

Die politikwissenschaftliche Perspektive (II): Regieren

Neue Berliner Republik

Fünf Thesen zum Wandel des Regierens nach der Bundestagswahl 2021

Robert Vehrkamp

»Bonn war nicht Weimar, aber Berlin ist
nicht Bonn.«

(Florian Meinel 2019a, S. 7)

»Aber hey, es kann was Neues entstehen!
Deutschland ... hallo ... schlaft ihr noch?
Es kann was Neues entstehen!
Ist doch eigentlich eine coole Situation!«

(Robert Habeck, Bundespressekonferenz am
27. September 2021)

1. Von der Bonner zur Neuen Berliner Republik

Als Gründungsdokument der Bonner Republik gilt das Grundgesetz. Dennoch ist über die konkrete Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems der Bonner Republik im Grundgesetz erstaunlich wenig kodifiziert. Florian Meinel beschreibt das als »Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems« (Meinel 2019b). Ihr Zentrum beruhe gerade nicht auf festen Institutionen, sondern auf einer offenen institutionellen Synthese:

»Natürlich hängen die informellen Regelsysteme, die das parlamentarische System ausbildet, immer entscheidend von den verfassungsrechtlichen Vorgaben ab, mit denen es die Akteure zu tun haben. Innerhalb dieses konstitu-

tionellen Rahmens ist der Raum für politische Spielregeln, die sich schließlich zu verlässlichen Konventionen verfestigen und auf das Verständnis der verfassungsrechtlichen Institutionen zurückschlagen können, jedoch ausgesprochen groß. Das gilt insbesondere für die Bundesrepublik.« (Meinel 2019a, S. 22f.)

Er variiert und erneuert damit eine ältere Charakterisierung des parlamentarischen Regierungssystems der Bonner Republik von Wilhelm Hennis:

»Von allen freiheitlich-demokratischen Regierungssystemen ist dies sicher das anspruchsvollste und verletzbarste. Wie kein anderes ist es von äußeren Voraussetzungen und Bedingungen abhängig – mit jeder Parteien- und Koalitionskonstellation ändert es seinen Charakter. [...] Parlamentarische Regierungsweise ist daher die am wenigsten festgelegte, immer kann man sehr verschiedenes von ihr erwarten, stets lässt sie Fragen offen.« (Hennis 1973, S. 75)

Eine dieser Bedingungen und Konstellationen, die den Charakter der parlamentarischen Regierungsweise verändern kann, ist das Parteiensystem (von Beyme 2017). Seine Ausprägung und Entwicklung beeinflussen wiederum den Charakter, die Funktionsfähigkeit und Performanz des Regierungssystems.

Das beschreibt die Ausgangsüberlegung der folgenden fünf Thesen über den notwendigen Wandel des parlamentarischen Regierungssystems nach der Bundestagswahl 2021. Das veränderte Parteiensystem braucht eine veränderte, der neuen Logik eines multipolaren Mehrparteiensystems folgende und angepasste Regierungspraxis. *Weil* sich das Parteiensystem verändert hat, müssen sich auch die eingeübten Praktiken, Abläufe, Institutionen, Regeln und Usancen des Regierens verändern. Gelingt diese Anpassung nicht, könnten Performanz- und Akzeptanzverluste, Reformstillstand und Politikblockaden die Folgen sein. Gelingt sie, könnte sich die Ampelkoalition auch mit Blick auf den Modus, die Praxis und den Stil ihrer Regierungsweise als Fortschrittskoalition bewähren. Sie würde dann zum geglückten Aufbruch in eine Neue Berliner Republik.

2. Fünf Thesen zum Regieren in der Neuen Berliner Republik

These 1: Der Wandel des Parteiensystems braucht neue Verfahren und Praktiken des parlamentarischen Regierens. Viele der gewohnten Verfahren und Institutionen werden unter den neuen Bedingungen dysfunktional. Das parlamentarische Regierungssystem muss sich selbst neu erfinden und neu organisieren. Sonst könnte Berlin, weil es nicht mehr Bonn ist, wie Weimar werden – muss es aber nicht.

Wie so vieles in der Bonner und Berliner Republik kommt der Wandel des Parteiensystems eher schleichend daher, moderat, in eigentlich bekömmlichen Schritten, unterbrochen von langen Verdauungspausen und Gewöhnungsphasen. Das ist kein Nachteil. Die laut Edgar Wolfrum »geglückte Demokratie« (Wolfrum 2006) der Bonner Republik ist damit gut gefahren. Mit ihren bisher so dominanten Überhängen aus Bonn gilt das auch für die Berliner Republik (Bannas 2019).

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten nicht mit einem von zwei großen Volksparteien dominierten Zwei-Lager-Parteiensystem gerechnet. Man ging viel eher von einer Fortschreibung der Weimarer Parteienvielfalt aus. Viele Regelungen und Vorkehrungen des Grundgesetzes sind erst als vorsorgliche Reaktion darauf verständlich. Die Erfindung des Konstruktiven Misstrauensvotums ist dafür das wohl prominenteste Beispiel. Es kam dann aber ganz anders. Hatte die erste Bundestagswahl 1949 die Erwartung noch weitgehend bestätigt, kam es seit 1953 zum sogenannten »Wahlwunder« der Bonner Republik, wie Dolf Sternberger es genannt hat (Sternberger 1953). Trotz Verhältniswahlrecht mit weitgehend proportionaler Repräsentation der Parteien bildete sich seit 1953 ein eigentlich für Mehrheitswahlsysteme typisches und von zwei großen Parteien dominiertes Lagerwahlsystem heraus. Das widersprach allen auch politikwissenschaftlich fundierten Erwartungen und lässt den fast epischen Streit zwischen den Anhängern der Verhältnis- und Mehrheitswahl, der die Bonner Republik über Jahrzehnte beschäftigte und die Gemüter bis heute erhitzen kann, wie einen Sturm im Wasserglas erscheinen. Trotz Proportionalwahlrecht entstand in der Bonner Republik ein über Jahrzehnte hinweg stabiles, von zwei alternativen und alternierenden Volksparteien dominiertes Lagerwahlsystem. Die Träume der Anhänger der Mehrheitswahl wurden wahr, obwohl sie ihre Schlacht um das Wahlrecht verloren hatten.

