugungen und gefestigter politischer Vorstellungen –, so scheinen unter Angela Merkel die Krisen selbst Lösungen hervorzubringen, die vorher gedanklich kaum angelegt, gelegentlich sogar offen bekämpft wurden oder politisch ganz und gar undenkbar waren. Niemand kann ernsthaft behaupten, dass der Ausstieg aus der Kernkraft oder die Abschaffung der Wehrpflicht zu Merkels politikprägenden Überzeugungen gehört hätten – wenn sie denn welche hat. Nicht mehr der Krieg ist der Vater aller Dinge, die Krise ist die Mutter des politischen Fortschritts.

Hier findet die Politik Angela Merkels ihre verhängnisvolle Parallelie zu den Strategien der Populisten. Wie sie immer neue Krisen als politisches Lebenselixier brauchen, braucht die Kanzlerin die Ausnahmesituation, um «durchregieren» zu können.²⁶ Sie hat in Kauf genommen, dass sich das Land trotz blendender wirtschaftlicher Lage in einem Zustand permanenter Bedrohung und krisenhafter Entwicklungen wähnt. Damit hat sie nicht nur die eigene Handlungsfähigkeit hergestellt. Sie hat auch den Boden für die deutschen Populisten bereitet.

Die innere Logik der internationalen Krisengipfel, die der Kölner Soziologe Wolfgang Streeck als moderne Vereinbarungsmaschinen beschreibt, verstärkt diesen Trend: Gegen eine Übereinkunft, die bereits mit anderen Staaten getroffen ist, steht man als Parlament nicht mehr auf.²⁷ Und wenn es mal einer versucht, wird die Sache ganz schnell abgewiebelt. In der Finanz- und in der Eurokrise haben die Kanzlerin und

ihre Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (bis 2009) und Wolfgang Schäuble (seit 2009) dieses Instrument bis an die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit strapazierte. Nur mühsam konnte der Anschein erhalten werden, das Parlament habe beispielsweise die Rettungspakete für Griechenland tatsächlich veranlasst. Ein kaum legitimierter Sonderausschuss wurde installiert, damit wenigstens so getan werden konnte, als habe sich das Parlament nach einer langen Brüsseler Nacht im Morgen grauen zur Auszahlung der nächsten Tranche der Griechenland-Hilfe versammelt. Nicht umsonst musste das Verfassungsgericht in den vergangenen Jahren wieder und wieder beurteilen, ob die Souveränitätsrechte des Bundestages durch das Handeln der Regierung und der Notenbank beeinträchtigt werden.

Die Kanzlerin fügt sich nicht nur in diese Logik, sie glaubte im Sommer des Jahres 2015 sogar, sie zu beherrschen. Schließlich hatte sie reiche Erfahrung im Managen von Krisen sammeln können: Die Energiewende der CDU / FDP-Regierung beispielsweise kam nicht zustande, weil der Bundestag aus Verantwortung der Welt gegenüber beschlossen hätte, die Klimaziele zu erfüllen. Schon gar nicht war visionäre Umwelt politik am Werk. Der Atomunfall in Fukushima und der anschließende Express-Atomausstieg haben die Energiewendepolitik der Ära Merkel geprägt, ohne dass es vorher eine eigene Vorstellung darüber gegeben hätte, wie der Übergang vom Atom- zum Erneuerbare-Energien-Zeitalter zu bewerkstelligen sei. Am Ende griff man auf die Gutachten zurück, die die Regierung Schröder hatte anfertigen lassen.

Auch das Comeback des Staates als Ordnungsmacht und Mitspieler in der Wirtschafts- und Finanzpolitik wurde nicht als wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidung getroffen. Es fand darüber nicht einmal eine ordnungspolitische Grundsatzdebatte statt, wie sie angemessen gewesen wäre. Nein, die Wiederauferstehung des Staates in der Wirtschaft folgte scheinbar zwangsläufig auf die Finanz- und Euroschuldenkrise.

Deutschland als Einwanderungsland schließlich ist mit der CSU als Regierungspartei lange Zeit unvorstellbar gewesen. Es sei denn, man braucht eine Art Einwanderungsgesetz zur Begrenzung eines nicht beherrschbaren Zustroms an Migranten. Dann kann man schon – wie man das im Fall der Migranten aus den Staaten des westlichen Balkans

tut und nun auf weitere sichere Herkunftsländer ausdehnt – ein kleines Einwanderungsgesetz verabschieden. Und schon können Arbeitsmigranten aus diesen Ländern in ihrer Heimat eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Die kriegen sie, wenn sie ein Arbeitsangebot eines deutschen Unternehmens in der Tasche haben. Liberaler als in Deutschland ist die Einwanderung fast nirgends geregelt. Es soll halt nur keiner wissen, solange die CSU auf der Bremse steht.

In all diesen Fragen hat die Bundesregierung mit unorthodoxen politischen Maßnahmen auf die Krise reagiert, in allen Fällen fand sich das Land hinterher in einem neuen Rahmen wieder. Immer wieder schlug damit laut vernehmbar eine «Stunde der Exekutive».²⁸ Die oft mühsamen Verhandlungsmechanismen des parlamentarischen Betriebs wurden mit dem Argument der Alternativlosigkeit, der Eilbedürftigkeit oder der Stimmung im Land außer Kraft gesetzt. Das Parlament wurde fortlaufend degradiert und entmachtet, weil sich der politische Normalbetrieb nur noch unterhalb der Wahrnehmungsgrenze abspielte. Es gab nur noch Ausnahmesituationen, in denen schnell, entschlossen und unwidersprochen gehandelt werden musste.

