

II. Die 18. Legislaturperiode: Rückblick und Ausblick

Der 18. Deutsche Bundestag und die Repräsentationslücke. Eine kritische Bilanz.

von Werner J. Patzelt

In diesem Beitrag wird eine Bilanz der Funktionserfüllung des 18. Deutschen Bundestages (2013-2017) gezogen. Sie zeigt, dass Unzulänglichkeiten sowohl bei der Regierungskontrolle als auch bei der Erfüllung der Repräsentationsaufgabe auftraten. Im Einzelnen wird dargestellt, aus welcher Verengung deutscher politischer Diskurse jene Repräsentationslücke entstand, in der die AfD so groß werden konnte, dass sie wohl auch in den 19. Deutschen Bundestag einziehen kann. Blicke auf die schwierige europapolitische Rolle des Bundestages sowie die strategischen Herausforderungen seiner Fraktionen während der nächsten Jahre runden die Bilanz durch einen Blick nach vorne ab.

In this article a review is given on how the 18th German Bundestag (2013-2017) has fulfilled its functions. It becomes clear that there were shortcomings both in the control of the government and in representing the people's preferences. In particular it is shown out of what curtailment of public discourse that "gap of representation" emerged in which the AfD could grow up to its probable entering the 19th German Bundestag. Some reflections on the difficult role of the Bundestag in European policy-making and on the strategic challenges for the Bundestag's party groups during the coming years round off the analysis.

I. Der 18. Deutsche Bundestag: eine knappe Bilanz

Was wäre eigentlich schlimm daran, wenn der neue Bundestag ganz in der Kontinuität des alten stünde? Hat denn der seine Aufgaben unzulänglich erfüllt? Die Antwort fällt je nach Tiefe des analytischen Blicks unterschiedlich aus. Denn auch in der letzten Wahlperiode hat der Bundestag mit seinen feindifferenzierten Strukturen – Arbeitskreise und Fraktionen, Ausschüsse und Plenum, Fraktionspersonal und Bundestagsverwaltung – ansehnliche Arbeit geleistet. Er hat die Bundesregierung zuverlässig ins Amt gebracht und ihr, wie meist, Krisen mangelnder parlamentarischer Unterstützung erspart. Zudem war das Parlament fleißig beim Formulieren und Novellieren von Gesetzen. Bis Anfang Juli 2017

waren von 729 beim Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen nicht weniger als 555 – nach arbeitsteiliger parlamentarischer Beratung – verabschiedet worden, und 448 waren von ihnen zu diesem Zeitpunkt auch verkündet. Kontakt mit der Bevölkerung, Voraussetzung jeder demokratischen Repräsentation, haben die Abgeordneten bei ihrer routinemäßigen Wahlkreisarbeit auch gehalten. Und die Regierungskontrolle? Spätestens da stockt positives Bilanzieren.

1. Regierungskontrolle

Denn wurde das Regierungshandeln wirklich parlamentarisch kontrolliert, als nach dem Spätsommer 2015 Deutschlands Grenzen monatelang für am Ende mehrere Hunderttausende von Migranten offen blieben? Wie wirkungsvoll war denn die parlamentarische Regierungskontrolle in den Monaten zuvor bei jenen – obendrein unter großem Zeitdruck stehenden – Krisenverhandlungen zur Euro-Rettungspolitik, in deren Verlauf sich Deutschland einmal mehr große finanzielle Risiken auferlegte? Musste bei der Euro-Zonen-Politik denn nicht früher schon das Bundesverfassungsgericht den Bundestag zur Übernahme seiner Kontrollverantwortung wie den Hund zum Jagen tragen?¹ Eher war es doch so, dass im Bundestag dem staatlichen Kontrollverlust über Staatsgrenzen und Finanzmärkte eine bemerkenswerte parlamentarische Kontrollunlust entsprach. „Den Euro retten“ wollten auch im Parlament die allermeisten, und zwar „whatever it takes“ (*Mario Draghi*). Ebenso tolerierte man tatenlos die tollkühne Migrationspolitik der Regierung. Man hatte – oder simulierte nach außen hin – schlicht Vertrauen darauf, die Kanzlerin würde schon alles von einem verlässlich guten Ende her bedacht haben und auch nie ihren Amtseid vergessen, wonach es vom deutschen Volk Schaden zu wenden, ja dessen Nutzen zu mehren gelte. Warum sie also bei solchem Regieren stören, wenn es im Kreis störrischer EU-Partner ohnehin schwierig genug zugeht?

In der sogenannten „Flüchtlingskrise“ – und später bei der „Ehe für alle“ ebenso – setzte sich *Angela Merkels* sozialdemokratischer Koalitionspartner sogar *mitsamt den Oppositionsparteien* an die Spitze dessen, was aus Gründen politischer Korrektheit als wünschenswert galt. Das war damals die quer übers Land von Medien und Eliten geförderte *Willkommenskultur*.² Zu deren ganz im Wortsinn einladenden Gesicht wurde ausgerechnet jene Politikerin, die im Jahr 2010 vor Nachwuchspolitikern ihrer Partei „Multikulti“ für gescheitert erklärt hatte. Sol-

- 1 Siehe dazu mit weiteren Nachweisen *Patzelt, W. J.*: Wie weiter mit Deutschland in der EU? Thesen zu den Gestaltungsaufgaben des Bundestages, in: ZSE 10/2 (2012), 241-266.
- 2 Dazu jüngst *Haller, M.*: Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien. Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information. Eine Studie der Otto Brenner-Stiftung, Frankfurt, 2017.

chem Rundumdruck von Opposition und eigener Regierungschefin, von „*Refugees welcome!*“-Medien und einer sich am eigenen Gutsein begeisternden Zivilgesellschaft konnten bald auch die Skeptiker innerhalb der CDU nicht mehr widerstehen. Wer trotzdem ein hartnäckiger Kritiker der damaligen Migrationspolitik blieb, dem war in dieser Lage das zentrale Machtinstrument zur Regierungskontrolle entzogen: die Unterstützung durch einflussreiche Journalisten und der Rückhalt in einer kampfeslustigen öffentlichen Meinung. Die CSU, welche weiterhin den Sichtweisen und Wünschen jener Bürger Ausdruck gab, die sich inmitten der allgemeinen Willkommenseuphorie über deren Folgen Sorgen machten, hatte sich in dieser Lage als wenig einflussreiche Bereichsopposition inmitten der Regierungsmehrheit zu betätigen. Monatelang galt sie als in humanitären Dingen herzlos, als landespolitisch engstirnig, als illoyal gegenüber einer Kanzlerin, die doch alles an Deutschland Gute personifizierte.

Jedenfalls gab es auf beiden für die abgelaufene Wahlperiode wichtigen, dabei für die nächste Wahlperiode höchst folgenreich bearbeiteten Politikfelder nicht die bewährte Rollenteilung zwischen agierender Regierungsmehrheit und hinterfragenden Oppositionsparteien. Zumal bei der Migrationspolitik war es so, dass der Kanzlerin die aufrichtigste Unterstützung seitens der grünen und linken Oppositionsfractionen zuteilwurde. Für solche politischen Handlungsumstände ist ein parlamentarisches Regierungssystem aber nicht ausgelegt; also funktioniert es unter ihnen auch nicht richtig. Deshalb artikulierte sich sowohl bei der „Euro-Rettung“ als auch bei der Migrationspolitik die lautstärkste Opposition außerparlamentarisch, nämlich im Agieren von AfD bzw. PEGIDA.³ Während es sonst aber zum guten Stil unserer Demokratie gehört, zumindest die *Rolle* der Opposition gutzuheißen, wenn auch nicht deren Inhalte oder Argumente, stellte sich der außerparlamentarischen Opposition aus AfD und PEGIDA, die während der letzten Wahlperiode ziemliche Wucht entwickelte, nicht nur das gesamte etablierte Parteiensystem entgegen, sondern man bestritt man vielfach sogar die Legitimität des Auftretens dieser Opposition.

Unter solchen Umständen konnte Opposition natürlich auch nicht länger ihre – neben der Regierungskontrolle und dem Aufzeigen von Alternativen – so wichtige Funktion gesellschaftlicher Integration erfüllen, nicht länger also den von der Mehrheit abweichend Denkenden das Gefühl vermitteln, zwar in der Minderheit, doch weiterhin Teil eines gemeinsamen Staatsganzen zu sein. Vielmehr züchtete

3 Siehe Patzelt, W. J.: „Repräsentationslücken“ im politischen System Deutschlands? Der Fall PEGIDA, in: ZSE 1/13 (2015), 99-126.

die Absenz parlamentarischer Opposition auf wichtigen Politikfeldern in Verbindung mit allgemeiner Ablehnung der neu entstandenen außerparlamentarischen Opposition auf deren Seite eine Fundamentalopposition heran. Aufgrund der Themen, um die herum sie sich hochrankte, und auch wegen des politischen Ortes, den die etablierten Parteien unbesetzt ließen, prägte sich diese außerparlamentarische Opposition klar rechtspopulistisch aus und begann rasch, bis in rechtsradikale Milieus hineinzureichen.

Überwölbend aber wirkte die Funktionslogik unserer auf freien Wahlen gründenden repräsentativen Demokratie: Als zwischen 2013 und 2017 bei 13 von bislang 14 Landtagswahlen unter AfD-Beteiligung die Stimmbürger diese Partei von einer bislang außerparlamentarischen zu einer – zunächst auf Landesebene – auch parlamentarischen Opposition machten⁴ und eben dadurch die demokratische Machtverteilung zumal in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern fühlbar veränderten, setzte die Politik der Bundesregierung gerade in Migrationsfragen schnell neue Akzente. Als bald zeigte sich der Höhenflug der AfD gestoppt. Der nämlich hatte sich dem faktischen „oppositionellen Repräsentationsmonopol“ auf neuralgischen Politikfeldern verdankt. Im Grunde hat also der Landtagswähler durch abschreckende Vorauswirkung möglichen Abstrafungsverhaltens bei der kommenden Bundestagswahl die etablierten Bundestagsparteien zur Erfüllung genau jener Kontrollpflichten gezwungen, um die sie sich ehemals gedrückt hatten. Das wiederum lässt sich dahingehend bilanzieren, dass unsere Demokratie sich auch dort bewährte, wo parlamentarische Opposition vorher versagte.

2. Kommunikative Vernetzung von Bevölkerung und Volksvertretung

Wie schon in den späten 1960er Jahren zeigte sich auch in der 18. Wahlperiode zwischen 2013 und 2017, dass die Entstehung außerparlamentarischer Opposition von einer mangelhaften Erfüllung der kommunikativen Vernetzungsfunktion des Bundestages gefördert wird. Zwar fanden Wahlkreisarbeit, Parteiarbeit und Öffentlichkeitsarbeit von Abgeordneten und Fraktionen weiterhin in bewährter Routine statt.⁵ Doch bei alledem ließen die im Bundestag auf nationaler Bühne agierenden Parteien breiten kommunikativen Freiraum für die AfD entstehen. Diese Partei thematisierte nämlich – obendrein unter wirkungsvoller Nutzung der sozialen Medien, was die Filterwirkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- 4 Nur in Hessen blieb die damals noch ganz junge AfD im September 2013 – am Tag auch der Bundestagswahl – mit 4,1 % unter der Fünf-Prozent-Hürde. Zu allen bisherigen AfD-Landtagswahl-ergebnissen siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/320946/umfrage/ergebnisse-der-afd-bei-den-landtagswahlen/>.
- 5 Dazu im Detail *Patzelt, W. J./Algasinger, K.: Abgehobene Abgeordnete? Die gesellschaftliche Vernetzung der deutschen Volksvertreter*, in: *ZParl*, 32/3 (2001), 503-527.

und der großen Printmedien zu umgehen erlaubte – schon sehr früh solche Probleme zumal der Euro-Politik und später der Migrations- und Integrationspolitik, deren Existenz bis weit ins Jahr 2016 nicht nur vom größten Teil der Regierungsmehrheit, sondern auch von den Oppositionsparteien im Bundestag bestritten wurde. Eben das Fehlen einer Bundestagsopposition, welche die skeptischen Sichtweisen eines großen Teils der Bevölkerung in Euro- und Migrationsfragen anders als sie zurückweisend in die öffentliche Diskussion eingebracht hätte, verschaffte der AfD aber die aussichtsreiche Rolle einer sowohl außerparlamentarischen als auch in die Parlamente strebenden Fürsprecherin jener Gesellschaftsteile, die sich vielfach im Alltag, deutlich in den sozialen Medien und unübersehbar auf Dresdens Straßen teils grummelnd, teils sich lautstark empörend bemerkbar machten. Gerade diese ob ihrer Positionen und Ausdrucksweisen rasch geächteten Teile der Bevölkerung zu vertreten, war eine Herausforderung, die zwar oft genug in persönliche Ausgrenzungs- oder gar Gewalterfahrungen von AfD-Politikern mündete. Doch genau diese Herausforderung angenommen zu haben, erlaubte es der AfD, die 2013 bei der Bundestagswahl sowie bei der hessischen Landtagswahl mit 4,7 % bzw. 4,1 % der Stimmen noch knapp unter der Fünf-Prozent-Hürde geblieben war, während der folgenden Jahre in nicht weniger als 13 Landesparlamente einzuziehen. Obendrein wurde die AfD zum authentischen Ausdruck nicht nur einer in Deutschland weit verbreiteten Enttäuschung über die belastenden Folgen der Migrations- und Euro-Politik der Großen Koalition, sondern überhaupt zum Sammelbecken allen Misstrauens gegenüber den „systemtragenden“ Parteien und Politikern. Wählerwanderungsanalysen zeigen denn auch, dass die AfD ihren Aufwind zwar vor allem aus den Reihen früherer Nichtwähler und der CDU erhielt, dass sie in beachtlichem Umfang aber auch ehemalige Wähler der SPD und sogar der Linken anzog, also quer über das politische Meinungsspektrum für sich mobilisierte – wenn auch mit einem deutlichen, unten näher zu erklärenden Schwerpunkt im klar rechten Bereich.⁶

Deutlicher als durch das Aufkommen und empörungsselige Auftrumpfen der AfD kann kaum werden, dass während der letzten Wahlperiode jene Synchronisierung zwischen Bevölkerungs- und Politikermeinung ziemlich gestört war, die

6 Zur Wählerschaft der AfD siehe *Niedermayer, O./Hofrichter, J.*: Die Wählerschaft der AfD. Wer ist sie, woher kommt sie und wie weit rechts steht sie?, in: *ZParl*, 47/2 (2016), 267–284, und *Bergmann, K./Diermeier, M./Niehues, J.*: Die AfD – eine Partei der sich ausgeliefert fühlenden Durchschnittsverdiener?, in: *ZParl*, 48/1 (2017), 57-75. Wählerwanderungsbilanzen finden sich so gut wie immer in den Wahlstudien, welche die Zeitschrift für Parlamentsfragen regelmäßig nach Landtags- und Bundestagswahlen veröffentlicht; siehe dazu auch Anm. 31.

nun einmal der Kern demokratischer Repräsentation ist.⁷ Dem lag freilich nicht schlichter Unwille von Parlamentariern zugrunde, ihre Repräsentationspflichten zu erfüllen, sondern eine für politisch opportun gehaltene *inhaltliche Ausdünnung* der Kommunikation zwischen Bevölkerung und politischen Eliten. Keineswegs war es ja so, als ob gerade das zentrale und folgenreichste Thema dieser Wahlperiode, nämlich die Handhabung von Migration und Integration in einem sich plötzlich als Einwanderungsgesellschaft entdeckenden Land, im Bundestag in großer Breite und allseits umsichtig erwogenen Positionen erörtert worden wäre. Schlagend ist hier der Vergleich mit den großen Bundestagsdebatten der 1950er Jahre zur damals wichtigsten Weichenstellung, nämlich der Westintegration des neuen Staates. Doch unter *Angela Merckels* Führung vollziehen sich seit etlichen Jahren immer wieder Politikwenden ohne eine sie ausdrücklich vorbereitende öffentliche Debatte, die sich dann im Parlament entscheidungsrelevant verdichtete und zuspitzte. So war es 2011 bei der Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht und beim Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie, 2015 bei der inzwischen irreversiblen Umgestaltung Deutschlands zum Einwanderungsland sowie 2017 bei der Einführung der „Ehe für alle“. Bei alledem verblieben die meisten Parlamentarier in der Rolle laut jubelnder oder leise murrender Zuschauer von Politikwechseln, die im kleinen Führungskreis beschlossen wurden. Für viele Bürger gilt das erst recht. Anscheinend sind dem scheidenden Bundestag erhebliche Fehlleistungen ausgerechnet bei der zentralen Aufgabe eines aus freien Wahlen hervorgehenden Parlaments unterlaufen, nämlich der diskursiv zu leistenden Repräsentation einer gerade nicht um einen „einheitlichen Volkswillen“ gescharten, sondern höchst meinungs- und interessenheterogenen Bürgerschaft.