Die erste substanzielle Veränderung des Parteiensystems brachte erst die Bundestagswahl 1983 (Decker 2018). Mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag wurde aus dem de facto Zweiparteiensystem mit einem Zünglein an der Waage ein Vierparteiensystem mit einer zunächst als nicht-regierungsfähig eingestuften neuen Fundamentalopposition. Man war besorgt, nicht nur, wie der damalige Präsident des Deutschen Bundestages Richard Stücklen, um die »Würde des Parlaments« (zit.n. Amend/Schwarz 2011, S. 149). Erinnerungen an das Weimarer Menetekel der Unregierbarkeit ließen die neue Partei als Bedrohung für die demokratische Stabilität und Regierbarkeit der Bonner Republik erscheinen. Auch das kam bekanntlich anders. Die nächste Veränderung erfolgte dann 1990 mit dem Einzug der PDS in Folge der deutschen Einheit, und die bis auf Weiteres letzte Veränderung mit der Parlamentarisierung der AfD nach der Bundestagswahl 2017. Begleitet wurde der Prozess durch den Wählerschwund der Volksparteien (Walter 2009). Mit der Bundestagswahl 2009 verlor zunächst die SPD ihren Status als Volkspartei. Mit der Bundestagswahl 2021 schließlich auch die CDU/CSU (Vehrkamp 2021a).

Der Wandel des Parteiensystems mag weitergehen – dennoch markiert die Bundestagswahl 2021 auch in dieser Hinsicht eine vorläufige Zäsur. Aus dem von zwei Parteien dominierten Lagersystem ist ein multipolares Mehrparteiensystem geworden. Das neue Parteiensystem folgt einer in vielerlei Hinsicht eigenen und veränderten politischen Logik. Es verändert damit auch die Determinanten, Möglichkeiten und Chancen des parlamentarischen Regierens. Das betrifft vor allem die »Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems« (Florian Meinel 2019b). Es geht also erst einmal nicht um eine formelle Verfassungsreform, sondern vorrangig um den Teil des parlamentarischen Regierungssystems, der auf Usancen, eingeübten Praktiken und selbstorganisierten Institutionen und Prozeduren beruht (Korte/Florack 2019).

Schaut man ins Grundgesetz, ist davon nur wenig in Stein gemeißelt. Spezifiziert ist dort lediglich das parlamentarische Prozedere zur Wahl des Bundeskanzlers (Art. 62), das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67) und die Vertrauensfrage (Art. 68). Die eigentliche Organisation und Praxis des parlamentarischen Regierens bleibt der informellen Selbstorganisation und ihrer Formalisierung im Geschäftsordnungsrecht von Parlament und Regierung überlassen. Ein Kanzler kann mit der Mehrheit oder einer Minderheit des Bundestages gewählt werden. Er kann eine starre Mehrheitskoalition

bilden, als Minderheitsregierung mit wechselnden Mehrheiten regieren oder sich für eine innovative Kombination dieser beiden Idealtypen parlamentarischer Mehrheitsbildung entscheiden. Regierungskoalitionen können formell oder informell und mit oder ohne Koalitionsvertrag regieren. Der Bundestag kann sich selbst als Arbeits- oder Redeparlament organisieren, und der Bundeskanzler kann seine Richtlinienkompetenz als Basta-Kompetenz oder als Sondierungs- und Moderationskompetenz interpretieren. Die Opposition darf konstruktiv oder destruktiv agieren, und der Bundesrat kann blockieren oder ermöglichen. Das Grundgesetz ermöglicht das alles und noch viel mehr. Die Verantwortung für die Ausgestaltung und Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems liegt damit auch nicht in Karlsruhe, sondern vor allem im Bundestag selbst, bei den Parteien, Fraktionen und ihren Akteuren und Repräsentanten. Sie prägen und formen die Praxis des parlamentarischen Regierens im Zeitverlauf (Koß 2018); und sie tragen auch die Verantwortung ihrer zeitgemäßen Reform und Anpassung an neue Herausforderungen und veränderte Rahmenbedingungen.

These 2: Ein multipolares Vielparteiensystem folgt einer anderen politischen Eigenlogik als ein von zwei Parteien dominiertes bipolares Lagersystem. Das Festhalten an der alten Praxis starrer Mehrheitskorsette riskiert unter den neuen Bedingungen die Verzweigung der politischen Möglichkeits- und Gestaltungsräume. Es braucht neue Praktiken modernen Regierens, mit lagerübergreifenden und flexiblen Mehrheiten. Das aber will gelernt sein.

Die Ampelkoalition versteht sich selbst als Fortschrittskoalition. Sie hat dafür gute Gründe. Als erste lagerübergreifende Drei-Parteien-Koalition seit 1953 wagt sie sich auf koalitionspolitisches Neuland. Ihr Koalitionsvertrag versteht sich selbst als das seit vielen Jahrzehnten ehrgeizigste politische Modernisierungs- und Fortschrittsprogramm. Ihre Akteure handeln in dem Selbstbewusstsein, das Land, seine Politik und sein politisches System zu modernisieren, zeitgemäßer zu gestalten und mehr Fortschritt zu wagen. Dennoch hat es auch die Ampelkoalition »wieder getan« – in Kapitel IX ihres Koalitionsvertrages hat auch sie sich auf den Bonner Treueschwur einer rigiden Koalitionsdisziplin verständigt, der nur wenig Spielräume für modernes Regieren jenseits von Fraktionszwang und Koalitionskorsett lässt: »Im Deutschen Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen

die Koalitionsfraktionen einheitlich ab. Das gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind. Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen.« (Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 174)