Wie schon im zweiten Kabinett Gerhard Schröders, als mit großem Druck der Bundeswehreinsatz in Afghanistan oder auch die Agenda 2010 zur Sozial- und Arbeitsmarktreform durchgepaukt wurden, erscheint eine überraschende Aktion der einzig erfolgversprechende Weg zu sein, um Blockaden zu lösen.²⁹ Erst wenn eine Situation sich krisenhaft zugespitzt hat, lassen sich schlagartig Veränderungen durchsetzen, für die eine gewisse Rücksichtslosigkeit um bestehende Befindlichkeiten charakteristisch ist. Wird dagegen aus der Überzeugung des Politikers heraus gehandelt und reformiert, sind entweder das persönliche Scheitern oder das Ende des Vorhabens vorprogrammiert.³⁰ «Wer die Reform wagt, wird bestraft», fasst der frühere Präsident des Münchner ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn, das politische Geschehen der vergangenen Jahrzehnte zusammen.³¹

Hatte die Regierung Gerhard Schröders noch darunter gelitten, Visionäres nur unter außergewöhnlichen Umständen und um den Preis der Wahlniederlage umsetzen zu können, hat sich die politische Generation Merkel von Visionen und Überzeugungen verabschiedet. Die

CDU hat sich unter der Kanzlerin sowohl von den neoliberalen Vorstellungen des Leipziger Programms getrennt als auch ihre Energiepolitik auf den Kopf gestellt. Sie konnte sich sowohl für als auch gegen ein Einwanderungsgesetz positionieren. Sie lieferte in der Eurokrise Versprechen von Eigenverantwortung und nationaler Souveränität, um gleichzeitig europäischen Transfermechanismen zustimmen zu können.

Die Bundeskanzlerin scheint entschlossen zu sein, unerwartete Ereignisse politisch zu nutzen. Sie reagiert auf Schocks und reichert sie durch allgemeine politische Erwägungen an, die dem Gebot der Zeit, nicht dem eventueller eigener Vorstellungen folgen. Das ist wenig charismatisch, war aber lange sehr erfolgreich: Bis zur Jahreswende 2015/2016 schrieb eine Mehrheit der Deutschen der Kanzlerin Intelligenz, Mut und sogar eine politische Linie zu. Sie hielt Angela Merkel für eine starke Kanzlerin, die das Land vorangebracht habe.³²

Erst die Flüchtlingskrise ließ Zweifel wachsen, ob die Kanzlerin das System im Griff hat – oder das System die Kanzlerin. Die Regierung hatte ihr Mandat überdehnt, das Parlament probte den Aufstand, die Bürger nahmen auf einmal ein Verhaltensmuster übel, von dem sie sich jahrelang hatten einschlafen lassen.

Nicht, dass der Parlamentarismus völlig zum Erliegen gekommen wäre: In politisch ruhigeren Zwischenphasen wurden für viele Politikbereiche oft kleine, pragmatische Fort- oder auch Rückschritte veranlasst, je nachdem. Mal wurden Krankenhäuser wirtschaftlicher gemacht, dann wieder wurde die Pflegeversicherung umgebaut. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde fast im Jahresrhythmus angepasst, Bundeswehrreformen wurden genauso beschlossen wie Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit und der Terrorabwehr.

Nur: Die einzelnen Maßnahmen blieben meist unterhalb der öffentlichen Wahrnehmungsschwelle, sie wurden von den Fachpolitikern verhandelt, in den Ausschüssen und im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat festgezurrt. Für den Bürger gibt diese politische Alltagsarbeit wenig her – sie ist kompliziert und kaum durchdringbar. Nicht kampagnenfähig und deshalb auch nicht so wichtig.

Das ist keine deutsche Spezialität. In allen hochentwickelten Wohlstandsländern des europäischen Kontinents sind die Macht- und Ein-

flusssphären zwischen den etablierten Kräften verteilt, politischer Wagemut ist nicht mehr gefragt. Vorsichtig werden Machtverhältnisse geklärt und Mehrheiten sondiert. Die Komplexität der schon existierenden Regelungen und die überschaubaren Optionen einer Bundesregierung, die zwar im Parlament die Mehrheit hat, im Bundesrat aber den Ausgleich mit der Opposition suchen muss, erlauben nur kleine Schritte. «Der Pendelschlag vom ostentativ starken Staat der Vergangenheit zu einer leisen Regierungstechnik der Defensive (ist) erfolgt», kritisiert der frühere Verfassungsrichter Udo Di Fabio und charakterisiert damit den politischen Alltag.³³

Erst wenn sich die politischen Underdogs von rechts und links lautstark bemerkbar machen, wird diese Routine durchbrochen. In England ließ sich die Bevölkerung von diesen Kräften überzeugen, der Europäischen Union den Rücken zu kehren. In Griechenland wählten die Bürger den Linksauß Alexis Tsipras gleich in die Regierung. In Osteuropa sind orthodox-konservative Nationalstaatler auf dem Vormarsch. In Deutschland war die Flüchtlingskrise der Zündfunke für eine rasante Repolitisierung des öffentlichen Lebens. Die Alleingänge der Kanzlerin rückten in das Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Die politische Stimmung in Deutschland schwenkte nach rechts.

Im Sommer und Frühherbst des Jahres 2015 kam den nördlichen Ländern Europas ein Problem näher, das sich bis dahin in gesicherter Entfernung auf der italienischen Insel Lampedusa, auf den kanarischen und auf den griechischen Inseln aufgebaut hatte: Zehntausende Flüchtlinge aus Afrika, dem Mittleren und Nahen Osten sammelten sich an den Grenzen Ungarns, Mazedoniens und Kroatiens, um nach Deutschland, Österreich und Schweden zu gelangen. Nach der Übereinkunft aus dem Dubliner Abkommen von 1990 und seinen Nachfolgeregelungen hätten alle diese Flüchtlinge das Land um politisches Asyl oder den Flüchtlingsstatus ersuchen müssen, in dem sie zuerst europäischen Boden betreten hatten. Andere Länder Europas haben das Recht, nicht registrierte Flüchtlinge in diese Länder zurückzuschicken.