3. Gesetzgebung

Bei der Gesetzgebung wurde zwar eine sehr umfangreiche sozialdemokratische Reformagenda abgearbeitet. Sie reichte vom Gesetz gegen den Missbrauch von Leiharbeit über die Einführung des Mindestlohns bis zum Bundesteilhabegesetz. Obendrein wurde am Ende der Wahlperiode auch noch die „Ehe für alle“ gesetzlich eingeführt. Das passte gut zum Zeitgeist, löste aber kein erstrangiges Problem. Der Absicht nach zielt immerhin auf ein wichtiges Problem unseres Landes das ebenfalls noch rasch beschlossene Netzwerkdurchsetzungsgesetz, welches der Vergiftung unserer politischen Diskurse durch aggressives Stänkern, ja auch durch Ehrverletzungen und Gewaltandrohungen entgegenwirken soll. Doch wo

7 Dazu schon *Patzelt, W. J.*: Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten, in: *ZPol*, 38/2 (1991), 166-199.

blieb jenes Einwanderungs- oder Fachkräftezuwanderungsgesetz, das eine nun wirklich zentrale Herausforderung der letzten wie der kommenden Jahre anpackte? Wo war gesetzgeberisches Handeln, das die Integration Zugewanderter sowie die Abschiebung nicht Bleibeberechtigter auch administrativ wirksam machte? Wo zeigte sich eine vom Parlament her profilierte Familienpolitik, die unseren unübersehbaren demographischen Problemen entgegenwirkte? Alles in allem arbeitete der Bundestag zwar das im Koalitionsvertrag vereinbarte Programm ab, blieb aber – mit Ausnahme des Eherechts – dort untätig, wo es starken Dissens zwischen den Koalitionspartnern gab. Das ist zwar koalitionspolitisch nicht anders möglich und in Normalzeiten auch nicht weiter problematisch. Doch gerade bei der Migrationspolitik sowie bei der Euro-Rettungspolitik waren es eben keine Normalzeiten, zu welchen der 18. Deutsche Bundestag seine Pflicht zu erfüllen hatte. Also gab es hier Versäumnisse, mit deren erheblichen Folgen der nächste Bundestag zurechtzukommen hat.

4. Regierungsbildung

Gewiss ist zu loben, dass dem Bundestag nach der letzten Wahl nicht nur wieder rasch die Regierungsbildung gelang, sondern dass er die Bundesregierung – gerade in den Turbulenzen von Euro- und Migrationskrise, von Krim-, Ukraine-, Grexit- und Brexit-Krise – auch mit einer allzeit verlässlichen eigenen Mehrheit ausstattete. So verhielt es sich vier Wahlperioden zuvor bei der mutigen Reformpolitik *Gerhard Schröders* leider nicht. Doch war es nicht wünschenswerter Regierungsstabilität auch zu viel, dass es in der Großen Koalition wieder einmal zur Verzweigung inner- und außerkoalitionärer Regierungskritik kam?⁸ Dass also die Partei- und Fraktionsvorsitzenden von Union und SPD nachgerade „durchregieren“ konnten, bloß fallweise gestört von der CSU sowie am Zügel gehalten von einem Bundesrat, dessen suspensive und absolute Vetomöglichkeiten die in zehn Ländern (mit-)regierenden Grünen geschickt nutzten? Zwar mag es für das parlamentarische *Regierungssystem* ausreichen, eine Regierung zu kreieren und dann handlungsfähig zu halten; immerhin stammen seine Spielregeln aus vordemokratischen Zeiten, nämlich aus dem England des 18. Jahrhunderts. Doch inzwischen ist das parlamentarische Regierungssystem normativ und – über regelmäßige freie Parlamentswahlen – auch faktisch eingebettet in eine repräsentative *Demokratie*. In der aber hat das Parlament das Regierungshandeln

8 Siehe dazu etwa *Remmert, B.*: Die Handlungsmöglichkeiten parlamentarischer Minderheiten im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, in: Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen, 16 (2015), 13-29, und *Ismayr, W.*: Parlamentarische Opposition in Zeiten der Großen Koalition, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, 65 (2016), 53-62.

nicht nur an die Zustimmungsbereitschaft der Abgeordneten zu binden, sondern ebenfalls an die Akzeptanzbereitschaft jener Bevölkerung, die im Parlament repräsentiert wird.

Solche Rückbindung vollzieht sich aber gerade nicht, wenn man den Parlamentarierruf „Mehrheit ist Mehrheit!“ zur konkurrenzlosen Maxime beim Durchregieren macht. In einer Demokratie muss nämlich auch das zählen, was zwar bereits in der Bevölkerung, noch nicht aber im Parlament zur Mehrheit wurde – was dort aber nach der nächsten Wahl zur Mehrheit werden könnte, wenn man die Dinge treiben ließe. Der Dynamik von Internet- und Stammtischdiskursen einfach zuzusehen, mag zwar dem reichen, der sich um Stimmeneinbußen bei der nächsten Wahl nicht schert. Doch wer eine vorhandene parlamentarische Mehrheit verteidigen, ja seine eigene Position bei der nächsten Wahl ausbauen will, der tut gut daran, auf neu artikulierten Sichtweisen und Sorgen sensibel zu reagieren – oder beim Sichtbarwerden breiter Empörung die eigene Politik entweder durch Korrektur ihrer Praxis oder durch Nachbesserung ihrer Präsentation so auszugestalten, dass ein wuchtvolles Verlangen nach Politik-, Personal- oder gar Parteilalternativen erst gar nicht aufkommt. Doch so war es während der letzten Wahlperiode im Zusammenwirken zwischen Regierung, Bundestag und Wahlvolk gerade nicht.

Gleichwohl agierte die Regierungsmehrheit so, dass der Kanzlerin eine vierte Amtszeit beschieden sein dürfte – und zwar ohne jene dauerhaften Popularitätsverluste, gegen die sich *Helmut Kohl* vor seiner letzten Amtszeit sehr mühsam zum Sieg kämpfen musste. Umgekehrt weckte die Opposition kein Verlangen nach einem Machtwechsel an der Regierungsspitze. Rot-Rot-Grün, die schlüssigste Alternative zur Kanzlerschaft von *Angela Merkel*, wünscht sich jedenfalls nur eine Minderheit von gut fünf Prozent der Deutschen. Allerdings wird, zum Nachteil der SPD, auch eine weitere Große Koalition nur von einem Viertel der Deutschen gewollt, während inzwischen rund ein Fünftel eine schwarz-gelbe Koalition bevorzugt.⁹ Anscheinend ist den meisten Deutschen jeder Koalitionspartner recht, solange er nur zuverlässig unter der Kanzlerin *Merkel* dient.

9 Siehe zu den Koalitionswünschen die Zeitreihendaten ab 2014 der Forschungsgruppe Wahlen; erreichbar unter http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung-Themen_im_Ueberblick/Politik_I/.

II. Dauerlasten: die traditionelle Parlamentarismus- und Parteienkritik

Unabhängig von seinen je konkreten Leistungen oder Versäumnissen ist jeder Bundestag einer Parlamentarismuskritik ausgesetzt, die sich schon über viele Generationen fortzeugt, dabei zwar insgesamt und in vielen Einzelheiten recht falsch ist, doch trotzdem die allgemeine Wahrnehmung unserer Parlamente grundiert.¹⁰ Gewiss wird diese Kritik auch künftig in den Medien tausendfach widergespiegelt und verstärkt. Also wird der neue Bundestag den folgenden Vorwürfen ebenfalls nicht entgehen. Offen bleibt allein, ob und wie überzeugend er versuchen wird, ihnen entgegenzutreten.

1. Parlamentarismuskritische Evergreens

Zu teuer, ja im Grunde sein Geld nicht wert sei das Parlament, insbesondere wegen der viel zu hohen Diäten, Luxusausstattung und Altersversorgung der Abgeordneten.¹¹ Statt dafür plausible Gegenleistungen zu erbringen, stritten die Parlamentarier unaufhörlich miteinander, oft mit bloß fadenscheinigen oder rein ideologischen Argumenten. Allzu spät – wenn überhaupt – gelinge eine Einigung auf gemeinsame und wirkungsvolle Politik. Auch kämen die Parlamentarier ihren Kontrollpflichten gegenüber der Regierung nicht nach: Die Opposition – weil ja in der Minderheit – sei dafür ohnehin zu schwach, und die Regierungsmehrheit verhalte sich – angesichts verlockender Patronagemöglichkeiten von Regierung und Fraktionsführung – handzahn oder feige. Auch gäbe es keine Inkompatibilität von Parlamentsmandat und Regierungsamt, weshalb die Kontrolleure mit den zu Kontrollierenden identisch wären; wie aber solle dann Regierungskontrolle überhaupt möglich sein! Ferner hacke eine Krähe der anderen doch kein Auge aus, weshalb die Politiker im Hintergrund parlamentarischer Schaukämpfe miteinander nach dem Grundsatz verführen „Pack schlägt sich, Pack verträgt“. Zudem könnten die Abgeordneten schon deshalb die Regierung nicht richtig kontrollieren, weil es ihnen an Sachverstand fehle. Es säßen ja keine wirklichen Fachleute in den Parlamenten, sondern vor allem Juristen und Lehrer, desgleichen Angestellte von Parteien und politiknahen Organisationen. Die aber alle hätten außer dem Organisieren von Mehrheiten und dem Bekämpfen von Gegnern meist nichts Richtiges gelernt.

10 Immer noch einschlägig ist *Wasser, H.*: Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik. Analyse und Dokumentation, Stuttgart, 1974.

11 Zu alledem unlängst *Patzelt, W. J.*: Unerfreuliche Einblicke in Tiefenschichten deutscher Parlamentswahrnehmung. Die Kritik an den Vorschlägen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, in: ZParl 45/2 (2014), 282-307.

Obendrein arbeiteten die Abgeordneten nicht wirklich. Im Plenarsaal, doch wohl dem Allerheiligsten parlamentarischer Demokratie, sähe man sie kaum einmal ihren Pflichten nachgehen; und auch im Wahlkreis begegne man den vorgeblichen Volksvertretern immer nur kurz vor den Wahlen. Deshalb wären sie, trotz aller saisonalen Simulation von Bürgernähe, von der Bevölkerung weit abgehoben. Ersatzweise reagierten sie auf Medien und auf die öffentliche Meinung. Damit aber hätten Mediokratie und Demoskopie die Demokratie abgelöst. Obendrein unterlägen die Abgeordneten im Parlament dem „Fraktionszwang“, der sie zu selbstgenügsamem Stimmvieh mache. Jenen Zwang könne die Kanzlerin zwar jederzeit aufheben, etwa – wie gerade vorgeführt – mit einem simplen Illustrierten-interview. Doch normalerweise verhängte die Kanzlerin eben den Fraktionszwang. Im Übrigen wunderten viele Missstände im Bundestag und in den Bundestagsparteien auch deshalb nicht, weil unser Parlament die wirkliche Zusammensetzung jenes deutschen Volks nun einmal nicht widerspiegeln, das – von einigen Radikalen und Extremisten abgesehen – doch ziemlich in Ordnung wäre. Jedenfalls beweise das Verhalten der Bundestagsabgeordneten immer wieder, dass sie gar keine „richtigen Repräsentanten“ des Volkes wären. Also funktioniere unsere vorgeblich „parlamentarische Demokratie“ viel schlechter, als das von Politikern und von den „Systemmedien“ so gerne behauptet werde.¹² An alledem habe auch der letzte Bundestag nichts geändert, weshalb sämtliche Missstände fortbestehen müssten, falls die etablierten Parteien nicht weitestgehend abgewählt würden und eine neue, unverbrauchte Partei ins Parlament einziehe.

2. Missverständnisse des Verhältnisses von Parteien und Parlamenten

Solch unbedarft populistische Parlamentskritik schlägt immer wieder in abgrundtiefe Missverständnisse unseres politischen Systems um, die ihm gerade sein ordnungsgemäßes Funktionieren zum Vorwurf machen, ja nachgerade auf einen „latenten Verfassungskonflikt“ zwischen dem Volk und seinen Vertretern hinauslaufen.¹³ Denn Kritik bezieht sich oft nicht auf ein eingebildetes oder gar echtes *Fehlverhalten von Parlamentariern*. Sie entzündet sich vielmehr an der *Rolle politischer Parteien*, obwohl doch gerade diese unsere parlamentarische Demokratie tragen.

Vorgeworfen wird den Parteien, dass eben sie – und nicht individuelle Kandida-

12 Zur Kritik dazu speziell von PEGIDA-Anhängern als der Speerspitze des deutschen Rechtspopulismus siehe Patzelt, W. J./Klose, J.: PEGIDA. Warnsignale aus Dresden, Dresden, 2016, 187-198.