Die Ampelkoalition folgt damit einer in Deutschland seit Jahrzehnten etablierten Regierungsnorm der rigiden Mehrheitsbildung im Korsett einer starren Mehrheitskoalition. Wechselnde Mehrheiten werden kategorisch ausgeschlossen. Die Handlungsspielräume der Regierung schrumpfen damit auf den jeweils vereinbarten kleinsten gemeinsamen Nenner der beteiligten Koalitionspartner, und auf die Spielräume, die sie sich in wechselseitiger Toleranz und Akzeptanz politischer Unterschiede gegenseitig einräumen. Regierungspolitik findet damit von vornherein in einem stark verengten Möglichkeitsraum statt. Die Bedingung der Möglichkeit politischer Gestaltung durch eine Mehrheit wird ex ante begrenzt auf die Möglichkeiten einer einzigen Mehrheitskonstellation. Begründet wird diese rigide Form der Fraktions- und Koalitionsdisziplin mit der Notwendigkeit politischer Stabilität und Verlässlichkeit; die Technik rigider Koalitionsdisziplin gilt als ihr Garant. In einer von ausgeprägten Stabilitätssehnsüchten geprägten politischen Kultur zählt das nicht wenig. Stabilität wird dabei als Dauer im Sinne zeitlicher Konstanz und Kontinuität verstanden und mit der schieren Dauer von Amtszeiten verwechselt. 16-jährige Kanzlerschaften werden demzufolge in ihrer Alternativlosigkeit und Wechselverweigerung auch nicht etwa als latent undemokratisch, sondern eben als vorbildlich stabil und verlässlich interpretiert. Definiert man Demokratie als politisches System, in dem Amtsträger Wahlen verlieren und daraufhin zurücktreten (Przeworski 2019), erscheint der bundesdeutsche Stabilitätsfetischismus in einem anderen Licht. Der Regel folgend, dass eine Demokratie erst dann stabil ist, wenn sie zwei friedliche Machtwechsel in Folge überstanden hat (Przeworski 2019), läge das eigentliche Gründungsdatum der Bonner Demokratie erst im Jahr 1982. Ein inhaltlich entleerter Stabilitätsbegriff, quantitativ verengt auf die Anzahl der Tage, Wochen, Monate, Jahre und Dekaden einer Kanzlerschaft, die akribisch gezählt und vermessen werden (Kohl: 5.870 Tage, Merkel: 5.860 Tage), hat jedenfalls Grenzen. Eine im Grunde buchhalterische Verengung politischer Stabilität, die ihre Maßstäbe nicht aus der Performanz, Zielerreichung und Problemlösungskapazität bezieht, sondern aus Stoppuhr und Kalender, muss nicht das alleinige Stabilitätsmaß bleiben, mit dem sich die Neue Berliner Republik vermisst. Auch das ginge »von hier aus anders« (Habeck 2021).

Für das polarisierte Mehrparteiensystem der Neuen Berliner Republik sind darin gleich mehrere Probleme angelegt, die den Gestaltungsspielraum und die Problemlösungsfähigkeit ihrer Politik empfindlich einschränken könnten. Starre Mehrheitskoalitionen neigen dazu, die politischen Profile der beteiligten Partner abzuschleifen. Der Vorwurf gegen die GroKo, Alternativen zu verwischen, Unterschiede zu nivellieren und damit die Ränder zu stärken, träfe dann auch die Ampelkoalition. Zustimmungs- und Vertrauensverluste in den jeweiligen Kernwählerschaften wären die Konsequenz. Die Tendenz zu Fragmentierung und Ausdifferenzierung des Parteiensystems würde verstärkt und in eine nächste Runde gehen.

Ein weiterer Nachteil starrer Koalitionsmehrheiten besteht in ihrer immanenten Tendenz zur Minderheitenherrschaft. Sie nennen sich zwar Mehrheitskoalitionen, sind aber häufig genug die Fassade, hinter der sich die Biotope der Minderheitenherrschaft frei entfalten und ausleben können. Die Vetoposition jedes Mitspielers kann Projekte verhindern, die von anderen Parlamentsmehrheiten befürwortet und von gesellschaftlichen Mehrheiten getragen würden. Gleichzeitig können eigene Projekte gedrückt werden, für die es ohne Koalitionszwänge keine parlamentarische Mehrheit gäbe, und die auch keine gesellschaftliche Mehrheit repräsentieren. Die PKW-Maut, das Betreuungsgeld und der Verzicht der neuen Fortschrittskoalition auf die Einführung eines Tempolimits sind nur einige Beispiele dafür, wie Minderheiten in sogenannten Mehrheitskoalitionen gerade das verhindern, was eine Mehrheitskoalition eigentlich verspricht: die Umsetzung derjenigen politischen Präferenzen und Projekte, die von einer Mehrheit in Parlament und Gesellschaft geteilt werden. Das kann zu einer drastischen Reduzierung der Handlungsfähigkeit von Politik führen, und zu einem eigenständigen Erklärungsfaktor für Reformmüdigkeit, Modernisierungsverzögerung und Problemlösungsverschleppung werden. Wie stark das auch im Fall der Ampelkoalition durchschlagen kann, zeigt ein Blick auf das Potenzial wechselnder Mehrheiten für die verschiedenen Parteipositionen im Wahl-O-Mat der Bundeszentrale für Politische Bildung. Von den insgesamt 38 abgefragten Positionen gäbe es in 84 Prozent aller Fälle wechselnde Mehrheiten der im Bundestag vertretenen Parteien. Der Vergleich mit den Schnittmengen anderer möglicher Mehrheitskoalitionen nach der Bundestagswahl 2021 zeigt die Verengung der Spielräume. Eine erneute Große Koalition hätte bei nur noch 39 Prozent der Positionen eine eigene Mehrheit. Bei einer Deutschland-Koalition würde die Schnittmenge

auf 26 Prozent schrumpfen, für die Ampelkoalition auf 24 Prozent und in einer Jamaika-Koalition auf nur noch 13 Prozent. Man kann das als unpolitische Koalitionsarithmetik abtun. Aber es zeigt die drastische Einengung theoretisch möglicher Handlungsspielräume, wenn sich die Parteien durch Koalitionskorsette von vornherein die Möglichkeit wechselnder Mehrheiten versagen; und es zeigt, wie sehr das auch für die 20. Legislaturperiode nach der Bundestagswahl 2021 gilt (Stecker/Vehrkamp 2021).