Die Bundesregierung reagierte auf den Ansturm, indem sie im Sommer 2015 eine gerechtere Verteilung der Flüchtlinge forderte – obwohl sie selbst eine Quote noch im Frühjahr 2015 abgelehnt hatte, als das Pro-

blem noch in maroden Dschunken vor der italienischen Küste dümpelte. Andererseits aber kündigte sie im Fall der syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge an, diese nicht mehr zurückzuschicken. In einem Interview in der ARD-Sendung «Anne Will» sagte die Bundeskanzlerin, welche Überlegungen die Bundesregierung über ihre humanitäre Verpflichtung hinaus leiteten: Deutschland sei demographisch in einer schwierigen Situation. Die Flüchtlinge könnten dazu beitragen, das Schrumpfen der Bevölkerung zu bremsen und die Situation auf dem Arbeitsmarkt zu entspannen.

Damit verabschiedete sich die Bundesregierung zwar offiziell von dem Vorhaben, dem Bundestag aus Gründen der Demographie einen Gesetzentwurf für ein Einwanderungsgesetz vorzulegen. Das hatte die bayerische Schwesterpartei der CDU, die CSU, erbittert bekämpft. Statt dessen aber verknüpfte sie die Flüchtlingsfrage mit dem Einwanderungsthema.

Bewusst nahm man den Bruch mit allen rechtsstaatlichen Gepflogenheiten in Kauf: Galt es vorher als politisch unanständig, die Frage nach dem Nutzen von Flüchtlingen für das Aufnahmeland zu stellen, wurde das nun zum Standardargument. Wenn man immer wieder betonte, wie sehr Deutschland von den Flüchtlingen profitieren werde, wurden klassische Begründungen aus der Einwanderungspolitik verwendet: Die Flüchtlinge seien jung und gut ausgebildet, es sei wichtig, sie schnellstmöglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Dass die Datenlage zu dünn war, um den tatsächlichen Bildungsgrad der Flüchtlinge korrekt zu erfassen, wurde ebenso vernachlässigt wie die Tatsache, dass der Bildungsgrad und das Alter eines Migranten gerade kein Kriterium für politisches Asyl oder den Flüchtlingsstatus sein dürfen. Hier gelten ausschließlich die Regelungen nach der Genfer Konvention, wonach Deutschland wie alle anderen Länder Europas verpflichtet ist, Schutz und Obdach zu gewähren.

Zum ersten Mal in der Regierungszeit Angela Merkels wurde eine Krise genutzt, um ein eigenes, konkretes politisches Ziel zu erreichen. Deutschland sollte auch offiziell ein Einwanderungsland sein, wenn die Flüchtlingswelle abebbt. Dafür nahm die Bundesregierung ein hohes politisches Risiko in Kauf: nicht mehr wiedergewählt zu werden, weil sie

sich zu weit von der Stimmung im Volk entfernt hatte. Hier Parallelen zu Gerhard Schröders Agenda-2010-Politik zu sehen, liegt nahe.

Was auf dem langen Weg durch die politische Ebene nicht zu erreichen war, sollte nun die normative Kraft des Faktischen herbeiführen. Junge CDU-Politiker wie der Staatssekretär Jens Spahn benannten das zugrundeliegende Politikprinzip ganz offen: Weil Deutschland sich mit wegweisenden Entscheidungen schwertue, seien die Flüchtlinge ein Segen. Sie brächten in Bewegung, was vorher erstarrt und bis zur Ermattung ohne Ergebnis verhandelt worden sei, sie brächten «disruptive Energie» in das System.³⁴

Hier wurde deutlich, wie weit sich die Auffassung, Deutschland sei nur in seinen Krisen zu politischem Fortschritt fähig, auch unabhängig von der Person Angela Merkels schon verbreitet hat. Der öffentliche Diskurs und seine Aufmerksamkeitsrhythmen für politische Angelegenheiten entscheiden heute, was Politiker tun und wie sie etwas tun. Ein Plan spielt keine Rolle mehr, bemerkt Hans-Werner Sinn.³⁵ «Politische Repräsentanten werden immer wieder durch Wellen der Erregung getrieben. Das Drängende – sprich das Problem, das auf der Medienagenda ganz oben steht – verdrängt so das langfristig Wichtige», klagen Thomas Matussek und Claudia Huber. Was früher aufwendig von Meinungsforschern erhoben worden sei, könne man heute zumindest für bestimmte Bevölkerungsgruppen sekundengenau in den sozialen Medien ablesen – das prägt die politische Agenda.³⁶ Kanzleramtsminister Peter Altmaier umschreibt dieses Phänomen mit der Chiffre der «Unfertigkeit», die die politischen Entscheidungsprozesse im 21. Jahrhundert prägt. Heißt: Wir haben kein politisches Konzept, aber es fällt uns schon etwas ein. Wir wissen, dass uns die Probleme immer wieder begegnen, dass wir immer wieder neu und nachentscheiden müssen. Das gilt für die Energiewende genauso wie für die Eurokrise oder die Flüchtlingsfrage.