13 Dazu Patzelt, W. J.: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: PVS 39/4 (1998), 725-757.

ten – bereits die Wahlen dominierten. Anschließend steuerten die Parteien auch noch die Besetzung der politischen Spitzenämter, obwohl sie doch – laut Verfassung – nur „an der politischen Willensbildung mitwirken“ dürften (Art. 21 Abs. 1 GG). Doch leider hätten die Parteien ihre Rolle inzwischen so weit überdehnt, dass die grundgesetzlich verbürgte Gewissensfreiheit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 GG zugunsten von Parteisoldatentum abgeschafft wäre; dass die öffentlich-rechtlichen Medien in die Händen der Parteien geraten seien; und dass sich die Parteien schamlos öffentliche Gelder verschafften, mit ihnen ein Heer von Mitarbeitern finanzierten und sich so von gesellschaftlicher Unterstützung weitgehend unabhängig machten. Also wäre die eigentlich versprochene Demokratie zu einem Parteienstaat missraten. Zwar könnten die Parteien auch weiterhin nicht die Wahlergebnisse ignorieren. Doch vor dem Wahltag entfalten sie, in Verbindung mit den ihnen hörigen Medien, große manipulative Künste. Sie versprechen vieles und halten wenig, setzen Andersdenkende herab, knebeln neue Parteien, stellen medial verdummte Bürger durch bloß inszenierte Parteienschaukämpfe nachgerade ruhig. Machtversessen im Wahlkampf, doch bequem-machtvergessen in öffentlichen Ämtern, machten sich die Parteien ohne Respekt vor Bürgern und Demokratie den Staat schlicht zur Beute.¹⁴

Tatsächlich rangieren die politischen Parteien, auf diese Weise wahrgenommen und eingeschätzt, bei allen Umfragen, in denen das Vertrauen zu politischen Institutionen erhoben wird, weit unten. Gleiches gilt für jene Institutionen, die von den Parteien getragen und dadurch gleichsam kontaminiert werden, nämlich Regierungen und Parlamente. Weit an der Spitze stehen hingegen – gemeinsam mit den normativ überparteilichen Institutionen Verfassungsgericht und Bundespräsident – genau jene staatlichen Einrichtungen, mit denen sich auch ein wohlmeinender Obrigkeitsstaat betreiben lässt: Polizei und Verwaltung.¹⁵ Dass genau diese beiden Institutionen, ihrerseits der harte Kern von Staatlichkeit, trotz zweier deutscher Diktaturen so großes Vertrauen genießen, macht gewiss stolz auf unseren Rechtsstaat. Doch dass genau jene Institutionen in der Vertrauensbilanz hinstehen, die als einzige eine pluralistische Demokratie sowie einen in der Bevölkerung verankerten Parlamentarismus zu tragen vermögen, nämlich die politischen Parteien, macht sachkundige Beobachter seit Jahrzehnten besorgt.

14 Zu alledem vor kurzem wieder *Arnim, H. H. v.*: Die Hebel der Macht und wer sie bedient. Parteienstaat statt Volkssouveränität, München, 2017.

15 Solche Befunde zeitigen mit nur geringen Abweichungen alle Studien zum Institutionenvertrauen. Gerade zum Vergleich von „partei-kontaminierten“ und „partei-freien“ politischen Institutionen siehe *Patzelt, W. J.*: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie, in: *ZParl 36/3* (2005), 517-538.

Tatsächlich wirkt sich der hier fassbare Anti-Parteien-Affekt im politischen Diskurs so gut wie immer auch als Anti-Parlamentarier-Affekt aus. Den aber minderte es gerade nicht, wenn die meisten Deutschen – anders als bislang – wüssten, dass die allermeisten ihrer Abgeordneten ihrerseits regionale Parteiführer und als solche in ihren Parteien selbst dann nicht einflusslos sind, wenn sie nicht – wie Landes-, Bundes-, Fraktionsvorsitzende oder Regierungsmitglieder – in der Kommunikations- und Machthierarchie ganz oben stehen. Gerade die tatsächliche Legitimitätsgrundlage deutscher Parlamentarier, nämlich ihre Einstehen für ins Parlament gewählte Parteien, wendet die Öffentlichkeit also gegen sie: Parteileute wären sie, doch – leider – keine Volksvertreter mit einem lobenswerten Standpunkt oberhalb „kleinlichen Parteienstreits“.

Durchaus nicht pauschal kann man die Abgeordneten des letzten Bundestags dafür verantwortlich machen, dass solche Evergreens weiterhin ertönen. Die Wirkungszusammenhänge sind durchaus verwickelt. Etwa spielte gerade *Angela Merkel*, obwohl eine wirklich machtvolle Parteivorsitzende, die Rolle einer geradezu präsidentialen Regierungschefin. Doch dadurch gewann sie vor allem Vertrauen für sich selbst, wie ihre Umfragewerte seit Beginn ihrer Kanzlerschaft zeigen. Umgekehrt hätte es nur die üblichen Vorurteile gegen „parlamentarisches Parteiengetzänk“ genährt, wären die derzeitigen Koalitionspartner – wie in der 17. Wahlperiode zumal CSU und FDP – beißwütig aufgetreten. Auch bietet gerade eine Koalition aus Union und Sozialdemokratie keine Handhabe für einen tiefgehenden Lagerstreit, weil sie doch die Führer beider „politischer Familien“ zusammenführt.

Doch sogar der Kampf gegen die AfD wurde in staatstragender, nicht aber parteiekämpferischer Kostümierung geführt: Nicht einfach die eigene Parteimacht, sondern die Demokratie schlechthin verteidigte man gegen diese „irgendwie verfassungsfeindliche“ Partei; und eben deshalb müsse man die AfD aus den Parlamenten fernhalten bzw., wo dies misslungen wäre, in den Parlamenten isolieren. Allerdings erkannten viele im Land rasch, dass auch hier nur jenes Ringen um politische Macht stattfindet, das – vom Volk in periodischen freien Wahlen immer wieder neu entschieden – den oligarchischen, da aus vordemokratischen Zeiten stammenden, Parlamentarismus überhaupt erst mit der Demokratie verkoppelt.¹⁶ Jene Verbrämung des in parlamentarischen Demokratien ganz legitimen, gern aber verhohlenen Machtkampfs zwischen den Etablierten und ihren Herausforderern brachte deshalb den Bundestagsparteien insgesamt kaum

16 Siehe *Patzelt, W. J.*: Grundriss einer Morphologie der Parlamente, in: ders. (Hg.): *Evolutionärer Institutionalismus. Theorie und empirische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, 2007, 483-564.

etwas aufs politische Vertrauenskonto. Vielmehr schürte der scheidende Bundestag gerade durch seinen unstimmgigen Umgang mit der ihn doch notwendigerweise fundierenden Parteienstaatlichkeit einen intensiv parteipolitischen Anti-Establishment-Affekt bei einem erheblichen Teil der Bevölkerung – und züchtete solchermaßen sich selbst eine neue systemkritische Partei.

Warum aber wiederholen sich solche Fehler und überhaupt Fehlwahrnehmungen der legitimen Rolle von Parteien selbst nach vielen Jahrzehnten gefestigter parlamentarischer Demokratie in Deutschland? Der tiefste, auch während der nächsten Wahlperioden nicht wirkungslos zu machende Grund für Defekte beim Zusammendenken von Parlamentarismus und Parteipolitik scheint zu sein, dass Deutschlands Staatsdenken längst in Blüte stand, als Parteien und volksgewählte Parlamente überhaupt erst aufkamen. Diese Volksvertretungen – mandatsreich besetzt zunächst von die Staatsautorität relativierenden Liberalen, dann gar noch von Sozialisten, welche nicht nur den monarchischen, sondern auch den bürgerlichen Staat bekämpften – wirkten nun einmal gegen jene Leitideen von „monarchischem Prinzip“, „vorwaltender Kronmacht“ und später „starker Exekutive“, welche die nach den Befreiungskriegen neugewonnene Stabilität und Legitimität der deutschen Staaten zu verbürgen schienen. Im Glauben an einen gerade dank seiner Überparteilichkeit fachlich kompetenten und wirkungsvoll handlungsfähigen Staat leben solche Empfindungen bis heute fort. Sie stehen wohl auch hinter den beneidenswerten Vertrauenswerten von überparteilichen Verfassungsgerichten und von überparteilichen Bundespräsidenten.

Die aufkommenden Parteien wirkten also wie Fremdkörper in einem *gerade ohne sie höchst stimmigen* Staatsdenken. Auch dieses hallt übrigens im während der letzten Wahlperiode aufgeblühten Populismus nach: Es erscheinen „parlamentarische Parteien“ wie schädliche Fragmentierungen eines Parlaments, das – quasi-rousseauianisch – eigentlich der *volonté générale* verpflichtet sein müsse, also dem „wahren Volkswillen“. ¹⁷ Nach klassischer Parlamentarismuslehre erkennt diesen „wahren Volkswillen“ ein Abgeordneter bestmöglich dann, wenn er redlich dem „eigenen Gewissen“ folgt, wozu ihn der Art. 38 des Grundgesetzes denn auch aufruft. Was aber, wenn Abgeordnete unter dem Deckmantel ihres Gewissens einfach der Parteiräson, dem Fraktionszwang oder reiner Eigensucht folgen? Dann muss sich jenen „Volksverrätern“ entweder in Volksabstimmungen oder mittels einer neuen, „endlich einmal gemeinsinnigen“ Partei „das

17 Hierzu als Kern von Populismus inzwischen *Müller, J. W.*: Was ist Populismus? Ein Essay, Frankfurt a. M., 2016.

Volk“ entgegenstellen. So vollzog sich das denn auch in der letzten Wahlperiode – zumindest in der Selbstsicht derer, die sich so verhielten. Sogar noch die Weigerung nicht weniger Mitglieder und Anhänger der AfD, diese Partei als eine ganz normale Parlamentspartei auszugestalten, speist sich aus einem der modernen Parteienstaatlichkeit vorausgehendem Staatsdenken.¹⁸

Derlei Erblasten konnten die bisherigen achtzehn Bundestage nicht abtragen. Institutionenbilder ändern sich nun einmal besonders langsam, und zu diesen gehört eben auch die Wahrnehmung von Parlamenten und Parteien mitsamt dem Verstehen ihres Funktionierens. Umso wichtiger ist es dann, dass nicht gerade die Parlamentarier durch ihr Tun oder Lassen einen solchen, politisch-kulturell recht festgefügt und höchst vorurteilsträchtigen Deutungsrahmen weiter beglaubigen, sondern auch institutionenpolitisch das erfüllen, was *Walter Bagehot* schon im späten 19. Jahrhundert die *teaching function* von Parlamenten nannte. Zu hoffen ist deshalb, dass der nächste Bundestag schon bei der Regierungsbildung und anschließend bei der Ausübung seiner kommunikativen Vernetzungsfunktion und seiner Kontrollpflichten die erforderliche Verbindung von Parteilmacht und Parlamentarismus besser verständlich machen kann als der alte.

III. Debattenverengung und Repräsentationslücken: Kernprobleme des letzten Bundestages

Und warum erfüllte der scheidende Bundestag seine kommunikative Vernetzungsfunktion sowie die Regierungskontrolle in einer Weise, die Freiraum ließ für den Aufstieg von Rechtspopulismus auch in Deutschland – und die, ganz anders als von den Bundestagsparteien eigentlich gewünscht, einer neuen Protestpartei den baldigen Einzug ins Parlament ermöglicht? Eine tiefgreifende Erklärung findet sich beim Blick auf die Nebenwirkungen einer öffentlichen Diskussion, die sich mehr an den Regeln politischer Korrektheit als an der Struktur der zu verhandelnden Probleme ausrichtet, sowie bei der Untersuchung der Entstehung und Funktionsweise von Repräsentationslücken.

1. Politische Korrektheit und kupierte Kommunikation

Keine politische Institution trägt ihren auf Kommunikation ausgerichteten Zweck so klar im Namen wie das Parlament. Eine Unterredung bezeichneten die ersten

¹⁸ Das zeigt sich etwa in den Diskussionen zwischen Anhängern der „Patriotischen Plattform“ und der „Alternativen Mitte“ der AfD. Insgesamt siehe inzwischen auch *Rosenfelder, J.*: Die Programmatik der AfD. Inwiefern hat sie sich von einer primär euroskeptischen zu einer rechtspopulistischen Partei entwickelt?, in: ZParl 48/1 (2017), 123-140.

altfranzösischen und auch deutschen Belege des Wortes Parlament, und im Begriff des „Parlamentärs“ klingt die Aufgabe, Kommunikation herzustellen, bis heute nach. Jene Vertretungskörperschaften, die in England seit dem 13. Jahrhundert und heute allgemein Parlament heißen, entwickelten sich tatsächlich zu äußerst wichtigen und sehr leistungsfähigen Knotenpunkten im Netzwerk politischer Kommunikation. Sie schoben sich als Vertretungskörperschaften – in Europa: zunächst als Ständeversammlungen – zwischen Regierende und Regierte und gaben Anlass zum Entstehen weiterer Kommunikationsnetzwerke, teils in ihrer arbeitsteiligen Binnengliederung (Arbeitskreise, Fraktionen, Ausschüsse, informelle Gremien, Verwaltung ...), teils um sich herum (Parteien, Verbände, Parlamentsjournalismus...). Insgesamt ließen die Parlamente für politische Diskurse einen neuen Kommunikationsraum mit großem systemkonstruktivem Potential entstehen.¹⁹ Dessen zwar nicht funktional wichtigste, doch symbolisch dichteste Stätte ist der Plenarsaal. Gerade er ist der Resonanzboden auch außerparlamentarischer öffentlicher Debatten. In ihm wird nicht nur klar, welche Denk- und Sprechweisen politisch unanständig sind, welche anderen einen aber zum Außenseiter des politischen Diskurses machen. Sondern mittels des dort Verhandelten und seines medialen Begleitgeschehens wird auch die Bevölkerung darüber auf dem Laufenden gehalten, was die Spitzenpolitiker des Landes für thematisierungswürdig, erwägenswert und wie einzuschätzen halten. Defizite oder unzulängliche Akzente bei der Erfüllung dieser parlamentarischen Kommunikationsleistung werden also gesamtgesellschaftlich folgenreich sein.

Sie sind das umso mehr, als solche Kommunikation auch noch unmittelbar mit Macht und Machtkämpfen zu tun hat.²⁰ Nur das „erste Gesicht“ der Macht, die *Durchsetzungsmacht*, zeigt sich nämlich, wenn – und sei es mittels vorauseilender Willfähigkeit des Anderen – *der eigene Wille gegen Widerstreben durchgesetzt* wird, etwa als parlamentarischer Mehrheitswille. Ein „zweites Gesicht“ von Macht sieht man nämlich bei der Ausübung von *Verhinderungsmacht*. Die erblickt man, wo immer es gelingt, *eine Entscheidung zu verhindern*. Dann ist zwar noch nicht der eigene Wille durchgesetzt; doch immerhin wurde auch dem Willen des anderen die Möglichkeit genommen, sich seinerseits durchzusetzen. So geht in Deutschland immer wieder ein von den Oppositionsparteien dominierter Bundesrat mit dem Mehrheitswillen des Bundestages um.

19 Siehe dazu die Beiträge in *Schulz, A./Wirsching, A.* (Hg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf, 2012.

20 Zur die folgende Analyse tragenden Machttheorie siehe m. w. V. *Patzelt, W. J.*: *Macht in ethnomethodologischer Sicht*, in: *Brodocz, A./Hammer, St.* (Hg.): *Variationen der Macht*. Baden-Baden, 2013, 181-198.