Dass die Ampelkoalition sich mit dem herkömmlichen Treueschwur von vornherein in ein rigides Koalitionskorsett geschnürt hat, ist deshalb zu bedauern. Für den politischen Anspruch eines Modernisierungsjahrzehnts könnte sich das als unzureichend erweisen. Mit Blick auf ihr Koalitionsmanagement und ihre daraus resultierende Regierungspraxis ist die Ampel deshalb jedenfalls noch keine Fortschrittskoalition. Dabei gäbe es Alternativen und moderate Einstiegskonzepte in eine modernisierte Praxis des Regierens im neuen Mehrparteiensystem (Kofß 2021). Ein Blick über den Tellerrand in andere Länder zeigt die Möglichkeiten und Chancen einer modernisierten Regierungspraxis mit flexibleren Mehrheiten und agileren Formen der Zusammenarbeit zwischen den Parteien. Diese könnten auch für den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung nutzbar gemacht werden.

Eine verpasste Chance also, die nachgeholt werden sollte. Gezeigt hat sich das schon wenige Tage nach Regierungsantritt, als die Regierung in der Debatte um die Einführung einer Impfpflicht schon bei ihrer ersten politischen Herausforderung jenseits des Koalitionsvertrags an die Grenzen ihrer eigenen Regierungslogik gestoßen ist und sich auf die Suche nach einer Mehrheit jenseits des eigenen Koalitionskorsetts begeben musste. Der Dilettantismus, mit dem Regierung und Opposition dabei bisher vorgegangen sind, zeigt einerseits, wie notwendig und überfällig die Einübung neuer Wege und Instrumente des Regierens mit wechselnden Mehrheiten in Deutschland ist. Sie zeigt aber auch, dass es dafür einen politischen Kulturwandel und Lernprozess aller beteiligten Akteure braucht. Regieren mit flexibleren Mehrheiten will gelernt sein. Wie gut das gelingt, könnte für das Niveau und die Qualität des Regierens in der Neuen Berliner Republik entscheidend werden.

These 3: In der Neuen Berliner Republik werden die Kanzlerin und Bundeskanzler nicht mehr quasi-plebiszitär vom Volk bestimmt, sondern originär parlamentarisch vom Bundestag gewählt. Wie der Bundestag

seine wiedergewonnene Wahlfunktion ausübt und die Wählerinnen und Wähler das akzeptieren, ist entscheidend für ihre künftige Stabilität und demokratische Legitimität.

Wer den oder die Kanzlerin wählt, scheint im Grundgesetz klar geregelt, zumindest de jure. Nach Artikel 63 GG wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten von der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gewählt. So weit, so klar, so üblich. Schon bei Walter Bagehot stand in seiner Liste ehrwürdiger Funktionen, die ein Parlament in einem parlamentarischen Regierungssystem zu erfüllen hat, die Funktion des Parlaments als »Wahlkammer« an erster Stelle (Bagehot 1971, S. 136). Das ist bis heute so geblieben. Noch vor der Gesetzgebung, der Regierungskontrolle und der Repräsentations- und Kommunikationsfunktion wird die »Ämterwahl« im Katalog der zentralen Parlamentsfunktionen zuerst genannt (Grotz/Schroeder 2021, S. 251). De jure scheint die Frage also klar zu sein. De facto wurde aber bei allen Bundestagswahlen seit 1953 der Bundeskanzler nicht vom Bundestag, sondern quasi-plebiszitär von den Wählern selbst bestimmt:

»Seit der zweiten Bundestagswahl von 1953 ist der deutsche Bundeskanzler nicht mehr auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag, sondern mit dem Stimmzettel des Wählers gewählt worden, und Bundespräsident und Bundestag haben nur ratifiziert, was am Tag der Wahl bereits feststand.« (Hennis 1998, S. 28)

Das Diktum von Wilhelm Hennis stammt aus dem Jahr 1966. Mit nur wenigen Ausnahmen trifft es aber bis heute zu: die Bundeskanzler standen am Wahlabend fest. Der Bundespräsident wusste, wer vorzuschlagen, und der Bundestag, wer zu wählen ist. Beide haben sich daran gehalten, sind als Notare des Wahlvollzugs dem Wählerwillen gefolgt. Trotz häufig knapper Mehrheiten und vereinzelt abweichendem Stimmverhalten blieben die Wahlakte im Bundestag daher meist langweilig, mindestens aber vorhersehbar. Mit den Jahren wurde die Verlagerung der Kanzlerwahlfunktion vom Bundestag auf die Wähler dann zu einer Art direktdemokratischem Gewohnheitsrecht der Bonner und Berliner Republik. Zurückgeholt hat sich das Parlament seine Wahlfunktion vor 1990 nur zweimal: nach dem Sturz Erhards 1966 und durch das Konstruktive Misstrauensvotum gegen Helmut Schmidt 1982. In beiden Fällen hat das Parlament in eigener Souveränität sowohl den Kanzler

als auch die Regierungskoalition gewechselt. Ohne Neuwahlen und Wähler-votum und begleitet von tiefgreifenden Legitimitätsbedenken gegen die vermeintliche Missachtung der Verfassung, der demokratischen Sitten und der Freiheit der Abgeordneten und ihrer Gewissen (Hamm-Brücher 1983).