Der Preis dafür scheint auf einem anderen Spielfeld anzufallen: «Als Bürger erwarten wir einen großen Parteienstreit in diesen zentralen Fragen voller Leidenschaft», sagte der Politikwissenschaftler Karl-Rudolf Korte am 9. 11. 2015 im Deutschlandfunk zur Flüchtlingsfrage.³⁷ Der Verzicht auf eine solche programmatische Politik, auf das Entwickeln

unterschiedlicher Entwürfe, die man dem Bürger zur Abstimmung vorlegen kann, führe zu Verärgerung und Politikabstinenz.

In Ausnahmezeiten wird zu viel entschieden, als dass der Wähler den Überblick behalten könnte. Nahezu zwangsläufig folgt daraus die Versuchung, allein das politische Krisenmanagement zu bewerten und das Wahlverhalten entsprechend auszurichten. Politische Krisen lassen sich am besten mit großen Mehrheiten bewältigen, denken viele Wähler – kein Wunder, dass eine Große Koalition auch als wahrscheinliche Regierungskonstellation für die kommenden Jahre gilt.

Dennnoch reagiert selbst der politikzugewandte Teil der Bürger verschnupft. Längst hat er bemerkt, dass im kurzfristigen Krisenmodus die repräsentative Demokratie immer häufiger ausgehebelt wird. Städte, die eine mobilisierungsfähige Bürgerschaft haben, erleben in diesen Jahren, wie Bürgerbegehren und Volksentscheide an die Stelle des üblichen politischen Verfahrens treten. Man kann und muss auch hier fragen, wie diese Bürgerbewegungen die repräsentative Demokratie verändern, ob sie ihr nutzen oder schaden.³⁸

«Was der Mensch auch tut, er schafft unvorhergesehene Folgen», resümiert der Mainzer Zeithistoriker Andreas Rödder³⁹ und stöhnt, «die Ära der großen Entscheidungen ist vorbei».⁴⁰ Ganz offensichtlich gilt das nur für den politischen Normalbetrieb.

Der permanente Krisenmodus der Regierungen Angela Merkels hat das Land auf der realpolitischen und der wirtschaftlichen Seite stärker gemacht. Auf der anderen Seite aber hat es im Inneren Verletzlichkeiten und Legitimationsdefizite geschaffen, die langfristig die Fundamente der Demokratie verändern.

Die Zeit des Hinterzimmer-Konsenses

Es war eine beachtliche Szene: Der CDU-Parteitag im Dezember 2014 in Köln schleppte sich gewohnt ruhig dahin. Ausgerechnet bei der Wahl der Beisitzer zum Parteipräsidium aber gab es eine schockierende Situation. Sieben Sitze, acht Bewerber. Wie konnte das passieren? Alles war so schön ausgerechnet worden: Die Frauen sollten mit einem Drittel der Sitze im Präsidium vertreten sein, die Landesverbände entsprechend ihrer Größe. Die Kandidaten waren vorher nach Quote, Landsmannschaft und Zugehörigkeit zu den richtigen Parteigruppierungen ausgesucht worden.

Dann aber muckte einer auf: Jens Spahn. Das nordrhein-westfälische Nachwuchstalent war von der Regie nicht vorgesehen, bestand aber auf seiner Kandidatur. Der Parteitag erstarrte. Eine Kampfkandidatur hätte womöglich das multiple Quotenpuzzle ruiniert. An Wettbewerb ist man in der Kanzlerinnenpartei nicht mehr gewöhnt. Gesundheitsminister Hermann Gröhe, wahrscheinlich der loyalste Verbündete der Kanzlerin, zog seine eigene Bewerbung schließlich zurück. Der Mann, der als Generalsekretär der CDU jahrelang in der Parteizentrale für Angela Merkel die Fäden zog, rettete den Parteitagsfrieden. Spahn rückte auf.

Die Kanzlerin ist eine Meisterin des informellen Gesprächs. Politischen Wettbewerb dagegen scheut sie. Zu unberechenbar sind seine Ergebnisse, zu viel Porzellan kann auf dem Weg zum Kompromiss zu Bruch gehen. Der CDU hat sie den Streit um Posten und Positionen auf diese Weise weitgehend ausgetrieben. In der Außenpolitik hat sie sich mit ihrem Stil große Verdienste erworben.

Nach dem Einmarsch Russlands in der Ukraine erhielt sie das Gespräch mit Russland aufrecht. Wegen seiner geduldigen Gesprächsbereitschaft hat Deutschland auch beim Ausgleich im Atomstreit zwischen dem Iran und den USA eine gute Rolle gespielt. In der Euro- und Staats-schuldenkrise organisierte Merkel immer wieder neue Vereinbarungen zwischen den völlig zerstrittenen Partnerländern. «Sie ist eine gute Zuhörerin», sagt der frühere britische Außenminister David Miliband über sie.

Auch in der Innenpolitik klärt sie am liebsten alles im Vorfeld. Als Parteivorsitzende der CDU hätte sie schon 2002 den ersten Zugriff auf die Kanzlerkandidatur gehabt. Sie tauschte die Kandidatur gegen eine Käsesemmel: Im Januar 2002 reiste sie ins oberbayerische Wolfratshausen, um dem bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber die Kanzlerkandidatur zu Füßen zu legen. In den Tagen zuvor war ihr klar geworden, dass sie den offenen Wettbewerb gegen Stoiber nicht gewinnen konnte. Sie antizipierte den Ausgang der Abstimmung und nahm ihm die Spitze. Drei Jahre später war sie als Kanzlerkandidatin nicht zu verhindern. Im Frühstückszimmer der Stoibers hatte sie die Grundlage dafür geschaffen. Eine tatsächliche Grundsatzentscheidung mussten CDU und CSU gar nicht mehr treffen.