Doch das politisch-kulturell allerwichtigste „dritte Gesicht“ der Macht wird erst dort sichtbar, wo *um die Maßstäbe und Inhalte des politisch Akzeptablen und Korrekten gerungen* wird. Wenn man genau hierauf blickt, erkennt man besonders klar die Defizite des letzten Bundestages und wichtige Herausforderungen des nächsten Bundestages. Es geht hier nämlich einesteils um den Versuch, bereits die *Agenda des politischen Streites* dadurch zu beeinflussen oder zu kontrollieren, dass Antworten mit Verbindlichkeitsanspruch auf folgende Fragen gegeben werden: Was ist an politischen Wünschen, gar Handlungen wohl „denkbar“, was anderes aber „undenkbar“ – etwa hinsichtlich des Ausscheidens eines Staates aus der Euro-Zone oder des Umgangs mit Geflüchteten? Was ist überhaupt „politisch“ – und was anderes einfach „kriminell“, etwa bei den Möglichkeiten, Europas Außengrenzen zu kontrollieren? Andernteils geht es um das Ringen darum, welche *Begriffe* und *Symbole* beim Nachdenken oder Streiten über Politisches und seine Optionen überhaupt „straflos verwendet“ werden dürften. Hier geht es um den Erwerb und die Ausübung jener *kommunikativen Macht*, die – oft schon *vorauswirkend* – das politische Denken, Reden und Handeln prägt, und zwar das von Kollektiven nicht minder als das von Einzelnen. Man begegnet dieser Macht bei Konflikten um die „Grenzen des Sagbaren“ und die Geltungskraft politischer Tabus, beim Ringen um die intellektuelle Hegemonie im politischen Streit sowie um die – gerade in einer Demokratie höchst folgenreiche – „Lufthoheit über den Stammtischen“ oder auf den Kampfstätten der Internetforen. Bei alledem wird versucht, schon die *Durchführungsmittel* politischer Diskurse und Prozesse so auszugestalten, dass die eigenen Chancen auf eine erfolgreiche Durchsetzung des Gewünschten steigen, die der Gegner aber sinken. Derartige Macht wurde in früheren Jahren sichtbar bei Auseinandersetzungen darüber, ob die Regelungsmaterie des Paragraphen 218 StGB als „Schwangerschaftsunterbrechung“ oder als „Tötung ungeborener Menschen“ zu bezeichnen sei, und sie wurde in den letzten Jahren fühlbar beim Streit darüber, ob ein Teil der „refugees“ wohl auch als „Wirtschaftsflüchtlinge“ bezeichnet werden dürfe – oder ein mögliches Ergebnis des Migrationsgeschehens als „Bevölkerungsaustausch“.

Leicht ist zu erkennen, dass es bei solchen Auseinandersetzungen nicht einfach um einen „Streit um Worte“ geht, sondern darum, was unter den in politischen Diskursen angesprochen Sachverhalten als „wirklich“ und nicht als „bloß eingebildet“ zu behandeln wäre. Gerade deshalb fühlt die dabei eingesetzte Macht sich für die Bewahrer des *status quo* so willkommen an, für dessen Kritiker aber

höchst schmerzlich. Im Grunde geht es nämlich um *Wirklichkeitspolitik*,²¹ also darum, wer sich mit der eigenen Beschreibung der Wirklichkeit durchsetzt: jene etwa, die unter den Geflüchteten auch viele Leute ohne Berufsausbildung oder jugendliche Kriminelle vermuten – oder jene, die vor allem politisch verfolgte Ingenieurs- und Ärztfamilien einwandern sehen. Noch ist in Erinnerung, welche Beschreibungsweise im Herbst 2015 als politisch korrekt galt, und inzwischen ist auch geklärt, dass ganz wesentlich die Massenmedien durch ihre wirklichkeitskonstruktive Rolle die Durchsetzung und zeitweilige Sicherung einer – nachgerade unbedingten – „Willkommenskultur“ bewirkten.²² Nicht minder ist in Erinnerung, etwa am Fall des ehemaligen Berliner Finanzsenators *Thilo Sarrazin*, dass zur Beteiligung an solcher *Wirklichkeitspolitik* unweigerlich das Risiko gehört, als „politisch unkorrekt“ aufzufallen und alsbald ausgegrenzt zu werden. Genau durch Ausgrenzung von Personen mit unliebsamen Wirklichkeitsbeschreibungen pflegen Repräsentationslücken aber zu entstehen – zumindest dann, wenn eine zurückgewiesene Wirklichkeitsbeschreibung eben doch großen teils mit jenen Sachverhalten übereinstimmt, auf die sie sich bezieht.

Die Ausgrenzung von Personen mit unwillkommenen Wirklichkeitsbeschreibungen beginnt mit *kommunikativer Deprivation*, d. h. mit dem Entzug von Möglichkeiten, sich wirkungsvoll gegen Angriffe auf die eigene Position oder Person zu wehren, etwa mittels journalistischer Gegendarstellungen oder eigener Auftritte in reichweitenstarken Medien. Das Hinwirken auf Ausgrenzung setzt sich fort mit *strategischer Kontextbildung*, d. h. der systematischen Etikettierung des unliebsam Gewordenen als „abnormal“ und „gefährlich“ – und, in deutschen politischen Diskursen, zumal als „rechtslastig“, „rechts“ oder gar „rassistisch“. Das alles war beim Kampf gegen den in Form von PEGIDA aufbrandenden und in der AfD sich verstetigenden Rechtspopulismus während der letzten Wahlperiode leicht zu beobachten. Es folgt die *Degradierung* des Auszugrenzenden – einesteils durch sozialen Druck, der ihn zum tatsächlich abweichenden, sich isolierenden Verhalten bringt und etwa vom respektierten CDU-Dissidenten zum verachteten AfD-Mitglied werden lässt. Die Degradierung vollzieht sich andernteils durch Verurteilungen vor virtuellen Gerichtshöfen, etwa in reichweitenstarken TV-Talkrunden. Diese letzte Degradierung widerfährt seit langem besonders leicht jenen, die als „Rechtsabweichler“ auffallen, weil – wie mehrere Studien gezeigt haben – inzwischen der weitaus größte Teil der deutschen Journalisten

21 Im englischen Original: um „politics of reality“; siehe Anm. 20.

22 Siehe Anm. 1.

mit grünen oder sozialdemokratischen Positionen sympathisiert.²³ Am Ende folgt die reale Ausgrenzung, in freiheitlichen Staaten reichend von nur kommunikativer Kaltstellung bis zum Verlust von Ämtern, in Diktaturen obendrein bis hin zur Exilierung, Inhaftierung oder Hinrichtung des Geächteten.

Natürlich wirkt die anhand jener Methoden ausgeübte Macht nicht nur durch unmittelbare Anwendung. Es reicht meist schon die *Erinnerung* an Fälle, in denen sie *andere* traf. Und wenn dank reiner *Vorauswirkung* ohnehin alle *physischen* Anwendungsspuren dieser Machtmittel fehlen, dann bleibt dem so Ausgegrenzten nicht einmal mehr die Chance auf einen überzeugenden Nachweis dessen, „wie es wirklich gewesen ist“, als ihm sein wider „politisch Korrektes“ löckender Stachel gezogen wurde. Zwar werden sich vor strafrechtlicher Ausgrenzung dieser Art, und somit auch vor deren verhaltensändernder Antizipation, durch die traditionellen parlamentarischen Abwehrrechte der Immunität und Indemnität geschützt. Das machte Parlamentarier mutig zu Zeiten, als sie zwar gegen den Obrigkeitsstaat angingen, doch dabei von einem Großteil der öffentlichen Meinung getragen wurden. Sehr anders verhält es sich aber, wenn die öffentliche Meinung selbst – oder zumindest deren Leitmedien und Spitzenjournalisten – auf derartige Ausgrenzung ausgehen und von der öffentlichen Meinung abhängige Parteien den Staat leiten. Dann findet sich die in Parlamenten geborgene Kommunikationsmacht nämlich in ganz andere Wirkungszusammenhänge eingebettet. Verlangt wird dann nicht mehr „Mut vor Fürstenthronen“, sondern Zivilcourage bei Medienauftritten und Rückgrat gegenüber durchaus wohlmeinenden Freunden, die einen vor „vermeidbaren Anfeindungen“ bewahren wollen. Beides aber fällt schwer, weil bei den Reaktionen auf couragiertes Querdenken stets mit reinem Opportunismus von Konkurrenten sowie mit politischen Ränkespielen der Kritisierten zu rechnen ist.

Gerade die letzte Wahlperiode lieferte für das alles reichlich Anschauungsmaterial. Zwar wurde im Bundestag immer wieder betont, wir Deutsche wären ganz zu Recht damit zufrieden, dass es breiten Verfassungskonsens über unsere freiheitliche demokratische Grundordnung gibt; dass Nationalismus und Rassismus keine Chancen haben, sich im öffentlichen Diskurs durchzusetzen; dass eine sehr gemäßigte Sprache unsere Parlamentsdebatten sowie die meisten unserer Talkshows prägt; und dass es doch wirklich niemand daran gehindert werde, seine Meinung

23 Mit Verweisen auf mehrere Studien siehe dazu u. a. *Weigel, T.*: Politische Präferenzen von Journalisten, in: *statistiker-blog.de*, 30.01.2017 (<http://www.statistiker-blog.de/archives/politische-praferenzen-von-journalisten/5262.html>); *Weischenberg, S./Malik, M./Scholl, A.*: Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über die Journalisten in Deutschland, Konstanz, 2006.

auch öffentlich zu sagen. Das alles sind sehr wohl Errungenschaften, die es zu verteidigen gilt. Doch man muss schon auch auf die Nebenwirkungen und Risiken unserer Art der Verteidigung all dessen achten. Oft gleicht sie einer Chemotherapie, die gleich den ganzen Körper mit Gift überschwemmt, ja bisweilen den beabsichtigten Haupteffekt durch nicht beabsichtigte Nebenwirkungen zunichtemacht.

Die eine Nebenwirkung unserer Art von *Wirklichkeitspolitik* sind Diskurse, die umso abstrakter, formalartiger und gleichsam „aseptischer“ werden, je mehr sich an ihnen Politiker beteiligen, die über das Karrierestadium des Provokateurs oder des Zensors hinausgegangen sind. Auch steigt in einer politischen und intellektuellen Öffentlichkeit, die sich weitgehend wohlfühlt und deshalb das Ringen um Alternativen zum Bestehenden oder Weiterlaufenden abgewöhnt hat, offenbar das Verlangen nach dem Ausschluss allein schon von „missverständlichen“ Begriffen oder von „beunruhigenden“ Redeweisen. Und allem Anschein nach wächst dieses Verlangen umso mehr, je umstrittener die Politikfelder und je unübersichtlicher die Problemlagen sind, auf die sich ein Diskurs aufgrund anstehender Herausforderungen bezieht. Der Wunsch, in solchen Debatten auf keine Mine zu treten oder ja keinen „Beifall von der falschen Seite“ zu erhalten, rät dann dringend davon ab, diskursive Trampelpfade zu verlassen. Wer sie dennoch geht, mit dem „muss doch etwas nicht stimmen“ – und der ist deshalb auszugenzen.

Noch im Bereich des ziemlich Harmlosen befindet man sich, wenn beim Streben nach kommunikativer Antisepsis nur die Begriffswörter ausgetauscht werden, die Sache selbst aber kenntlich bleibt. So ging es einst im US-amerikanischen Diskurs, als aus „Negern“ erst „Schwarze“, dann „Afro-Amerikaner“ wurden. Damit streifte man zwar verletzende Begriffskontexte ab, was zweifellos wertvoll ist, kam aber dennoch einer auf effektive, nicht allein symbolische Politik angewiesenen Lösung des sich in solchem Begriffsstreit ausdrückenden Problems nicht viel näher. Doch viel weniger harmlos ist es, wenn die bevorzugten Begriffswörter ihrerseits schon jene Zusammenhänge verschleiern, über die zu reden wäre, wenn es auf Lösungen für reale Probleme ankommt. Dergleichen Verschleierung liegt etwa vor, wenn aus Einwanderern, um deren Integration man sich *politisch* mühen müsste, einfach „Mitmenschen mit Migrationshintergrund“ werden, die anscheinend im neuen Umfeld auch nicht mehr Probleme machen können als einst die Wessis in Ostdeutschland. Derlei liegt auch vor, wenn – wie neue Sprechregeln es wollen – Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge, Armutsmigranten und Sozialzuwanderer allesamt unter den Begriff der *refugees* gezogen werden, welcher – durchaus absichtsvoll – *gleiche* Reaktionen auf höchst *unterschiedliche* Problemlagen nahelegt. Und derlei liegt erst recht vor, wenn

Zahlungsverpflichtungen im Transfersystem von EU und Euro-Zone rundum als „Solidarmaßnahmen“ etikettiert werden, während nicht wenige Beobachter *zusätzliche* Begriffe für hilfreich hielten, die an solchen Solidarmaßnahmen auch das Politikfehler Kompensierende, das Gutwilligkeit Ausnutzende, das mit Geschichtsargumenten Erpresserische erörterbar machten.

Das Aseptische nicht weniger politischer Diskurse besteht nun gerade im *Verweigern* solcher Begriffe, die unwillkommene Kontexte des Abzuhandelnden schon im *gleichen* Diskurs ansprechbar machten und mit Einsichten aus dem Hauptstrang des Diskurses *in Beziehung zu setzen* erlaubten. Wer dergleichen verhindern will, kann in einer freien Gesellschaft wie der deutschen zwar mit Recht darauf verweisen, dass man über all jene anderen, gar unerfreulichen Dinge sehr wohl reden könne, dass freilich „hier und jetzt“ nicht der „richtige Zusammenhang“, der „richtige Ort“ oder die „richtige Zeit“ wäre – etwa: dass es sich doch verböte, beim Gedenken an die Opfer dschihadistischer Anschläge auch noch Fehler der Einwanderungs- und Integrationspolitik zu erörtern. Ein solcher Einwand mag im Einzelfall zwar berechtigt sein. Doch Definitionsmacht über die „Richtigkeit“ des Zusammenhangs, des Ortes oder der Zeit wird dann zur eben zur Machtressource einer Festlegung des hier-und-jetzt auch *politisch* Korrekten.

Die ganz hohe Schule politischer Antisepsiskunst besteht aber im erfolgreichen Etikettieren von Denk- und Handlungsweisen als „alternativlos“ – etwa von solchen beim Umgang mit der „Euro-Rettung“ oder mit „refugees“. Dann ist nämlich nicht nur das *politisch* Korrekte vom Unkorrekten geschieden, sondern überhaupt das *sachlich* Korrekte vom Abwegigen. Wer anderes will als jener, der plausibel oder machtgestützt solche „Alternativlosigkeit“ behauptet, der verfolgt dann nicht einfach nur falsche Ziele, sondern ist schlicht zu töricht, um das von der „Natur der Sache Gebotene“ zu begreifen. Er ist folglich auch kein – womöglich respektvoll zu behandelnder – Gegner mehr, sondern befindet sich bestenfalls im Rang eines Lehrlings, der einfach nicht versteht, wovon der Meister spricht. Oder man schreibt ihm, gleich ob zu Recht oder zu Unrecht, das Niveau eines Dummkopfs zu, den man – sollte er gar noch dreist werden – aus dem politischen Diskurs ohnehin besser ausgrenzt. So erging es – in diesem Fall sogar mit wirklich guten Gründen – einst der DVU und der NPD, später den Wortführern von PEGIDA. Das gleiche versuchte man, schon weniger überzeugend, mit jenen „Euro-Kritikern“, die nach der 2010 einsetzenden Euro-Krise eine „Alternative für Deutschland“ suchten. Und so hält man es heute, ohne sonderlichen Erfolg, mit deren inzwischen gegründeter Partei gleichen Namens. Eben deshalb aber wählen die AfD inzwischen viele als „einzige Alternative zum etabliert-

politisch Korrekten“.