Zur ersten wirklichen Störung der über ein halbes Jahrhundert eingeübten und etablierten Verfassungspraxis quasi-plebiszitärer Kanzlerwahlen kam es dann erst nach der Bundestagswahl 2005. Genauer gesagt: am Wahlabend des 18. September 2005 in der sogenannten Elefantenrunde. Zum ersten Mal seit 1953 hatte keines der im Wahlkampf vorangekündigten und miteinander koalitionswilligen politischen Lager eine eigene Mehrheit bekommen. Die seit 1983 fortschreitende Ausdifferenzierung des Parteiensystems hatte eine neue Qualität erreicht. Weder Rot-Grün noch Schwarz-Gelb verfügte mit dem Wahlergebnis über eine eigene Mehrheit. Erstmals nach mehr als einem halben Jahrhundert bundesdeutscher Demokratiegeschichte lag nach einer Wahl die Entscheidung über die nächste Kanzlerschaft wieder originär beim Parlament. Die Kanzlerschaft musste nach der Wahl zwischen den Parteien verhandelt werden. Also gab es erst einmal Streit:

»Niemand außer mir ist in der Lage, eine stabile Bundesregierung zu führen [...]. Aber Entschuldigung, natürlich kann ich das [...]. Glauben Sie im Ernst, dass meine Partei auf ein Gesprächsangebot von Frau Merkel bei dieser Sachlage einging, in dem sie sagt, sie will Bundeskanzlerin werden. Ich mein', wir müssen die Kirche doch auch einmal im Dorf lassen [...]. Die Deutschen haben doch in der Kandidatenfrage eindeutig votiert, das kann man doch nicht ernsthaft bestreiten [...].« (Gerhard Schröder am 18. September 2005 in der »Berliner Runde«, zit.n. Wolfrum 2013, S. 704f.)

Doch, das konnte man sehr wohl bestreiten, und zwar gerade mit Verweis auf das angebliche Votum der Deutschen in der Kandidatenfrage. Gemeint hatte der noch amtierende Bundeskanzler seine Aufholjagd in den Umfragen. Dagegen gesetzt hat Angela Merkel ihren Anspruch auf die Kanzlerschaft als Kandidatin der zumindest relativ stärksten Partei. Sie hatte zwar auch keine eigene Mehrheit, aber immerhin ein paar Stimmen mehr als der Noch-Kanzler bekommen. Beide Argumentationen prolongierten aber letztlich das quasi-plebiszitäre Verfahren der Kanzlerwahl durch das Votum der Wähler. Anstatt die Rückübertragung der Wahlfunktion vom Wähler auf das Parlament wirklich anzunehmen, blieben beide Argumentationen ab-

hängig von der quasi-plebiszitären direkten Ableitung der Kanzlerschaft aus dem Wahlergebnis, und damit im Grunde eher präsidentiell als originär parlamentarisch.

Im parlamentarischen Regierungssystem ist aber gerade die Wahl des Regierungschefs eine der zentralen und vornehmsten Aufgaben des Parlaments. Die folgt in einem multipolaren Mehrparteiensystem einer eigenen und anderen Logik als in einem Zwei-Parteien- oder Zwei-Lager-Parteiensystem. Der Wandel des Parteiensystems könnte deshalb auch in Deutschland die Spielregeln der Kanzlerwahl und Regierungsbildung noch sehr viel fundamentaler verändern, als es den Akteuren bislang bewusst ist.

Die Ära Merkel war insofern auch eine Ära des beginnenden Wandels des parlamentarischen Regierungssystems. Die Veränderungen des Parteiensystems haben mit ihrer schleichenden (Re-)Parlamentarisierung die Logik der Kanzlerwahlen verändert. Von den vier Regierungen Merkel folgte nur die schwarz-gelbe Koalition von 2009-2013 noch dem gewohnten Bonner Muster einer quasi-plebiszitären Kanzlerwahl mit eigener Lagermehrheit. Ihre drei anderen Regierungsbildungen waren bereits prekärer, weil zumindest rechnerisch auch andere Mehrheiten möglich gewesen wären: 2005 hätten gleich drei denkbare parlamentarische Mehrheiten ihre Kanzlerschaft verhindern können (rot-grün-rot, Ampel und eine rot-grüne Minderheitsregierung); 2013 immerhin eine (rot-grün-rot). 2017 gab es zwar schon rein rechnerisch keine Alternative zu einer unionsgeführten Bundesregierung. Ihr quasi-plebiszitärer Gehalt war mit dem Wahlergebnis der Union aber wieder auf das Niveau der ersten Bundestagswahl 1949 geschrumpft. Darüber hinaus wurde 2017 zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte eine krachende Wahlverliererin zur Kanzlerin gewählt. In der mehr als 50-jährigen Geschichte quasi-plebiszitärer Kanzlerwahlen dürfte das jedenfalls der vorläufig letzte Akt gewesen sein.

Olaf Scholz wäre dann, seit Konrad Adenauer 1949, der erste wieder originär parlamentarisch gewählte Kanzler, der seine Kanzlerschaft keinem quasi-plebiszitärem Wählervotum verdankt, sondern einer nach der Wahl verhandelten Koalitionsmehrheit. Zu der es auch Alternativen gab – und Alternativen gibt. Und das nicht nur jenseits, sondern rein rechnerisch auch innerhalb der ihn tragenden Ampelkoalition. Dass FDP und Grüne sich auf Kosten der SPD auf einen eigenen Kanzlerkandidaten verständigen, muss nicht so unwahrscheinlich bleiben, wie es heute erscheint. Das Jamaika-Aus erschien auch vielen unwahrscheinlich – bis es passiert ist. In Mehrparteien-