Das gilt auch für die Zusammenarbeit mit den Ländern. Statt Bundestag und Bundesrat im Vermittlungsausschuss verhandeln zu lassen, legt Merkel lieber selbst Hand an. Sie lädt die Ministerpräsidenten regelmäßig zu Kaminrunden, in denen die früher lautstark ausgetragenen Kontroversen geräuscharm beigelegt werden. Ob Asylkompromiss oder Hochschulfinanzierung, Gesundheits- oder Pflegereform: Die Kanzlerin glänzt an den langen Abenden mit Detailwissen, die Ministerpräsidenten lassen sich das gerne gefallen. Sie wissen: Am Ende solcher Abende bekommen sie in der Regel mehr Geld. Dafür lassen sie sich Mitentscheidungsrechte und Kompetenzen abhandeln. Kein Wunder, dass der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann Angela Merkel in sein Abendgebet einschließt.

Müssten die Ministerpräsidenten mit ihren Kollegen aus dem Bundestag im Vermittlungsausschuss streiten, behielten sie zwar ihre politische Macht. Sie könnten ihr politisches Profil in Berlin stärken und sich für die Bundespolitik ins Gespräch bringen. Doch finanziell wäre die Sache weniger einträglich. Auch Ministerpräsidenten wollen wiedergewählt werden. Da sind demokratische Prinzipien wie die Gewaltenteilung manchmal nicht so wichtig.

Die Kanzlerin weiß das. Das vertrauliche Gespräch im kleinen Kreis ist ihr Format. Es steht für ein introvertiertes Demokratieverständnis: Die besseren Entscheidungen fallen im klugen kleinen Kreis. Das Par-

lament und den Bundesrat braucht man, um diese Beschlüsse zu legitimieren.

Die Kanzlerin meidet das politische Risiko

Nichts zeigt die Verschiebung politischer Kräfteverhältnisse deutlicher als die Wahl des Bundespräsidenten. Das Staatsoberhaupt wird von der Bundesversammlung gewählt. Dieses Gremium besteht aus allen Mitgliedern des Bundestages. Genau gleich viele Stimmberechtigte entsenden die Länder. Die Bundespräsidentenwahl wird meist als Indikator für den Zustand einer Regierung gewertet. Sie spiegelt die gesamtpolitische Stimmung auf der Bundes- und der Länderebene.

In den zwölf Jahren unter Angela Merkel musste dreimal gewählt werden. Die Bundespräsidenten hielten einfach nicht mehr so lange durch wie früher. Kandidatensuche und -wahl demonstrieren ein Politikverständnis, das nicht vom Wettbewerb der Ideen und der Kandidaten lebt. Es ist getrieben von der Schrumpfung des politischen Risikos. Das Meisterstück dafür lieferte sie im Jahr vor ihrer Kanzlerschaft.

Horst Köhler war früher Chef des Internationalen Währungsfonds. Davor war der schwäbische Wirtschaftsmann Präsident des Sparkassenverbandes, davor Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. Als Bundespräsident war er die überraschendste Kreation, die das politische Hinterzimmer Angels Merkels jemals hervorgebracht hat. Niemand hatte ihn als Kandidaten auf der Rechnung, als sich die Chefs der Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP auf die Suche nach einem reputierlichen Kandidaten machten. Die drei Parteien hatten damals wegen der vielen konservativ regierten Bundesländer die Mehrheit in der Bundesversammlung.

Köhler galt als ein etwas hölzerner, aber aufrechter Neoliberaler, angenehm fremd im Berliner Regierungszirkus. Bei seinen Mitarbeitern war er wegen seines cholerischen Temperaments gefürchtet, bei seinen Weggefährten wegen seiner höflichen Zurückhaltung beliebt. Aber ein Bundespräsident? Das hätte sich vor dem Frühjahr 2004 niemand vorstellen können.

Dann aber trafen sich die Oppositionsführerin Angela Merkel, der damalige CSU-Chef Edmund Stoiber und der FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle im März 2004 in der Berliner Stadtwohnung Westerwelles.

Streng vertraulich und extrem öffentlich zugleich. Es sollte eine erste Machtdemonstration der späteren Kanzlerin werden. Ein Coup.

Auf dem Trottoir vor dem Haus drängten sich die Kamerateams, im Lauf des Abends kam es zu einem regelrechten Volksauflauf. Der Gehsteig musste abgesperrt werden. Ein solches Spektakel hatte es zur Kür eines Bundespräsidenten noch nie gegeben: «Wer (...) glaubte, instinkt- und würdeloser könnte die Wahl eines Kandidaten für das höchste Staatsamt nicht werden, sah sich (...) eines Besseren belehrt»⁴¹, notierte der inzwischen verstorbene Herausgeber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, Frank Schirrmacher, entsetzt. «Saß die Gesellschaft um den Ikea-Küchentisch, als sie um das Amt feilschte, oder auf dem roten Sofa, auf dem der Politiker ‹gerne entspannt›, oder gar in Corbusier-Ledersesseln, zwischen denen ein Eileen-Grey-Tisch steht?», empörte er sich.

Der Preis, der im Frühjahr 2004 zu zahlen war, war beachtlich. Wolfgang Schäuble wäre gern Präsident geworden, und die Parteivorsitzende Merkel hatte ihm Hoffnung auf das Amt gemacht. Für den CDU-Spitzenpolitiker wäre es eine späte Genugtuung gewesen. Schäuble, der 1990 Opfer eines Attentats wurde und seitdem im Rollstuhl sitzt, war schon Kronprinz und potenzieller Nachfolger Helmut Kohls als Bundeskanzler gewesen.