Der Blick auf solche *Wirklichkeitspolitik* während der letzten Wahlperiode zeigt das wohl wichtigste *Risiko* einer zu weit getriebenen politischen Kommunikationshygiene und das Versagen unserer Parlamente bei genau ihrer demokratiepolitischen Kernaufgabe: der Sicherstellung einer alle politischen Probleme und Sichtweisen abdeckenden Kommunikation zwischen Gesellschaft und politischem Entscheidungssystem. Die zur Sicherung der „Grenzen des Sagbaren“ eingesetzten, dabei oft aber allzu schlichten Ab- und Ausgrenzungspraktiken erzeugten nämlich eine Kluft zwischen öffentlicher und privater Kommunikation. Tatsächlich kam es bei vielen zu erheblichen Abweichungen zwischen dem, was man – durch eigene Erfahrung oder durch das Beispiel anderer belehrt – in wachsamer Selbstkontrolle in der Öffentlichkeit, gar vor Journalisten sagt, und dem, was man äußert, wenn man sich wechselseitig einer einvernehmlichen Änderung der Spielregeln durch die unwidersprochene Bemerkung vergewissert hat: „Jetzt sind wir unter uns, jetzt können wir offen reden!“. Am Ende führt allzu strenge politische Kommunikationshygiene also nur zu einem Klima öffentlicher Heuchelei – und im Vorfeld dessen zum hierzulande schwer übersehbaren Aufblühen politischen Kitschs.²⁴ Zugespitzt ließe sich sogar formulieren, dass sich die „politisch Korrekten“ in einer sehr ausgedehnten Filterblase bzw. Echokammer einschließen, außerhalb welcher sie keine akzeptable Gedanken- und Empfindungswelt mehr vermuten. Kehrseite dessen ist dann ein Internet- und Stammtischgrummeln, das aus zwei Gründen keine Kultivierung mehr erfährt. Erstens wird von Schleusenwärttern und Sittenwächtern öffentlicher Diskurse ohnehin als Idiot oder reaktionärer Schwadronneur ausgegrenzt, wer – kommunikativ unerfahren bzw. intellektuell wenig beschlagen – sich mit quer zur Mehrheitsmeinung stehenden Alltagsreden der Öffentlichkeit aussetzt, wie das viele PEGIDA- und AfD-Anhänger bis heute tun. Die Chance auf eine Kultivierung der Ansichten und Redeweisen seinesgleichen in diskursiver Bewährung sinkt dann. Und zweitens vermeidet, erniedrigende Beispiele vor Augen, dialogisches Reden ohnehin ein Großteil derer, die ihre Sichtweisen in einer angefeindeten Minderheitslage vermuten.²⁵ Bevölkerungsdiskurs und Elitendiskurs zerfallen dann, und jene *Legitimation durch Kommunikation* gelingt nicht mehr quer über die Gesellschaft, auf die ein freiheitliches Staatswesen doch

24 Siehe Zeh, W.: Kitsch in der Sprache von Politik und Medien, in: Patzelt, W. J./Sebaldt, M./Kranenpohl, U. (Hg.): *Res publica semper reformanda*, Wiesbaden, 2007, 180-192.

25 *Locus classicus* dazu ist Noelle-Neumann, E.: *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, München, 1980.

angewiesen ist.

Als Mittler, Erklärer, Lehrer, ja „Parlamentäre“ müssten in solchen Lagen eigentlich die Parlamentarier agieren. Doch sie unterliegen erst recht der Logik des Selbstschutzes. Wer sich mit Auszugrenzenden irgendwie gemein macht, wird nämlich selbst ausgegrenzt; wer aber laut mit der Meute heult, gefällt dem Leitwolf und darf in der Hierarchie aufrücken. So von den Volkstretern allein gelassen, kommt es in den Reihen der Bevölkerung immer wieder zum hilflos-provozierenden Auftrumpfen von unten her: „Das ist meine Meinung; die wird man doch in diesem Land noch sagen dürfen!“ Das schon – doch eben nicht folgenlos. Und schaukeln sich dann Konfrontationen zwischen dem Volk und seinen Eliten auf, etwa zwischen „Wir – das Volk!“ und den „Volksverrättern“ mitsamt der sie unterstützenden „Lügenpresse“, dann fängt politische Kommunikation flächendeckend zu misslingen an. Gerade „im Namen der Demokratie“ lässt sich dann deren konkrete Funktionsweise schmähen, ja gleichsam zur Kündigung gegenüber dem ganzen Regierungssystem aufrufen. Im schlimmsten Fall weiteren Schwärens solcher Wunden mag eines Tages die politische Mitte zwischen Protestparteien von den Rändern her aufgerieben werden. So weit wird es in Deutschland zwar nicht wieder kommen. Doch übel genug ist jene emotionale Polarisierung schon, die sich während der letzten Jahre in Deutschland zumal um die Euro- und die Migrationspolitik aufgebaut hat, und die gewiss auch den nächsten Bundestag akzentuieren wird.

Tatsächlich ist es in Deutschland inzwischen so, dass wichtige Bestandteile des Elitenkonsenses – darunter vor allem: „Nationales ist schlecht, Multikulturelles aber gut“ – in der Gesamtbevölkerung viel weniger Zustimmung finden als unter Intellektuellen und Politikern. Zugleich trägt dieser Konsens mancherlei zivilreligiöse Züge, was Streit um ihn oft genug – weit über normale parteipolitische Konflikte hinaus – zu einem Konfessionskrieg macht. Oft genug geht es – so ein weit verbreitetes Selbstbild – um einen „Aufstand der Anständigen“ gegen die Wiedergänger übler Gestalten aus der jüngeren deutschen Geschichte. Umgekehrt wird von vielen Bürgern solche Verteidigung von Konsens gegenüber Abweichlern wahrgenommen als arrogantes „Aufzwingen von Geboten und Verboten politischer Korrektheit“, zumal oft schon bloßer Begriffsgebrauch bestraft wird. Das wiederum verleitet zu Trotz und Provokation, was am markantesten in den PEGIDA-Demonstrationen sichtbar wurde und sich in der AfD verstetigte. Hierauf reagierende Ausgrenzungsversuche erfolgten während der letzten Jahre deshalb meist anhand einer Etikettierung als „rechtslastig“ oder „rechtspopulistisch“, und sie führen zum alle Gutgesinnten einenden „Kampf

gegen rechts“. Das empfinden dann viele Deutsche als sich selbst gegenüber ungerechtfertigt, allgemein als überzogen. Und wer sich ohnehin nicht „in der Mitte“ und schon gar nicht als „links“ sieht, den ziehen so aufs Korn genommene Gruppierungen erst recht an. Umgekehrt erscheint ihm jene Mehrheit, die sich in pauschaler „Abgrenzung gegen rechts“ übt, als abgehoben und besserwisserisch; und die Parteien oder Abgeordneten dieser Mehrheit wirken erst recht so auf ihn. Im Schutz der Wahlkabine rechnet man dann gefahrlos mit ihnen ab. Im schlimmsten Fall gelangen anschließend anti-pluralistische, anti-demokratische Parteien in die Parlamente, im etwas besseren, doch auch nicht wirklich wünschenswerten Fall tun das Parteien mit zwar populären, doch sachlich törichten Positionen. Stets ist dann das Gegenteil dessen zustande gekommen, was man mit dem Bemühen um politische Kommunikationshygiene doch erreichen wollte.

2. Repräsentationslücken und ihre Entstehung

Das Verhalten der deutschen Parlamentarier und Parteien während der letzten Wahlperiode führte alle diese Risiken und Nebenwirkungen eines nur gut gemeinten, doch schlecht vollzogenen Repräsentationsverhaltens eindrucklich vor Augen. Am Fall der letzten Wahlperiode kann man deshalb zeigen, wie eine Repräsentationslücke entsteht und welche wenig wünschenswerten Folgen das hat. Populismus kommt nämlich genau in Repräsentationslücken auf und setzt sich in ihnen fest, während eine ziemlich fehlerfrei funktionierende repräsentative Demokratie Repräsentationslücken gar nicht erst entstehen ließe. Hätte der letzte Bundestag seine Repräsentationsfunktion besser erfüllt, so gäbe es im nächsten Bundestag wohl keine AfD. Die entsprechende Wirkungskette lässt sich wie folgt nachzeichnen.

In einer politisch zu repräsentierenden Bevölkerung, etwa der deutschen, gibt es natürlich ganz unterschiedliche Ansichten, also eine Meinungsverteilung zwischen – beispielsweise – „ganz links“ und „ganz rechts“. Sicher verändert sich diese Meinungsverteilung immer wieder, nämlich im Wechsel politischer Moden und konkreter politischer Herausforderungen. Die jeweilige Meinungsverteilung wird nun in einer repräsentativen Demokratie über ein arbeitsteiliges Mehrparteiensystem in den Parlamenten widerspiegelt, und zwar besonders verlässlich dann, wenn es – wie in Deutschland – ein Verhältniswahlrecht gibt. Es sorgen nämlich regelmäßige, freie Wahlen für die immer wieder erforderliche Resynchronisierung des mehrheitlich einerseits in der Bevölkerung, andererseits in den Parlamenten Gewollten. Denn weil die Parteien am Wahltag lieber gewinnen als verlieren wollen, sind sie – nötigenfalls auch wider wirkliches Wollen – dazu

gezwungen, sich an resonanzkräftigen Wünschen der für sie wichtigen Wählergruppen zu orientieren.

Allerdings vollzieht sich das richtige Aufgreifen des vielfältigen, auch in sich oft widersprüchlichen „empirisch vorfindbaren Volkswillens“ nicht einfach abbildartig, sondern mit solchen *Verbesserungen* des in der Bevölkerung Gedachten oder Gewünschten, zu denen die Repräsentanten kraft eigenen Urteils nach näherer Befassung mit den einschlägigen Sachfragen gelangen. *Ernst Fraenkel*, einer der Gründerväter der bundesdeutschen Politikwissenschaft, nannte das einst die „Veredelung des empirisch vorfindbaren Volkswillens“ hin zu jenem „hypothetischen Volkswillen“, den die Leute dann hätten, wenn sie sich ebenso gründlich und umsichtig mit den zu lösenden Problemen befassen könnten, wie das Berufspolitikern möglich und von ihnen auch zu verlangen ist.²⁶ Genau darin besteht auch der große Mehrwert repräsentativer Demokratie im Vergleich zu allen anderen vorstellbaren Demokratieformen. Wenn nun aber dieser Mehrwert nicht realisiert wird, weil teils bereits die Widerspiegelung, teils die anschließende Verbesserung des empirisch vorfindbaren Volkswillens misslingt, so kommt es zu Störungen im Prozess der politischen Repräsentation. Sie verdanken sich in der Regel zwei Ursachen: einer längerfristig von den der Verteilung mehrheitlicher Bevölkerungspräferenzen abweichenden Politik, sowie einer unzulänglichen Kommunikation der Gründe für konkret vollzogene Politik hinein in die Gesellschaft. Beide Ursachen können natürlich zusammenwirken und tun das auch oft. Das Ergebnis ist jeweils eine „Repräsentationslücke“.

Sie kann einesteils aufreißen zwischen einem Teil der Bevölkerung und jenem Teil der politischen Klasse, von dem sich frühere Anhänger irgendwann nicht länger vertreten fühlen. So ging es nicht wenigen CDU-Sympathisanten nach immer mehr Positionsveränderungen dieser Partei: Kernenergie, Wehrpflicht, Mindestlohn, Euro-Rettung, Zuwanderung, Ehe für alle. Andernteils kann eine Repräsentationslücke entstehen, wenn das von der politischen Klasse vertretene Meinungs- und Präferenzmuster stark von der Spannweite und Häufigkeitsverteilung dessen abzuweichen beginnt, wie in der Bevölkerung tatsächlich gedacht und geredet wird. Dazu kam es durch die „Sozialdemokratisierung“ der Union, die nach links hin alsbald der SPD ihre Wählerschaft beschnitt, doch die nicht ganz geringe Minderheit der konservativ, ja rechts empfindenden Deutschen ohne eine Partei ließ, in der sie ihre Anliegen wiederfanden. Als gerade im Gesellschaftssegment derer, denen Stabilität und Sicherheit mehr bedeuten als neue

26 *Fraenkel, E.*: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u. a., 1974, v. a. 119.

Herausforderungen und Chancen, erhebliche Sorgen aufkamen ob weiterer Zuwanderung und eines Kulturwandels durch Ausbreitung des Islam, wurden diese Sorgen von den allermeisten Parlamentariern – im Verein mit Massenmedien und intellektueller Öffentlichkeit – als bloß vorgeschoben, als allenfalls nebensächlich, als somit nicht weiter ernstzunehmen behandelt. Und weil sich bei PEGIDA und der AfD, der diese Repräsentationslücke schließenden Protestgruppierung, die Kritik am Ablaufenden durchaus auf politisch unkorrekte, ja oft auch wirklich schlimme Weise artikuliert, wurde dergleichen recht umstandslos als Ausdruck von Chauvinismus oder Rassismus gedeutet und entsprechend behandelt. Die richtige Reaktion auf diesen „Rechtsextremismus der Mitte“²⁷ schien dann nicht die Schließung einer – oft sogar in Abrede gestellten – Repräsentationslücke zu sein, sondern das Hochziehen einer Brandmauer zwischen dem „protestierenden Pack“ und den „Anständigen“ im Land. Aus jetzt leichter denn je verständlichen Gründen war dieser Versuch aber erfolglos, ja kontraproduktiv.

3. Die Große Koalition und die unzulängliche Erfüllung der Repräsentationsfunktion

Doch warum kam es überhaupt zu diesem groben Politikfehler der im Deutschen Bundestag versammelten politischen Elite, und freilich auch eines Großteils der übrigen Eliten unseres Landes? Mindestens vier Wirkungsketten kamen hier ohne zwingende Notwendigkeit, doch höchst wuchtvoll zusammen.