koalitionen sind viele Konstellationen denkbar, und Regierungschefs aus einer der kleineren Koalitionsparteien sind in Demokratien mit einer längeren und geübteren Vielparteientradition nicht unüblich. Ebenso wenig wie Kanzler-, Regierungs- und Koalitionswechsel innerhalb einer Legislaturperiode. Wer nicht »falsch regieren« möchte, muss deshalb nicht »nicht regieren«, sondern könnte auch »anders regieren«, mit einem anderen Kanzler, in einer anderen Koalition, in einer Minderheitsregierung, und das alles ohne Neuwahl. Auch das erscheint uns heute unwahrscheinlich – bis es passiert. Die (Re-)Parlamentarisierung der Kanzlerwahl könnte das parlamentarische Regierungssystem der Neuen Berliner Republik jedenfalls ebenso stark prägen, wie ihre quasi-plebiszitäre Praxis die Bonner Republik geprägt hat. Die Kanzlerwahl durch Wählervotum hat die Bonner Republik stabilisiert. Ihre Zurückverlagerung ins Parlament muss aber nicht das Gegenteil bedeuten. Es kann den Parlamentarismus in Deutschland auch besser machen, flexibler, vielfältiger, moderner, schneller und problemlösungsfähiger. Politikwechsel durch einen Regierungswechsel zu erreichen, ist in parlamentarischen Regierungssystemen durchaus erlaubt. Auch ohne ein vorheriges Urteil aus Karlsruhe. Die Neue Berliner Republik wird das lernen (müssen).

These 4: Im neuen Vielparteiensystem werden Überhangmandate zur toxischen Gefahr für die demokratische Legitimität von Wahlen und Wahlergebnissen. Ihre ursprünglich mehrheitsbildende Funktion mutiert zur systemischen Mehrheitsverzerrung und Mehrheitsverhinderung. Gelingt auch der Neuen Berliner Republik keine Wahlrechtsreform, droht ihr das »Florida-Syndrom« strittiger und als illegitim empfundener Wahlergebnisse.

Hätte die Bundestagswahl 2021 nicht erst am 26. September, sondern bereits am 9. Juli 2021 stattgefunden, und hätte das Wahlergebnis dem Umfragetrend zu diesem Zeitpunkt entsprochen, wäre der Neuen Berliner Republik ihre erste Legitimitätskrise beschert worden. Beim damaligen Umfragetrend hätte die Ampelkoalition beim Zweitstimmenergebnis mit 46,6 Prozent nur hauchdünn vor den Oppositionsparteien (46,3 %) gelegen. Von einem funktionierenden Verhältniswahlsystem ließe sich nun erwarten, dass auch ein so knapper Vorsprung bei den Zweitstimmen sich bei der Umrechnung des Wahlergebnisses in die Mandatsverteilung in eine ebenso knappe Mehrheit der Mandate im Deutschen Bundestag übersetzt. Ganz so, wie es uns

der Stimmzettel zur Bundestagswahl 2021 versprochen hat: »Maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien« hieß es dort, gut lesbar, im Frontispiz der Zweitstimme. Demnach müsste die Verteilung der Mandate dem Proporz der Zweitstimmen folgen und aus einer knappen Mehrheit der Zweitstimmen eine entsprechende Mehrheit der Mandate machen. Beim Umfragetrend vom 9. Juli 2021 wäre das aber nur in einem sehr unwahrscheinlichen Ausnahmefall so gekommen. Simulationen des #Mandaterechner (Vehrkamp 2021b) zeigen, dass nur ein sehr unwahrscheinliches Splittingverhalten der Wähler das hätte verhindern können. Viel wahrscheinlicher wäre gewesen, dass drei unausgeglichene Überhangmandate der Unionsparteien die knappe Zweitstimmenmehrheit der Ampelparteien in eine knappe Mandatsmehrheit der Oppositionsparteien verwandelt hätten.

Das zeigt exemplarisch die systemwidrige Wirkung unausgeglichener Überhangmandate in einem Vielparteiensystem: Überhangmandate wirken in Mehrparteiensystemen nicht zwangsläufig mehrheitsbildend, sondern können sich ebenso gut mehrheitsverhindernd auswirken. Vom Parlamentarischen Rat gedacht als »Verbeugung vor den Freunden des Mehrheitswahlrechts« (Rosenbach 1994, S. 798), dann absichtsvoll missverstanden als ein »vitaler Rest von Mehrheitswahl« im System der Personalisierten Verhältniswahl (Isensee 2010, S. 274), ist im neuen Vielparteiensystem aus ihnen eine »willkürliche Verzerrung des Grundcharakters der Bundestagswahl als Verhältniswahl« (Vehrkamp 2020, S. 5) geworden. Genau das wäre in dem hier besprochenen Szenario aus dem Juli 2021 passiert.

Gemessen am üblichen Rationalitätsmaßstab eines Verhältniswahlsystems wäre das demokratie- und legitimationstheoretisch ein GAU gewesen. Die Neue Berliner Republik hätte ihren eigenen »Florida-Moment« erlebt, der die USA seit der umstrittenen Präsidentschaftswahlen 2000 so nachhaltig geprägt hat. Der demokratische Präsidentschaftskandidat Al Gore hatte damals zwar insgesamt gut 500.000 Stimmen mehr als sein republikanischer Konkurrent George W. Bush bekommen. Weil dieser im umstrittenen Swing State Florida aber nach den ersten Auszählungen mit 537 Stimmen vorne lag, kippte das die Mehrheit im entscheidenden Wahlmännnergremium zu seinen Gunsten. Al Gore erkannte den im Gerichtssaal erstrittenen Wahlsieg seines Kontrahenten zwar an, aber es wurde ein wuchernder Spaltpilz daraus, der die Polarisierung der Parteien und Gesellschaft in den USA enorm verschärft und bis heute nachhaltig vergiftet hat (Klein 2020). Eine der Spuren

dieses demokratiepolitischen Wahldebakels führt direkt zum Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021, als die amerikanische Demokratie für einige Stunden auf der Kippe zu stehen schien.