Doch Kohl verlor 1998 die Wahl. Anschließend brach die CDU-Spendenaffäre über die Partei herein. In deren Verlauf musste Schäuble als Parteivorsitzender zurücktreten. Als stellvertretender Fraktionsvorsitzender in der Opposition war er im Frühjahr 2004 erkennbar unzufrieden und unterbeschäftigt. An diesem Abend hat er darauf gewartet, angerufen zu werden. In Westerwelles Wohnzimmer wurde er den Ambitionen Angela Merkels geopfert. Nicht er, sondern Horst Köhler wurde Präsident.

Das Spiel wiederholte sich im Jahr 2010 nach Köhlers Flucht aus dem Amt, diesmal mit Ursula von der Leyen. Wieder wurden Hinterzimmergespräche geführt, wieder hatte die Kanzlerin einer Kandidatin Mut gemacht. Wieder wurde nichts daraus. Merkel wollte eine offene Auseinandersetzung in der Koalition vermeiden. Sie wollte demonstrieren, dass die CDU / FDP-Regierung trotz enormer Verschleißerscheinungen noch nicht abgewirtschaftet hatte. Dafür konnte sie keine Kan-

didatin brauchen, die so stark polarisiert wie von der Leyen. Zur Inszenierung der Kandidatenkür versammelten sich die Vorsitzenden der Koalitionsparteien, diesmal trafen sie sich im Kanzleramt. Am Ende entschieden sie sich für den damaligen Ministerpräsidenten von Niedersachsen, Christian Wulff.

Sie hatten nicht damit gerechnet, dass es einen starken Gegenkandidaten geben würde. Denn die Parteivorsitzenden der Regierung hatten zudem vernachlässigt, dass der Bundespräsident nicht von ihnen allein ausgesucht wird. Er muss auch gewählt werden. Im kleinen Kreis hatten sie verdrängt, dass Demokratie das Denken in Alternativen sein muss. Sonst funktioniert sie nicht.

Die Bundesversammlung beugte sich nicht so problemlos, wie es die Ministerpräsidenten im Gespräch mit der Kanzlerin getan hatten. Christian Wulff brauchte drei Wahlgänge, bevor er Bundespräsident wurde. Der Präsident war von den eigenen Leuten nicht geschlossen gewählt worden. Er bringe «nur eine Laufbahn» auf die Waage, sein prominenter Gegenkandidat Joachim Gauck dagegen «ein Leben», hatte SPD-Chef Sigmar Gabriel im Vorfeld gehöhnt.

Was im Hinterzimmer als Demonstration der Handlungsmacht der Regierung geplant worden war, endete in einer Niederlage für die Koalition. Die Bundesversammlung wählte Wulff zwar, geliebt aber wurde der andere. Gauck wurde schließlich wenige Jahre später doch noch Bundespräsident – nachdem Christian Wulff vorzeitig zurückgetreten war.

Diese erste große Abmahnung für ihre Geheimdiplomatie hätte die Kanzlerin warnen können. Doch Angela Merkel vertraute auch für die Präsidentenwahl 2017 wieder auf die Kraft des Gesprächs im kleinen Kreis. Diesmal wusste sie, dass kein Kandidat der CDU eine Mehrheit in der Bundesversammlung bekommen würde. In den Ländern hatte sich die Mehrheit gedreht. Ohne die Stimmen der SPD oder der kleinen Oppositionsparteien konnte kein Kandidat gewählt werden.

Das Einfachste wäre eine weitere Amtszeit für Bundespräsident Joachim Gauck gewesen. Der Bundespräsident war in der Öffentlichkeit beliebt wie kaum ein anderer vor ihm. In einer Zeit wachsender Unsicherheit und Bedrohung hatte der frühere ostdeutsche Pfarrer den rich-

tigen Ton gefunden. Doch Gauck fühlte sich zu alt und gesundheitlich nicht fit genug, um weitere fünf Jahre an der Spitze des Landes zu stehen. Immer öfter brauchte er Pausen. Schwächeanfälle häuften sich. Auslandsreisen wurden ihm zur Tortur. Im Juni 2016 sagte der Präsident ab.

Mit der SPD verabredete Merkel, einen parteiübergreifenden Kandidaten zu suchen. Unterschätzte hatte sie, dass das Interesse der Sozialdemokraten an einer diskreten Verabredung im Jahr vor der Bundestagswahl nicht sonderlich ausgeprägt war. Auch die SPD weiß, dass die Präsidentenwahl vielen als Vorentscheidung für neue politische Mehrheiten im Bundestag gilt.

Diesmal wurde die Suche nach dem richtigen Kandidaten in aller Öffentlichkeit zelebriert. Die Kanzlerin braucht eine Frau, damit auch die Grünen mitstimmen könnten: eine wie die evangelische Pfarrerin Margot Käßmann? Oder die CSU-Frau Gerda Hasselfeldt? Die saarländische Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer? Oder wäre ein Kandidat besser, der über allem steht und alle Wahlmänner der Bundesversammlung überzeugt: Verfassungsgerichtspräsident Andreas Voßkuhle? Bundestagspräsident Norbert Lammert? Der frühere Ratspräsident der evangelischen Kirche in Deutschland, Wolfgang Huber? Würden Wolfgang Schäuble oder Ursula von der Leyen, die enttäuschten Schattenkandidaten der vorherigen Bundespräsidentenwahlen, diesmal überzeugen können? Oder wäre ein Überraschungskandidat aus der Politik die richtige Wahl: Winfried Kretschmann von den Grünen zum Beispiel, der baden-württembergische Ministerpräsident. Die Absagen stapelten sich auf dem Tisch der Kanzlerin. So etwas war noch nie vorgekommen. Für die Frage, ob man Bundespräsident werden will, ist eigentlich nur eine Antwort vorgesehen: Ja. Wenn das Land ruft, müssen persönliche Lebenspläne zurücktreten.