Erstens ist da das allgemeine Problem bundesdeutscher Großer Koalitionen. Sie erzwingen nämlich eine Politik ziemlich in der „Mitte“, also zwischen links und rechts. Natürlich ist die Empfindung dessen, was „mittig“ bzw. schon „rechts“ wäre, sowohl individuell als auch gesamtgesellschaftlich variabel. Sie hat sich seit Längerem dahingehend verschoben hat, dass sozialdemokratische Positionen als die „neue Mitte“ gelten, christdemokratische Positionen aber als „rechts“ empfunden werden. Unter den Bedingungen einer Großen Koalition können an den Rändern von SPD oder Union somit Freiräume für neue politische Bewegungen und Parteien entstehen – und zwar zumal dann, wenn es ihnen nicht um rein eingebildete oder ganz marginale Probleme geht. Und je nachdem, ob es links der SPD bzw. rechts der Union schon eine wählerattraktive Partei gibt, sind die Risiken des Entstehens einer Repräsentationslücke und die Chancen auf

27 Hierzu u.a. *Decker, O./Kiess, J./Brähler, E.*: Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014, Leipzig, 2014; dies.: Rechtsextremismus der Mitte. Eine sozialpsychologische Gegenwartdiagnose, Gießen, 2015; *Zick, A./Klein, A.*: Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014, Bonn, 2014.

Entstehung einer neuen Partei sehr unterschiedlich.

Das alles erlebte man während der letzten Wahlperiode keineswegs zum ersten Mal. Etwa erstarkte zur Zeit der ersten Großen Koalition, also zwischen 1966 und 1969, im Wirkungsverband von Chinesischer Kulturrevolution, Schah-Besuch in Deutschland und westlicher Studentenrevolte jene sehr jugendliche Linke, aus der zunächst vielerlei K-Gruppen und die RAF, später die Grünen hervorgingen. „Antiparlamentarische Opposition“ war die das Selbstgefühl sehr gut ausdrückende Eigen- und Selbstbezeichnung. Weil man sich nämlich im Parlament nicht repräsentiert fühlte, demonstrierte man eben auf der Straße für die eigenen Sichtweisen und Wünsche. Auch tat man dies, um möglichst großer Wirkung willen, ziemlich abweichend vom bisherigen politischen Kommt. Als bald wurde der Bau von Kernkraftwerken sowie die nicht nur auf Verhandlungen, sondern auch auf Abschreckung setzende Sicherheitspolitik der sozialliberalen Koalition unter *Helmut Schmidt* zur Schubkraft für die entstehenden Grünen. Am Ende dieser aus einer Repräsentationslücke am linken Rand quellenden Entwicklung standen eine „Linkskorrektur“ der seit dem *Godesberger Programm* stark verbürgerlichten SPD sowie das Aufkommen – auch dank des Marschs der „68er“ durch die Institutionen – jener links-grünen intellektuellen Hegemonie, die auch während der langen Regierungszeit *Helmut Kohls* Deutschlands politische Elitenkultur prägte. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im Jahr 1998, als das „rot-grüne Projekt“ an die bundesweite Macht gelangte.

Die zweite Große Koalition, 2005 der Fast-Niederlage einer sich höchst liberal aufstellenden CDU geschuldet, zeitigte dann jenes Einschwenken der CDU auf von Konservativen ehemals abgelehnte, doch inzwischen auch in der Union beheimatete politische Selbstverständlichkeiten, das zutreffend als „Sozialdemokratisierung“ bezeichnet wird. Und die dritte Große Koalition nach 2013 brachte dann, unter Erfüllung inzwischen auch authentisch christdemokratischer Wünsche, die flächendeckende Umsetzung sozialdemokratischer, auch grüner Politikziele: vom Mindestlohn über die Selbstverpflichtung auf ein einwanderungsoffenes Gesellschaftsmodell bis hin zur „Ehe für alle“. So umfassend war der Sieg dessen, was einst unter dem Feldzeichen „1968“ begonnen hatte, dass die SPD sich im Bundestagswahlkampf von 2017 schwer tat, irgendein zündendes Thema echt sozialdemokratischer Herkunft zu finden. Zur besonderen Pointe geriet dabei, dass der SPD-Kanzlerkandidat im Juni 2017 der CDU sogar einen „Anschlag auf die Demokratie“ vorwarf – und im Grunde nur deshalb, weil *Merkels* Partei keine Gegenposition mehr zu den eigenen sozialdemokratischen Anliegen aufbauen wollte, die SPD sich also gleichsam „totgesiegt“ hatte. Die Kehrseite

dessen aber war, dass bei der Entwicklung dorthin jene breite Repräsentationslücke am rechten Rand zu klaffen begann, die neu zu besetzen die CDU teils aus neuer Überzeugung nicht wollte, teils sich aber einfach nicht traute. Nur der SPD-Kanzlerkandidat begab sich in diese Lücke, als er – in womöglich von taktischer Verzweiflung motivierter Chuzpe – genau dasjenige Thema in den Wahlkampf einzuführen versuchte, um das herum jene Repräsentationslücke einst weithin fühlbar geworden war und sich die AfD zu einer ernstzunehmenden Protestpartei hochgerankt hatte: nämlich die Migrationspolitik der Kanzlerin.

Zweitens verkannte die Union ohnehin lange Zeit jene Repräsentationslücke und unterließ bzw. unterband später sogar jeden Versuch, sie durch eigene Politik oder passende Rhetorik wieder zum eigenen Vorteil zu schließen. Zentrale Ursache dafür war, dass politisch-kulturell gefestigte – und über mehrere öffentliche Skandalisierungen auch durchgesetzte – Gebote bzw. Verbote politischer Korrektheit die CDU bei jedem Versuch der Rückgewinnung verlorenen rechten Geländes in ein – gerade angesichts journalistischer Deutungsvorlieben – gefährliches Minenfeld geführt hätten. Allein schon das Ansinnen, Leute mit klar rechten Einstellungen als Wähler der CDU zurückzugewinnen und sie, beispielsweise, nicht von der verfassungsfeindlichen NPD anziehen zu lassen, klang in der medial durchgesetzten Formulierung vom „Fischen am rechten Rand“ wie ein politisch ganz unanständiges Vorhaben. Kommunikativ von den etablierten Parteien vernachlässigte, von Rechten aber artikulierte Themen nun auch seitens ihrer Gegner aufzugreifen, um sie fortan besser zu erörtern als in den Diskursen der Rechten, galt rasch als „Salonfähig machen“ abzulehnender Forderungen. Und in den kommunikativen Nahkampf mit Rechten dadurch zu gehen, dass man um ihre Anliegen keinen Bogen machte, sondern sie aus anderer Warte erörterte und, hinsichtlich der jeweils gleichen Sachverhalte, ihrer Wahrnehmung durch die Rechten alternative Analysen entgegensetzte, galt als „Sich-Anbiedern“ oder als „Bedienen“ von populistischer, chauvinistischer und rassistischen Vorurteilen. Diesem Deutungsmuster folgend, verlangten Sozialdemokraten, Grüne und der größte Teil der deutschen Öffentlichkeit von der CDU gleich auch gegenüber der AfD eine „klare Kante“, keineswegs aber ein Absorbieren ihrer Wähler. Umgekehrt begriffen gerade die Führungspolitiker der CDU rasch, dass man sich nur zum eigenen Nachteil weigert, die jeweils geforderten Glaubensbekenntnisse zumal der linken Konfession bundesdeutscher Zivilreligion abzulegen. Um glaubwürdig zu bleiben, mussten dann den Lippenbekenntnissen freilich auch passende Taten folgen. Die reichten vom „Verhindern eines neuen Militarismus“ durch Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht über das „Auslöschen des Höllen-

feuers in Kernkraftwerken“ durch die Energiewende bis hin „endgültigen Besiegung von Rassismus und Nationalismus“ durch den Aufbau einer multikulturellen Gesellschaft und das Aufgehen des deutschen Nationalstaates „in Europa“.

Diese so in allergrößten Strichen umrissene politisch-kulturelle „Matrix“ wird von SPD, Grünen, Linker und dem größte Teil des deutschen Feuilletons sowie der Politikwissenschaft für alternativlos richtig gehalten. Die auch ihrerseits als schlicht gegeben hinzunehmen und möglichst nur in ihrem Rahmen zu agieren, ist seit den Wahniederlagen von 1998 und 2002 sowie nach der Fast-Niederlage von 2005 für einen Großteil der CDU nachgrade zur zweiten Natur geworden. Auf diese Weise aber entstand ein konzeptuell zwar nicht allenthalben, doch an sehr vielen Stellen ziemlich geschlossener, ja in vielen Quer-Koalitionen auch parlamentarisch realisierter Handlungsverbund aus Grünen, Sozialdemokraten und „fortschrittlicher CDU“. In ihm stören zwar immer wieder die verbliebenen „Konservativen“ der CDU sowie eine CSU, deren machtsichernde Kombinationslogik von Konservatismus und Liberalität, von Sozialstaatlichkeit und Wirtschaftsfreundlichkeit außerhalb Bayerns anscheinend nicht verstanden wird. Gerade in einer Großen Koalition fallen solche Kritiker der Mehrheitslinie aber allenfalls störend auf, doch machtpolitisch nur selten ins Gewicht. Und eben diese „Matrix“ politisch-kultureller Selbstverständlichkeiten zeichnete dann beim ganz unerwarteten Aufkommen PEGIDAS – seinerseits der erste Eruptionskanal des neuen deutschen Rechtspopulismus – jene kontraproduktiven Reaktionen vor, die dann auch dem späteren Großwerden der im Sommer 2015 ihren Kurs klar nach rechts hin verändernden AfD nichts Überzeugendes mehr entgegenzusetzen vermochten.²⁸ Die Repräsentationslücke entstand also, weil man sie zunächst nicht wahrhaben wollte – und weil allzu viele anschließend allzu wenig bedachten, dass politische Gegner jenseits eines bequem gezogenen Trennstrichs ja nicht aufhören, zu existieren oder Eigendynamik zu entfalten.

Drittens entstand in diesem Gesamtklima die Denk- und Gefühlsfigur, nun müsse ein gesamtgesellschaftlicher „Kampf gegen rechts“ geführt werden.²⁹ Was den einen als zu schließende Repräsentationslücke erschien, hielten viele andere nämlich für eine unbedingt freizuhaltende „Brandschneise“, welcher die deutsche Demokratie ihrer Integrität willen unbedingt bedürfe. Weit hätten sich inzwischen nämlich Rechtsextremismus und Rassismus „in die Mitte der Gesell-

28 Zur Kursveränderung der AfD siehe *Rosenfelder*, a.a.O., zu kontraproduktiven Reaktionen auf den PEGIDA/AfD-Komplex *Patzelt, W. J.*: Neun Thesen zum falschen Umgang mit Pegida und AfD, in: Der Hauptstadtbrief 137/18, (2016), 39-43, auch in: Berliner Morgenpost, 01.07.2016, 4f.

29 Dazu etwa *Günther, M.*: Ein Volk von Antifaschisten, in: FAZ, 18.02.2015.

schaft“ hineingefressen³⁰. Also gehe es bei den von PEGIDA und der AfD auf-gebrachten Themen nicht etwa um echte Sorgen oder wirkliche Probleme, um deren redliche Erörterung sich ein Parlament dann auch anzunehmen habe. Vielmehr würden zumal die Zuwanderung und das Sichtbarwerden islamischer Kultur in Deutschland nur dafür „funktionalisiert“, rassistischen und chauvinistischen Positionen immer weiteren Resonanzraum zu verschaffen, die „Grenzen des Sagbaren“ zu erweitern sowie gegen jene Errungenschaften an Liberalität und Diversität anzugehen, die den „Konservativen und Rechten“ ohnehin noch nie gepasst hätten. Die richtige Reaktion auf die neuen Protest- und Empörungsbewegungen wäre deshalb gerade nicht die Erörterung ihrer Themen, sondern der Nachweis, dass es hier im Wesentlichen um Scheinprobleme und im Kern um Rassismus sowie Nationalismus gehe. Beides aber müsse mitsamt allen Wortführern bekämpft werden. Deshalb müssten öffentliche Debatten, gerade auch in den Medien sowie im Parlamentsplenum als dem „Resonanzraum des öffentlich Zumutbaren“ (*Winfried Steffani*), die Zurückweisung, in keinem Fall aber die Plausibilisierung von rechten Anliegen zum Ziel haben. Das freilich ging am leichtesten, wenn man vor allem über die AfD, nicht aber mit ihren Wortführern diskutierte – und zwar nach Möglichkeit auch nicht in jenen Landesparlamenten, in welche die neue Protestpartei inzwischen eingezogen war.

Solcher Ausgrenzung als mehrheitlicher Handlungsstrategie von Öffentlichkeit und Eliten entsprach freilich auch das Selbstverständnis vieler Anhänger von PEGIDA und AfD, sie müssten nun eben einen entschlossenen Außenseiterkampf gegen jene „linksgrün versifft“ politische Klasse zu führen, die Deutschland auf einen falschen Weg gebracht habe. Bei PEGIDA klammerte man sich – höchst Verschiedenes irrtümlich gleichsetzend – an die Hoffnung, das „BRD-System“ ließe sich ebenso „wegdemonstrieren“ wie einst der morsche SED-Staat. Die AfD hingegen machte sich auf den Weg in die Parlamente. Dass man auf ihm weit kommen könne, falls man zwischen dem rechten Rand der Gesellschaft sowie den konservativen Restbeständen der Union eine gemeinsame Front aufbauen könne, wurde zur weit geteilten Überzeugung. Und weil aufgrund der Besonderheiten ostdeutscher Wählerschaften und ostdeutscher politischer Kultur die Landtagswahlen des Jahres 2016 der AfD zumal in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, doch auch in Berlin sowie in den westdeutschen Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ganz spektakuläre Erfolge

30 Siehe dazu Anm. 27.

bescherten,³¹ fühlten sich viele AfD-Mitglieder und AfD-Anhänger in ihren Erfolgshoffnungen bis hin zum politischen Übermut bestätigt. Reden der AfD-Landtagsfraktionsvorsitzenden *Höcke*, *Poggenburg* und auch *Gauland* bestärkten die Anhängerschaft der neuen Populisten in ihrem Gefühl, als einzige „den wirklichen Willen“ von „Wir sind das Volk“-Demonstranten gegen die „Volksverräter“ in den Parlamenten sowie gegen deren Schutztruppe in der „Lügenpresse“ oder „Lückenpresse“ auszudrücken. Und man war überzeugt, auch im September 2017 mit einem markant zweistelligen Prozentanteil der Wählerstimmen in den Bundestag einzuziehen, ja dort für einen Politikwechsel sorgen zu können.

Daraus wird zwar nichts werden, weil sich die AfD stark selbst beschädigt hat: durch parteipolitischen Dilettantismus, durch leicht skandalisierbare Aussagen von hervorgehobenen Parteimitgliedern, durch Unentschiedenheit hinsichtlich der von ihr anzustrebenden politischen Rolle („vernünftige Partei rechts von der Union“ vs. „NPD light“), sowie durch Rangkämpfe, die Zweifel an der menschlichen Redlichkeit ihrer Spitzenleute aufkommen ließen. Es war aber gerade nicht der „Kampf gegen rechts“, der die AfD in diese Schwierigkeiten brachte, sondern vor allem die eigene Unfähigkeit, in der ihr durch das Ausgrenzungsverhalten der anderen Parteien nachgerade exklusiv überlassenen Repräsentationslücke in einer respektablen Weise Fuß zu fassen. Hinzu kamen Veränderungen der deutschen Migrationspolitik. Mit ihnen setzte die Große Koalition – ohne das an die große Glocke zu hängen – früher für ganz inakzeptabel erklärte Forderungen der AfD, ja sogar von PEGIDA, in eine Politik um, die nun auf Zuwanderebegrenzung und Integrationspflichten hinausläuft. Hätte sich die Große Koalition zu alledem viel eher bemüht, dann wäre den von ihr bekämpften Rechtspopulisten schon im Jahr 2015 ein Großteil ihres Entfaltungsspielraums genommen worden – und hätte man sich nicht als Ersatzstrategie allein auf den, unterm Strich kontraproduktiven, „Kampf gegen rechts“ verlassen müssen.