Vor diesem Hintergrund erscheint die bisherige Verweigerung einer nachhaltigen Wahlrechtsreform, vor allem durch die Unionsparteien, als leichtfertig und unverantwortlich. Für das Linsengericht eines geringfügigen Mandatsvorteils wurde ein legitimatorisch höchst problematischer Wahlausgang riskiert. Im noch nicht einmal unwahrscheinlichen Eintrittsfall eines solchen Ausgangs hätte das zu einer tiefgreifenden demokratischen Legitimitätskrise führen können, von der wir bislang verschont geblieben sind (Merkel 2015), deren mögliche Spätfolgen man aber am Zustand der amerikanischen Demokratie hätte ablesen können. Die völlig unnötige, kostspielige und die Funktionsfähigkeit des Bundestags beeinträchtigende Vergrößerung auf inzwischen 738 Mandate erscheint dabei sogar noch als das eher kleinere Problem. Aber auch das bleibt ein Spiel mit dem Feuer, weil die Bundestagswahl 2021 ebenso gut zu einem Bundestag mit 800, 900 oder mehr als 1.000 Abgeordneten hätte führen können, wenn das Zweitstimmenergebnis und das Splittingverhalten der Wähler nur geringfügig anders ausgefallen wäre.

Die bislang misslungene Wahlrechtsreform ist damit zugleich ein mahnendes Beispiel für die gefährlichen Folgen einer verzögerten, unzureichenden oder gänzlich verweigten Anpassung der Regeln, Institutionen und Usancen des parlamentarischen Regierungssystems an das veränderte Parteiensystem. Die Gefahr einer Mehrheitsverzerrung durch unausgeglichene Überhangmandate ist jedenfalls in einem volatilen Mehrparteiensystem sehr viel größer als unter den Bedingungen des alten, von zwei Volksparteien dominierten Systems. Eine nachhaltige Wahlrechtsreform wäre deshalb umso dringender, mit der Eliminierung unausgeglichener Überhangmandate als demokratiepolitischer Mindestanforderung (Behnke et al. 2017, Grotz/Vehrkamp 2017).

These 5: Der Bundespräsident geht mit gutem Beispiel voran. Die selbstgewählte und -initiierte Neujustierung und Ausweitung seiner Gestaltungsspielräume und Machtressourcen als Kanzlermacher und Informateur der Regierungsbildung 2017 könnte und sollte stilbildend werden für die notwendige Selbstreform des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt. Auch seine faktische Selbstnominierung für eine zweite

Amtszeit folgt diesem Muster eines adaptiven Institutionenwandels im konstruktiven Umgang mit dem Wandel des Parteiensystems.

In der anschwellenden Ikonografie der Neuen Berliner Republik scheint das Ampel-Selfie »spannende Zeiten« derzeit ganz vorne zu liegen. Gute Chancen sollten wir aber auch den spärlichen Bilddokumenten einräumen, die vom 23. November 2017 aus dem Schloss Bellevue überliefert sind. Vier Tage nach dem Jamaika-Aus hatte der Bundespräsident sich bereits aktiv in Gespräche und Sondierungen eingebracht. An der Reihe war nun sein Parteigenosse Martin Schulz, der als Kanzlerkandidat der SPD die Bundestagswahl 2017 gerade krachend verloren hatte.

Nach dem Scheitern der Jamaika-Verhandlungen (»Es ist besser nicht zu regieren, als falsch zu regieren«) und der schon vorher von der SPD kategorisch ausgeschlossenen Verlängerung der GroKo drohten Stillstand und Neuwahlen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Nachkriegsdemokratie schien eine Regierungsbildung zu scheitern, obwohl das Wahlergebnis verschiedene rechnerische Koalitionen ermöglichte. Zum wiederholten Male waren die Parteien daran gescheitert, die neuen Realitäten des herausziehenden neuen Mehrparteiensystems anzuerkennen und zu gestalten. Jenseits der Lagerkoalitionen gab es für sie seit 2005 nur Große Koalitionen. Man kann das als ein Versagen, zumindest aber ein Verschleppen und Verzögern notwendiger Lernprozesse im Umgang mit einem sich wandelnden Parteiensystem deuten – und rügen. Nach der Bundestagswahl 2017 hätte daraus jedoch eine ernsthafte Krise der Demokratie, mindestens aber eine Krise des parlamentarischen Regierungssystems werden können.

Das alarmierte den Bundespräsidenten, der seine eigenen Machtressourcen zunächst besichtigte, dann reflektierte, um sie schließlich neu zu justieren. In Gesprächen mit den handelnden Akteuren lotete er aus, wie weit er als Informateur und Kanzlermacher in seinem erneuerten Rollenverständnis gehen konnte und wie weit er dabei kommen würde. Die Kalküle und Schritte auf diesem letztlich erfolgreichen Weg hat Karl-Rudolf Korte in seiner Studie »Gesichter der Macht« erschöpfend nachgezeichnet und interpretiert: »Steinmeier nutzte die Reservemacht als Geburtshelfer einer Regierungsbildung des Vielparteienparlaments nach gescheiterter Koalitionsanbahnung.« (Korte 2019, S. 158)

Die Handlungsweise des Bundespräsidenten wird damit zum Prototyp und Vorbild einer adaptiven Weiterentwicklung demokratischer Institu-

tionen, die selbstorganisiert auf neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen reagiert. Eine Form autopoietischer Institutionenevolution zur Anpassung in einer veränderten Umwelt also, durchaus zur Nachahmung empfohlen. Zwar wurde die Bildung einer ersten lagerübergreifenden Mehrparteienregierung erneut vertagt. Aber immerhin gelang dem Bundespräsidenten die Abwendung einer Krise der parlamentarischen Regierungsbildung ebenso wie die Vermeidung von Neuwahlen. Darüber hinaus hat er den Parteien eine Lehrstunde erteilt, indem er sie auf ihre demokratische Verantwortung zur Bildung einer handlungsfähigen Regierung verpflichtet, ja vergattert hat. Die Lerneffekte der Parteien zeigten sich dann nach der Bundestagswahl 2021, als den Parteien die Bildung der ersten lagerübergreifenden Mehrparteienkoalition seit 1949 auch ohne den Bundespräsidenten gelang.