Es hätte noch eine Alternative gegeben: der offene politische Wettbewerb. In einer demokratischen Gesellschaft ist der Wettstreit um Personen, Konzepte und politische Werte nicht ehrenrührig. Im Gegenteil, er ist notwendig. Doch die Idee, die Bundesversammlung zwischen zwei aussichtsreichen Kandidaten aus unterschiedlichen Lagern entscheiden zu lassen, gefiel der Kanzlerin gar nicht. Ein Scheitern auf offener Bühne wollte sie um jeden Preis vermeiden. In letzter Sekunde versuchte sie

noch, Marianne Birthler ins Rennen zu schicken, um Steinmeier zu verhindern – auch das war vergeblich. Deshalb stimmte die Union am Ende der Kandidatur ihres Außenministers Frank-Walter Steinmeier zu. In einem blieb die Kanzlerin sich also doch treu: Auch ihre Niederlagen finden im Hinterzimmer statt.

Die Präsidialkanzlerin

Ob bei der Nachfolgefrage für den Bundespräsidenten oder bei den Bund-Länder-Beziehungen, ob auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union oder bei der Energiewende: Wenn alle tief in der Nacht müde davonfahren, hält der Aufzug im Kanzleramt oft noch einmal im Zwischengeschoss. Die Kanzlerin steigt aus und marschiert in die Büros der Mitarbeiter, die den Abend begleitet haben. Merkel kontrolliert, ob die Beamten die Einigung vollständig aufgeschrieben haben, ob die Formulierungen sitzen und die Details stimmen. Erst wenn sie sicher ist, dass der jeweilige Kompromiss korrekt erfasst ist, fährt sie nach Hause.

Die Ergebnisse der Beratungen werden tags drauf in die Ministerien und Staatskanzleien, die Parteizentralen oder Fraktionsgeschäftsstellen expediert. Von dort werden sie dann als Gesetzentwürfe in Bundestag und Bundesrat eingereicht. Die Zustimmung ist sicher. Die Arbeit ist ja schon getan.

Der immerwährende kleine Kreis hat in den zwölf Jahren der Kanzlerschaft Angela Merkels eine Plattentektonik der Demokratie in Bewegung gesetzt, die kaum noch zu stoppen ist. Angela Merkel handelt, verhandelt und entscheidet wie eine Präsidialkanzlerin. Die Ergebnisse sind meist effizient und alltagstauglich. Doch demokratisch legitimiert sind sie nur dürftig: Erst im Nachhinein wird der Souverän gefragt, ob er einverstanden ist. Dann sind die Handlungsspielräume aber schon eng definiert. Statt einer offenen politischen Beratung ist Gefolgschaft gefordert.

Diese Politikkultur nährt die Vorbehalte gegen das politische Establishment. Ihre Legitimation ist zu dünn, um als politisches Prinzip dauerhaft zu funktionieren. «Die Suche nach unbedingtem Konsens ist ein Grundübel der politischen Kultur Deutschlands»,⁴² urteilt der Chemnitzer Politikwissenschaftler Eckhard Jesse.

Die Bundespräsidentenwahl 2017 hätte eine Glanzstunde der Demokratie werden können. Sie wurde verschenkt.

Die «Stunde der Exekutive» ist unter Angela Merkel zu einer Ära geronnen. Die Kanzlerin und ihr Kabinett regieren am Parlament vorbei. Der Souverän, das Volk, wird immer öfter nur noch benutzt, um Entscheidungen im Nachhinein gutzuheißen. Die Regierung hat sich von ihrem Volk abgesetzt.

[...]

Endnoten

1

Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München³2002, S. 514 f.

2

Vgl. Pierre Rosanvallon, *Die gute Regierung*, E-Book-Ausgabe, Hamburg 2016, Pos. 122.

3

So formuliert es der amerikanische Ökonom Michael Hudson in seinem Buch *Der Sektor. Warum die globale Finanzwirtschaft uns zerstört*, Stuttgart 2016.

4

Vgl. dazu Thomas Petersen, «Aus den Fugen?», abgerufen am 12. 2. 2017 unter http://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/FAZ_Januar_2017.pdf.

5

Joachim Gauck, Rede zum Ende seiner Amtszeit zu der Frage «Wie soll es aussehen, unser Land?» aus der Amtseidrede am 23. 2. 2012, 18. 1. 2017, abgerufen am 13. 2. 2017 unter <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2017/01/170118-Amtszeitende-Rede>.

6

«Donald Trump's full inauguration speech transcript», zitiert nach: *Washingtonpost.com*, abgerufen am 12. 2. 2017 unter https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/01/20/donald-trumps-full-inauguration-speech-transcript-annotated/?utm_term=.52d7fcc8e526.

7

Vgl. dazu Heinz Bude, *Gesellschaft der Angst*, Hamburg 2014.

8

Ders., *Das Gefühl der Welt. Über die Macht von Stimmungen*, München 2016, S. 53.

9

Rosanvallon, *Die gute Regierung* (2016), Pos. 383.

10

Ders., *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit, Reflexivität, Nähe*, Hamburg 2010, S. 255 f.

11

Philipp Genschel und Bernhard Zangl, «Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager», in: *Leviathan* 33/2008, S. 430–454.

12

Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt am Main 2008, S. 26.

13

Wolfgang Nowak, «Foreword», in: Ricky Burdett und Deyan Sudjic (Hg.), *The Endless City. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, London u. a. 2007, S. 6.