Viertens hätte manches unter einem Kanzler *Kohl* oder *Merz* auch anders laufen können. Doch das Agieren der CDU sowie der Großen Koalition entsprach eben dem persönlichen Politikstil *Angela Merkels*. In keiner Hinsicht eine Konservative oder gar Rechte, versteht sie vermutlich bis heute nicht, was jene Konservativen bewegt, die sich in der CDU nicht länger heimisch fühlen, oder was jene

31 Siehe dazu v.a. *Koschkar, M./Nestler, C.*: Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 4. September 2016, in: ZParl 48/1 (2017), 25-39; *Holtmann, E./Völkl, K.*: Die sachsen-anhaltinische Landtagswahl vom 13. März 2016, in: ZParl 47/3 (2016), 541-560; *Niedermayer, O.*: Die Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 18. September 2016, in: ZParl 48/1 (2017), 40-56; *Gabriel, O. W./Kornelius, B.*: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 13. März 2016, in: ZParl 47/3 (2016), 497-518; *Gothe, H.*: Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 13. März 2016, in: ZParl 47/3, 519-540.

Rechten antreibt, die nun rechts der Union eine neue Partei hervorgebracht haben. Zwar wird die CDU-Vorsitzende schon erkannt haben, dass die Union unter einer etablierten AfD macht- und richtungspolitisch ebenso leiden dürfte wie die SPD seit langem an den Grünen. Doch sie zog daraus eben nicht die Schlussfolgerung, als Seitenstück zur „Sozialdemokratisierung“ müsse man sich vermehrt um Integration nach rechts bemühen.

Außerdem entspricht es ganz *Angela Merks* präsidialem Stil, eine solche Polarisierung zwischen der Linken und der Rechten zu vermeiden, die 1976 *Franz-Josef Strauß* – in der ersten Wahlkampagne ausgerechnet gegen den Bundeskanzler *Schmidt* – mit der Parole „Freiheit oder Sozialismus“ herbeiführen wollte. In einer grundsätzlichen Polarisierung zwischen links und rechts fällt zwar der Union rechts der Mitte eine unangefochtene Führungsrolle zu. Womöglich wäre in einer solchen Polarisierung – falls die CDU zugleich der AfD ihre Protestwählerschaft abgezogen hätte – für die Union bei der Bundestagswahl 2017 sogar die absolute Mehrheit erreichbar gewesen. Doch die Kanzlerin hatte schon bei ihrer Reaktion auf PEGIDA die Weichen hin zu einer Polarisierung nicht zwischen „SPD-Lager“ und „Unions-Lager“ gestellt, sondern zu einer zwischen allen schon etablierten Parteien und der neuen AfD. Das aber kam, angesichts der von der AfD geschlossenen Repräsentationslücke, fast schon einer einstweiligen Überlebensgarantie für die AfD gleich.

Im Grunde wollte die Kanzlerin bei der ihr auf den Leib geschnittenen Rolle einer – so die Selbstdarstellung – sachpolitisch, nicht parteipolitisch agierenden Regierungschefin bleiben. Die Deutschen sollten sie quasi-präsidial wieder zur Kanzlerschaft erheben, und idealerweise auf einer Koalitionsplattform, die dank einer breiten parlamentarischen Mehrheit ein – auch schnellwendiges – „Durchregieren“ erlaubte. Mit umso besserem Gewissen konnte die CDU-Vorsitzende diesen Kurs fahren, als doch augenscheinlich genau er – zumal in einem sich aufsplitternden Parlament – die CDU unabwählbar zu machen verspricht, also auch eine klar parteipolitische Rendite abwirft. Nur besteht die sich verzinsende Investition dann nicht in klaren, zugkräftigen Inhalten der CDU, sondern im stets zu wiederholenden Nachweis dessen, dass es gar nicht nötig ist, eine andere Partei als die CDU mit Regierungsmacht auszustatten: weil nämlich *Angela Merkel* als CDU-Vorsitzende und Kanzlerin ohnehin alles das verwirkliche, was an sozialdemokratischen und grünen Politikinhalt sinnvoll wäre.

Fast möchte man da zur böswilligen Formulierung von *Johannes Agnoli* greifen, der als linker Kritiker des alten Bonner Parteiensystems einst behauptete, in der Bundesrepublik regiere die „plurale Fassung einer Einheitspartei“. Nicht wenige

AfD-Sympathisanten dürften diese Behauptung sogar unterschreiben. Wichtiger ist freilich, dass ein auf diese Weise in möglichst konsensuale Politik umgesetztes anhaltendes Streben nach dem „Gemeinwohl als Resultante im gesellschaftlichen Kräfteparallelogramm“ (*Ernst Fraenkel*) dem deutschen Verlangen nach einer „guten Obrigkeit“ besonders weit entgegenkommt. Ebenso verhält es sich mit traditionellen Parlamentsvorstellungen, die darauf hinauslaufen, eben in der Volksvertretung habe – dank ideologiefreier Sachlichkeit – das „Gemeinwohl“ ausfindig gemacht zu werden, und dieses sei dann von einer überparteilichen Regierung umzusetzen. Umso einladender wirkt das alles, seit an der Regierungsspitze eine Frau ohne alles abstoßende Gepränge von Führertum steht. Auch deshalb bescherte die Kanzlerin – trotz scharfer Politikwechsel und der Migrationskrise von 2015/16 – dem Land große gefühlte Stabilität und sich selbst Ansehenswerte, auf die so kontinuierlich keiner ihrer Vorgänger kam. Mit dem Lebenselixier parlamentarischer Demokratie, nämlich dem belehrenden und auch lernenden Streit, an dessen Ende eine wohlerrungene Entscheidung steht, hat ein solcher, gerade in besonders wichtigen Fragen die Sachkontroverse meidender Führungsstil nicht wirklich viel zu tun. Er passt allerdings besonders gut zu einer Großen Koalition, welche die politischen Lager überwölbt. Aus diesem Grund spielt zu solchen Zeiten der Bundestag nicht die für unser Gemeinwesen bestmögliche Rolle. Sehr wohl aber fand *Angela Merkel* in die Rolle ihres Lebens: als politische Führerin, die teils aus Überzeugung, teils aus Taktik noch jede Position aufgegeben hat, an der sich innenpolitische Polarisierung und ein lebendiger Parlamentarismus hätte ausbilden und verstetigen können.³²

IV. Politik im Mehr-Ebenen-System und das Schrumpfen von Parlamentsmacht

Ein sehr wichtiger Rollenwandel des Bundestags geht freilich nicht auf innenpolitische Wirkungsketten zurück, sondern darauf, dass sich in Mehr-Ebenen-Systemen zwingend auch die Stellung von Parlamenten verändert. Die deutschen Landesparlamente, obwohl Parlamente von Staaten mit teils langer Tradition, sind beispielsweise von der Politikformulierung auf der nächsthöheren Systemebene so gut wie ausgeschlossen. Ihre Macht reicht gerade soweit, jene Landesregierung ins Amt oder durch Koalitionszerfall aus dem Amt zu bringen, die im Rahmen des deutschen Exekutivföderalismus – oder über die innerparteilichen Führungsrollen ihrer Spitzenpolitiker – ihrerseits sehr wohl vor allem an der

32 Hierzu inzwischen *Plickert, P.* (Hg.): *Merkel. Eine kritische Bilanz*, München, 2017.

Gesetzgebung des Bundes mitwirkt. Debattiert man in einem Landesparlament dann ausnahmsweise einmal über Bundespolitik, etwa anlässlich des Abstimmungsverhaltens der Landesregierung im Bundesrat, so wirkt das wie ein Streit um des Kaisers Bart. Faktisch hat sich die Verfassungskonvention eingebürgert, dass – von der Warte eines Bundeslandes aus gesehen – die Bundes- und Bundesratspolitik ganz in die Prärogative der Landesregierung fällt.

So weit wie mit den Landesparlamenten im deutschen Bundesstaat ist es mit dem Bundestag im europäischen Staatenverbund noch nicht gekommen. Zwar bestimmen dessen Politik ganz wesentlich die mitgliedstaatlichen Regierungen. Doch der Kontrolle durch ihre nationalen Parlamente hat sich noch keine entwinden können. Zwar bliebe auch dem Bundestag kein sonderlicher europapolitischer Einfluss mehr, führte Europas Entwicklung zu einer immer engeren Union mit weitreichenden, beim Europäischen Parlament liegenden Gesetzgebungsbefugnissen, mit der Kommission als Europäischer Regierung, und mit dem Rat als – dem Deutschen Bundesrat institutionell eng verwandter – Föderalkammer. Je geringer die nationalstaatlichen Spielräume in der Europäischen Union werden, umso mehr schrumpft nämlich auch das innenpolitische Manövriertfeld der EU-Mitgliedstaaten – und somit die im Rahmen des Nationalstaates praktizierte Demokratie. Der Nationalstaat ist aber bislang das größte Gehäuse, in dem wir Demokratie zur organisieren verstehen.

Einen solchen, durchaus vorstellbaren Entwicklungsgang, an dessen Ende europafreundliche Integrationspolitik die erlebbare Demokratie ersticken könnte, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabonner Vertrag vom 30. Juni 2009 allerdings verschlossen.³³ Das Gericht hat nämlich die „Integrationsverantwortung“ des Bundestages dahingehend präzisiert, dass – anders als im Fall der deutschen Bundesländer – die Souveränität der Gliedstaaten gerade nicht aufgegeben werden dürfe, weil nur in deren Rahmen – nicht aber auf absehbare Zeit im europäischen Staatenverbund – das Demokratieprinzip verwirklicht sei. Also gibt es Mitwirkungsrechte, ja Mitwirkungspflichten des Bundestages nicht nur bei der fallweisen Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union, sondern auch bei der routinemäßig erforderlichen Vernetzung europäischer Gesetzgebung mit nationaler Ausführungsgesetzgebung, und obendrein bei der einen großen Teil der Alltagspolitik ausmachenden Festlegung von Verhandlungsspielräumen der Bundesregierung im Rat der Europäischen Union sowie in

33 Dazu u.a. *Abels, M.*: Das Bundesverfassungsgericht und die Integration Europas. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen untersucht am Karlsruher Lissabon-Urteil, München, 2011.

anderen gouvernementalen Entscheidungsgremien.

Die Brisanz all dessen geht weit über die üblichen Fragen nach dem angemessenen Verhältnis von gouvernementaler und parlamentarischer Außenpolitik hinaus.³⁴ Es gibt ja weiterhin den politischen Willen, die Europäische Union als ein staatsförmiges Gebilde im Werden zu betrachten, in dem – wie weiland beim Übergang vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich – zur Innenpolitik wird, was vordem Außenpolitik war. Anschließend ist freilich für die parlamentarische Mitgestaltung solcher Politik das Parlament auf der nächsthöheren Systemebene zuständig, während das Parlament auf niedrigerer Ebene an Einfluss verliert. Das aber ist unter Geltung demokratischer Prinzipien nur dann akzeptabel, wenn die demokratische Legitimation des Parlaments auf höherer Ebene ungeschmälert ist, etwa die des Deutschen Bundestages im Vergleich zu jener der deutschen Landtage. So aber verhält es sich mit dem Europäischen Parlament aufgrund seiner Zusammensetzung, der fehlenden „europäischen Öffentlichkeit“, ja überhaupt eines „europäischen Volkes“ gerade nicht. Das wiederum bringt den Bundestag in eine schwierige Pufferposition. Als Parlament einer Demokratie hat er zwar das Regierungshandeln an die Zustimmungsbereitschaft der deutschen Bevölkerung zurückzubinden. Er kann das aber umso weniger, je näher das doch weiterhin verfolgte politische Ziel eines effektiven europäischen Regierungssystems rückt. Zwar kann der Bundestag – wie das die deutschen Landesparlamente gerade nicht vermögen – das Handeln der Bundesregierung auf europäischer Ebene kontrollieren. Er muss dann aber akzeptieren, dass bei großer Kontrollichte die Führungs- und Kompromissfähigkeit der deutschen Regierung in der EU sehr schrumpft. Umgekehrt muss eine Europapolitik der Bundesregierung, die wirkungsvolle und zu diesem Zweck gerade auch die Interessen von Partnerstaaten berücksichtigende EU-Entscheidungen hervorbringen soll, sich begleitender parlamentarischer Kontrolle weitgehend entziehen – nämlich gerade so, wie sich die Koordinierungspolitik der deutschen Landesregierungen im Bundesrat der Kontrolle durch die Landesparlamente entzieht.

Mit alledem zurechtzukommen, ist zwar eine Dauerherausforderung für den Bundestag und seine Rolle sowohl im deutschen als auch im – längst entstandenen – europäischen Regierungssystem. Diese Herausforderungen wurden aber viel größer, seit der Bundesregierung tatsächlich eine herausgehobene Führungsrolle in der Europäischen Union zugewachsen ist. Also kann der Bundestag,

34 Siehe dazu *Fuchs, M.*: Parlamentarische Mitwirkungsregime in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, in: *ZParl* [im Erscheinen].

anders als die Parlamente kleiner EU-Staaten, nicht allzu oft seine durchaus verfügbaren Vetomöglichkeiten ins Spiel bringen. Er würde dadurch nämlich die für die Europäische Union so wichtige Maklerrolle der Bundesregierung beeinträchtigen. Auf diese Weise entsteht nun aber für den Bundestag eine erhebliche Rollenspannung zwischen seiner Aufgabe, die Regierungspolitik um der Demokratie willen durch wirkungsvolle Kontrolle an die Bevölkerungspräferenzen rückzubinden, und der sich aus der Logik europäischer Politik ergebenden Pflicht, der Bundesregierung ihre Autorität und Handlungskompetenz gerade in konfliktuellen EU-Verhandlungsprozessen zu sichern. Diese Rollenspannung setzt den Bundestag seit längerem unter institutionellen Lerndruck³⁵ und war auch in der letzten Wahlperiode gut zu erkennen.