3. Ausblick

Der Ausgangspunkt für die hier vorgestellten Thesen zum parlamentarischen Regieren in der Neuen Berliner Republik ist der Wandel des Parteiensystems. Gutes Regieren nach der Bundestagswahl 2021 sollte die veränderte Logik des neuen multipolaren und volatileren Mehrparteiensystems reflektieren und verarbeiten. Sonst leidet die Qualität des Regierens und Teile, oder das parlamentarische Regierungssystem als Ganzes, werden zunehmend dysfunktional.

Die dazu diskutierten Beispiele sollten diese Grundüberlegung exemplarisch variieren und verdeutlichen. Zahlreiche weitere Aspekte guten Regierens in der Neuen Berliner Republik ließen sich ergänzen, wie etwa:

- der Ersatz volksparteilicher Integrationsleistungen durch innovative Formate repräsentativer Bürgerbeteiligung;
- die Neuerfindung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Sondierungs- und Moderationskompetenz in Mehrparteienkoalitionen;
- die Aufwertung der Ressortautonomie als Kitt und Befriedungsinstrument lagerübergreifender Koalitionsregierungen; und
- die Rückabwicklung des Kanzleramtes vom Superministerium der alten Bonner und Berliner Republik zum Informateur divergierender Koalitionsinteressen in der Neuen Berliner Republik.

Aber »die nie endende Politik zieht kein Fazit«, vermerkte Johannes Gross Mitte der 1990er Jahre (Gross 1995, S. 176). Sie kennt auch kein Ende, sondern ist zukunfts offen und gestaltbar. Das gilt auch für die hier skizzierte Neue Berliner Republik, deren Zukunft gerade erst beginnt. Ob sie auch »glückt«? Die Chancen dafür stehen gut, wenn wir sie nutzen.

Literatur

- Amend, Christoph und Patrik Schwarz (2011). *Die Grünen – Das Buch*, Hamburg: Zeit Magazin
- Bagehot, Walter (1971). *Die englische Verfassung*. Herausgegeben und eingeleitet von Klaus Streifthau, Neuwied/Berlin: Luchterhand Verlag
- Bannas, Günter (2019). *Machtverschiebung – Wie die Berliner Republik unsere Politik verändert hat*, Berlin: Propyläen
- Behnke, Joachim, Frank Decker, Florian Grotz, Robert Vehrkamp und Philipp Weinmann (2017). *Reform des Bundestagswahlsystems*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Decker, Frank (2018). *Parteiendemokratie im Wandel*, Baden-Baden: Nomos
- Gross, Johannes (1995). *Begründung der Berliner Republik*, Stuttgart: dva
- Grotz, Florian und Wolfgang Schroeder (2021). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS
- Grotz, Florian und Robert Vehrkamp (2017). »598«. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Januar 2017
- Habeck, Robert (2021). *Von hier aus anders*, Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Hamm-Brücher, Hildegard (1983). *Der Politiker und sein Gewissen*, München: Piper
- Hennis, Wilhelm (1998). *Auf dem Weg in den Parteienstaat*, Stuttgart: Reclam.
- Hennis, Wilhelm (1973). *Die missverstandene Demokratie*, Freiburg: Herder
- Isensee, Josef (2011). Funktionsstörungen im Wahlsystem. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (125), S. 269-277
- Klein, Ezra (2020). *Der tiefe Graben. Die Geschichte der gespaltenen Staaten von Amerika*, Hamburg: Hoffmann und Campe
- Korte, Karl-Rudolf (2019). *Gesichter der Macht – Über die Gestaltungsspielräume der Bundespräsidenten*, Frankfurt a.M.: Campus

- Korte, Karl-Rudolf und Martin Florack (Hg.) (2020). Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer
- Koß, Michael (2018). Parliaments in Time – The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe 1866-2015, Oxford: Oxford University Press
- Koß, Michael (2021). Demokratie ohne Mehrheit? München: dtv
- Meinel, Florian (2019a). Vertrauensfrage – Zur Krise des heutigen Parlamentarismus, München: C.H. Beck
- Meinel, Florian (2019b). Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, Tübingen: Mohr Siebeck
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (2015). Demokratie und Krise, Wiesbaden: Springer VS
- Przeworski, Adam (2019). Crisis of Democracy, Cambridge: University Press
- Rosenbach, Harald (Bearb.) (1994). Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 6: Ausschuss für Wahlrechtsfragen, Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag
- Stecker, Christian und Robert Vehrkamp (2021). Modernes Regieren – Wie die Ampelkoalition auch das gemeinsame Regieren modernisieren könnte – drei Vorschläge. EINWURF – Policy Brief zur Zukunft der Demokratie (4), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Sternberger, Dolf (1953). Das deutsche Wahlwunder. In: Die Gegenwart, 8. Jahrgang, 13. September 1953, S. 584-587
- Vehrkamp, Robert (2020). Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zur Änderung des Bundeswahlgesetzes am 25. Mai 2020 in Berlin, A-Drs. 19(4)502C
- Vehrkamp, Robert (2021a). 25 Prozent sind kein Volkspartei-Ergebnis. In: Der Tagesspiegel, 29. September 2021
- Vehrkamp, Robert (2021b). Wie groß wird der Bundestag? – Ergebnisse einer Projektionsrechnung. Ausgabe 2, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- von Beyme, Klaus (2017). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Springer VS
- Walter, Franz (2009). Im Herbst der Volksparteien?, Bielefeld: transcript Verlag
- Wolfrum, Edgar (2006). Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart: Klett-Cotta
- Wolfrum, Edgar (2013). Rot-Grün an der Macht – Deutschland 1998-2005, München: C.H. Beck