14

Diese beiden Begriffe verwendet der Historiker Pierre Rosanvallon, um die Verfallserscheinungen moderner Demokratien zu beschreiben, in: Rosanvallon, *Die gute Regierung* (2016).

15

Damit umschreibt Colin Crouch die Veränderung der hochentwickelten demokratischen Systeme zur Postdemokratie, in: *Postdemokratie* (2008), S. 13.

16

Am 19. 11. 2015 bei einer Veranstaltung der baden-württembergischen Landeszentrale für politische Bildung im Stuttgarter Landtag, zuletzt abgerufen am 9. 8. 2016 unter: <https://www.youtube.com/watch?v=ZEUufpt75zA>.

17

Gunnar Folke Schuppert, *Staat als Prozess*, Frankfurt am Main u. a. 2010, S. 14 ff.

18

Vgl. Werner J. Patzelt, «Wofür gehen wir noch wählen? Konkordanzdemokratie, Entparlamentarisierung, Postdemokratie», in: Eckhard

Jesse und Roland Sturm (Hg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2013*, Baden-Baden 2014, S. 665–683, hier S. 668 ff.

19

Gerhard Schröder, in: Hertie School of Governance, *Die Rolle des Staates im 21. Jahrhundert*, Berlin 2004, S. 17.

20

Robin Alexander, «Wer nicht für Merkel ist, ist ein Arschloch und kann gehen», in: Die Welt, 1. 10. 2015, unter https://www.welt.de/print/die_welt/article158488682/Wer-nicht-fuer-Merkel-ist-ist-ein-Arschloch-und-kann-gehen.html, abgerufen am 5. 1. 2017.

21

Robert Menasse im Deutschlandfunk am 13. 9. 2016, zuletzt abgerufen am 19. 9. 2016 unter http://www.deutschlandfunk.de/praesidentenwahl-in-oesterreich-die-fpoe-hat-es-geschafft.694.de.html?dram:article_id=365677.

22

Albrecht von Lucke, «Zehn Jahre Merkel und das Dilemma der CDU», in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/2010, S. 5–8.

23

Heiner Mühlmann, «Angela Merkels Regierungsstil: Politschlüsse», in: *NZZ*, 5. 7. 2016.

24

Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus? Ein Essay*, Frankfurt am Main 2016, Kindle-Edition, Pos. 1210.

25

Dieses Phänomen beschreibt ausführlich: Anatole Kaletsky, *Capitalism 4.0. The Birth of a New Economy*, London u. a. 2011.

26

Müller, *Was ist Populismus?* (2016), Pos. 781.

27

Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt am Main 2013, Kindle-Edition, Pos. 2305.

28

Christian Calliess und Frank Schorkopf, «Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung», in: Georg Lienbacher, Bernd Grzeszick, Christian Calliess u. a. (Hg.), *Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung. Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster vom 5. bis 8. Oktober 2011*, Berlin / Boston 2012, S. 113–225, hier S. 212.

29

Vgl. Karl-Rudolf Korte, «Kanzlerpräsident und Präsentationsdemokratie: Wie sich das Regieren verändert hat», in: *Berliner Republik* 6/2004.

30

Friedbert W. Rüb, «Rapide Politikwechsel in der Demokratie: Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme», in: Jens Kersten und Gunnar Folke Schuppert (Hg.), *Politikwechsel als Governanceproblem*. Schriften des Münchener Centrums für Governance-Forschung Bd. 8, Baden-Baden 2012, S. 15–44.

31

Hans-Werner Sinn, Abschiedsvorlesung am 14. 12. 2015 an der Universität München, dokumentiert bei: <http://mediathek.cesifo-group.de/player/macros/cesifo/mediathek?content=6295226&idx=3&category=2428928028>, zuletzt abgerufen am 30. 9. 2016.

32

Thomas Petersen, «Die alternativlose Angela Merkel», in: *FAZ*, 19. 11. 2015.

33

Udo Di Fabio, *Schwankender Westen. Wie sich ein Gesellschaftsmodell neu erfinden muss*, München 2015, S. 41 f.

34

So Spahn beispielsweise bei der Konferenz des DIW und des Wirtschaftsdienstes zum Thema Ungleichheit am 18. 11. 2015 in Berlin.

35

Sinn, Abschiedsvorlesung.

36

Claudia Huber und Thomas Matussek, «Wann, wenn nicht jetzt? Eine ehrliche Debatte über die Zukunft der EU ist überfällig», in: *Internationale Politik* 6 / 2015, S. 70–76.

37

Schriftliche Fassung unter http://www.deutschlandfunk.de/politik-wissenschaftler-korte-merkel-ist-nicht-mehr.694.de.html?dram:article_id=336396, zuletzt abgerufen am 6. 10. 2016.

38

Z. B. Heinrich August Winkler, «Die große Illusion. Warum direkte Demokratie nicht unbedingt den Fortschritt fördert», in: ders., *Zerreißproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990–2015*, München 2015, S. 123–128; Peter Graf Kielmansegg, «Demokratie – Erwartungen, Enttäuschungen», in: *FAZ*, 8. 9. 2015.

39

Andreas Rödder, *21. 0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, München 2015, S. 379.

40

Abschlussvortrag vor dem M100-Forum in Potsdam am 16. 9. 2015.

41

Frank Schirrmacher, «Westerwelle, Stoiber, Merkel am Küchentisch der Macht», in: *FAZ*, 4. 3. 2004, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ein-bundespraesident-wird-ernannt-westerwelle-stoiber-merkel-am-kuechentisch-der-macht-1979631.html>, abgerufen am 6. 10. 2016.

42

Eckhard Jesse, «Deutschland und die Bundespräsidentenwahl. Konsens statt Konflikt», in: *NZZ*, 3. 12. 2016.