Leider löste sie der Bundestag erneut auf die für ihn bequemste Weise auf: Bei der europapolitisch höchst brisanten Migrationspolitik akzeptierte er ein – durchaus den Umständen geschuldetes – Vorgehen der Bundesregierung gemäß Versuch und Irrtum gerade so, als ob nicht gerade Versuche mitsamt den sich bei ihnen herausstellenden Irrtümern einer besonders intensiven kontrollierenden Begleitung bedürften. Das war auch gar kein Einzelfall, denn schon Jahre vorher bedurfte es beim Bewilligen erheblicher Steuermittel für verschiedene Stabilisierungs- und Rettungsmechanismen in der Euro-Zone erst des Gangs einiger Abgeordneter vor das Bundesverfassungsgericht, um dem vertrauensseligen *laissez faire* der Bundestagsmehrheit ein Ende zu setzen.³⁶ Und seitens des Bundestagspräsidenten war in der vorletzten Wahlperiode einmal sogar Mut gegenüber den Parlamentsfraktionen erforderlich, als nämlich er im September 2011 von der üblichen Zuteilung parlamentarischer Redezeiten abwich und von der CDU- bzw. FDP-Fraktion absichtlich nicht nominierte Kritiker der „Euro-Rettungspolitik“ in einer Plenardebatte zu Wort kommen ließ. Alles in allem hat der Bundestag jedenfalls auch während der abgelaufenen Wahlperiode bei europapolitisch brisanten Fragen eine sehr umfassende gouvernementale Prärogative zugelassen. Die reichte dann beim so folgenreichen Ignorieren des Dublin-Abkommens bis zum Handeln *praeter legem*, wenn nicht sogar *contra legem*. Insgesamt scheint dem Bundestag immer wieder der Wille oder die Kraft zu fehlen, klar als ein die Bundesregierung kontrollierender europapolitischer Akteur aufzutreten. Vielleicht hat sich hier das normativ richtige Verhältnis von

35 Detailliert dazu *Demuth, C.*: Der Bundestag als lernende Institution. Eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die Europäische Integration, Baden-Baden, 2009.

36 Dazu Anm. 1.

Parlamentsmehrheit und Regierung zu weit in die Richtung eines *prime ministerial government* verschoben: Statt dass die Regierung auf die Parlamentsmehrheit hört, horcht das Parlament auf den Regierungswillen.

Umgekehrt versteht man das Bestreben der Kanzlerin schon auch sehr gut, ihre ohnehin komplizierte Ausgleichspolitik im Rahmen der Europäischen Union vom Bundestag nicht auch noch verkompliziert zu bekommen. Am sichersten verhindert das eine breite Regierungsmehrheit, ein konstruktives Verhältnis zum Koalitionspartner sowie eine enge Abstimmung mit den jeweiligen Fraktionsführungen. Unter solchen Umständen können nämlich dissentierende Mitglieder der regierungstragenden Fraktionen kaum mehr tun, als mitunter ein wenig Sand ins Getriebe zu streuen. Allenfalls ein – nicht bei jedem Thema zu erringender – Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht stattet dann auch Minderheiten in neu fühlbar werdenden Kontrolllücken mit regierungsseitig ernstzunehmendem Einfluss aus. Zu den Folgen gehört dann aber jener breite parlamentarische Kontrollverlust über das europapolitische Regierungshandeln, der nicht wenig zur Verfestigung unserer innenpolitischen Repräsentationslücke um strittige Themen der Migrations- und Europapolitik beigetragen hat. Diese Repräsentationslücke verfestigte sich ihrerseits erst recht, als die außerparlamentarische Opposition zum europapolitischen Regierungskurs auch noch umstandslos „anti-europäisch“ genannt und dann in den Zusammenhang nicht nur von Nationalismus, sondern auch von Chauvinismus und Rassismus gerückt wurde. Auf diese Weise versah man sich im europapolitischen Streit mit wirkungsvollen innenpolitischen Keulen und tat damit weder der Sache noch unserer repräsentativen Demokratie etwas Gutes.

V. Was ist vom nächsten Bundestag zu erwarten?

Institutionen kennzeichnen sich durch Trägheit, Entwicklungen durch Pfadabhängigkeit. Insofern wird vom Bundestag im Wesentlichen „mehr vom Gleichen“ zu erwarten sein. Selbst seine absehbaren aktuellen Herausforderungen dürften nur Neuauflagen bekannter Probleme sein.

Gewiss wird auch der 19. Bundestag seine Pflicht zur Regierungsbildung zügig erfüllen. Für Rot-Rot-Grün wird es nicht reichen, und das legt die Initiative klar in die Hände der bisherigen Kanzlerin. Als Notnagel kann gerade ihr immer eine Große Koalition dienen. Doch weil es an einer solchen inzwischen Überdross gibt, wäre bei einer Bundestagsmehrheit für Union und FDP die Koalitionsbildung faktisch schon entschieden. Ähnlich dürfte das bei Schwarz-Gelb-Grün als einzig möglicher alternativer Mehrheit zu einer Großen Koalition sein. Eine solche als erneut abgeschlagener Juniorpartner einzugehen, wäre für die SPD

sehr hart, ginge an die Selbstachtung und verspräche keinen parteipolitischen Nutzen. Für die FDP wäre es umgekehrt ganz unplausibel, gerade nicht in eine – zur Großen Koalition alternative – Regierung unter CDU-Führung einzutreten, falls sich das rechnerisch ermöglichen lässt. Den Grünen wiederum bietet nur eine Jamaika-Koalition die Chance, die Oppositionsrolle auf Bundesebene nicht erst in einigen Jahren wieder loszuwerden. Das aber dürfte ein Verhaltensanreiz sein, dem – anders als vor vier Jahren – nur schwer zu widerstehen ist. Bloß wenn die Grünen sich einer ohne sie nicht möglichen Koalitionsbildung verweigern sollten und die SPD um keinen Preis mehr die Last eines Regierens unter CDU-Führung tragen wollte, würde das analytisch interessante Gedankenexperiment einer von der AfD tolerierten Minderheitsregierung der Union auch praktisch bedeutsam. Empfehlen kann man es, um der Stabilität unseres Regierungssystems und der Seriosität des Regierens willen, aber keineswegs.

Wirklich weichenstellend wird der nächste Bundestag gewiss für die AfD. Der zu erwartende Einzug der AfD ins Bundesparlament wird den zunächst triumphalen, dann stockend gewordenen Aufstieg dieser Partei von einer Protest- zu einer Parlamentspartei einstweilen zum Abschluss bringen. Das Schicksal der AfD wird dabei mitprägen, wie nahe ihr Stimmenanteil entweder an fünf Prozent oder an zehn Prozent liegt. Ein vergleichsweise schlechtes Wahlergebnis wird nämlich Diskussionen darüber nach sich ziehen, wer und was alles ursächlich dafür ist, dass die von den Landtagswahlergebnissen in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern in den – utopischen – Erwartungshorizont gerückten an die 20 Prozent eben doch nicht erreicht wurden. Personal- und Positionsveränderungen dürften die Folge sein, wobei aber noch unklar ist, ob es anschließend Feldvorteilen eher für die „Fundis“ oder für die „Realos“ der AfD gibt, also für die „Patriotische Plattform“ oder die „Alternative Mitte“. Die „Realos“ dürften der AfD wohl bessere Chancen eröffnen, sich im deutschen Parteiensystem festzusetzen. Hingegen wird bei einem vergleichsweise guten Wahlergebnis auch dieser Erfolg recht viele Väter haben und deshalb der AfD eine weitere Richtungsdiskussion zunächst ersparen. Die wird aber unvermeidlich im Lauf der Wahlperiode kommen, weil die AfD dann zu allen bundespolitisch brisanten Themen eine klare Position beziehen muss, insbesondere zu einer praktikablen Zuwanderungs- und Integrationspolitik sowie zur Weiterführung der Europäischen Union. Ganz offen ist angesichts des weithin unbekanntenen AfD-Aufgebots für den Bundestag auch, mit wieviel politischer Vernunft in ihrer Bundestagsfraktion gerechnet werden darf. Die Erfahrungen aus etlichen AfD-

Landtagsfraktionen stimmen da eher skeptisch.³⁷ Im für die AfD schlimmsten Fall wird sie – wie einst die NPD in Sachsen – von ihrem Bundestagspersonal oder durch manch törichte Positionsnahme blamiert. Im besseren Fall kann sich die AfD als systemoppositionelle Partei unter talentierter Führung profilieren. Dann fehlt ihr aber immer noch – und dauerhaft – die für den gewünschten Systemwandel erforderliche Unterstützung. Im für die AfD besten Fall wird sie zu einer möglichen Partnerpartei der Union geworden sein, womöglich wie einst die Grünen an der Seite der SPD. Doch was sie einmütig wollen soll, weiß die AfD offenbar selbst noch nicht.

Die anderen Parteien hingegen wissen, dass sie mit der AfD nichts zu tun haben wollen. Am leichtesten tun sich da Linke, Grüne und SPD, da für sie – abseits der Kritik an der Globalisierung – ohnehin kaum inhaltliche Schnittmengen mit der AfD gibt. Also können diese Parteien leicht die Fortsetzung der Ausgrenzungspolitik gegenüber der AfD fordern, idealweise mit klammheimlicher Freude daran, dass gerade diese Ausgrenzungspolitik die AfD weiterhin stabilisieren wird und die CDU um ihre derzeit dominante Stellung im deutschen Parteiensystem bringen kann. Anders verhält es sich deshalb mit der CDU. Durchaus ist offen, ob nicht eine realistische Einschätzung der machtpolitischen Risiken fortwährender AfD-Präsenz im Bundestag – gerade in Verbindung mit der erforderlichen Neuaufstellung der Union nach dem jetzt in den politischen Planungshorizont rückenden Abgang von *Angela Merkel* – zu einer Neuaufnahme des Versuchs führen wird, bis zum rechten Narrensaum hin integrierend zu wirken und dergestalt der AfD ihre Wählerbasis abspenstig zu machen. Tatsächlich wird hier vieles davon abhängen, welche Strategieüberlegungen mit den Rangkämpfen der *Nach-Merkel-Zeit* verbunden werden und auf welche Weise die Kanzlerin ihr Erbe bestellt. Politische Erfahrungen lassen davon ausgehen, dass schon weit im Vorfeld der übernächsten Bundestagswahl ihre Macht erodieren wird, falls sie klar die Weichen auf ihre Nachfolge stellt, dass sich aber lähmende Unsicherheit in der CDU ausbreitet, wenn sie das unterlässt.

Die FDP wird wohl nicht den Doppelfehler aus der 2009 geschlossenen Koalition wiederholen, ausgerechnet ihr innenpolitisch attraktivstes Personal als Außen- und Entwicklungsminister in die weite Welt zu schicken, und sich obendrein durch nur symbolisch wichtige Klientelpolitik um ihre Glaubwürdigkeit als wirtschafts- und sozialpolitischer Reformpartei zu bringen. Ränge sich dann auch

37 Siehe *Rütters, P.*: „Parlamentsfähig“? – Die Abgeordneten der AfD in den Landtagen und Bürgerschaften, in: ZParl 48/1 (2017), 3-24.

noch die Union zum „gönnen Können“ durch, wäre eine ansehnliche Neuauflage jenes Bündnisses möglich, das Deutschland schon mehrfach erfolgreich regiert hat. Und weil die anstehenden großen Herausforderungen – vor allem: Migration und Integration, Zusammenhalt der Europäischen Union, Zukunftsfähigkeit des auf eine konkurrenzfähige Wirtschaft angewiesenen deutschen Sozialstaates – allem Anschein nach nicht entlang der traditionellen Konzepte von Grünen, SPD und Linker bestanden werden können, wäre ein Fortdauern dieses Bündnisses sogar über das Ende der nächsten Wahlperiode hinaus vorstellbar.

Die Grünen dürften in eine Zerreißprobe geraten. Nicht nur haben sie sich – wie auch die SPD – unter der Kanzlerin *Merkel* „zu Tode gesiegt“, weil inzwischen aus so gut wie allen ihren Politikprojekten – von der Energiewende über die multikulturelle Einwanderungsgesellschaft bis hin zur „Ehe für alle“ – praktizierte Politik geworden. Deshalb aber kann nun auch nicht weiterhin die Attraktivität schöner Visionen von den ungewollten, oft kontraproduktiven Nebenwirkungen solcher Politik ablenken. Sondern es lässt sich auch der frühere Charme der Grünen als Protestpartei mit überlegener Moral nur noch schwer am Leben halten, da sie seit langem in vielen Bundesländern mitregieren und obendrein zur Partei der gebildeten, in guten Verhältnissen lebenden Mittelschicht geworden sind. Das wiederum macht sie mehr und mehr zu Verteidigern eines lange schon entlang ihrer eigenen Wünsche ausgestalteten *status quo*. In dieser Rolle wurden sie inzwischen zu einem passfähigen Koalitionspartner der CDU, in Baden-Württemberg sogar unter eigener Führung. Doch solchem Sein widerspricht das typischerweise hinterherhinkende Bewusstsein: Die meisten Mitglieder und Anhänger der Grünen verstehen sich weiterhin als links und fortschrittlich sowie ethisch an der Spitze von allen. Das dürfte starke innerparteiliche Spannungen nach sich ziehen, ebenfalls wohl auch Stimmenverluste bei den kommenden Landtagswahlen, wenn wirklich eine Koalition mit Union und FDP eingegangen wird.

Die schwierigsten Positionierungsaufgaben stellen sich während der nächsten Wahlperiode der SPD. Die Unwahrscheinlichkeit, ab Herbst den Kanzler stellen zu können, lähmt die Partei schon im Wahlkampf. Und Frustration über den erneut ausbleibenden Positionsgewinn nach einer Großen Koalition wird gewiss zur Hypothek bei den nach Wahl gewiss anzustellenden Überlegungen, ob man sich wirklich ein weiteres Mal als Juniorpartner der Union verdingen soll. Gut beraten, würde die SPD endlich begreifen, dass der Kern ihres strategischen Dilemmas in der „Sozialdemokratisierung der CDU“ besteht, sie sich also dem doppelseitigen Druck von Union und Linker gewiss nicht dadurch entziehen kann, dass sie von der Union eine „klare Kante gegen rechts“ fordert, also einen

Platz in der – einst auch von Sozialdemokraten beanspruchten – politischen Mitte. Doch angesichts festgefüger sozialdemokratischer Glaubensüberzeugungen zum nötigen „Kampf gegen rechts“ ist es sehr unwahrscheinlich, dass die SPD sich während der nächsten Wahlperiode zu folgender Doppelstrategie durchringt: Einesteils wäre von der CDU die Absorption von AfD-Wählern, also ein „Ruck nach rechts“ zu fordern – und andernteils informell mit der Linken daran zu arbeiten, dass wechselseitig kompatible Konzepte zur Sicherheits-, Außen- und Europapolitik verfügbar werden. Unter solchen Umständen würde durch eine „rechtere CDU“ sowohl Platz für die SPD in der politischen Mitte frei als auch die Tragfähigkeit eines linken Regierungsbündnisses plausibel. Dann aber könnte die SPD bei der nächsten Wahl mit einigen Erfolgchancen auf die Ablösung einer „allzu weit nach rechts gerückten“ Union durch ein rot-rot-grünes Bündnis mit realistischen Politikkonzepten ausgehen. Es spricht allerdings vieles dafür, dass die gerade auch von der SPD aufgerichteten Gebote und Verbote politischer Korrektheit die Sozialdemokratie an einer solchen Strategie zur Wiedererringung struktureller Mehrheitsfähigkeit hindern. Dann aber bleibt ebenfalls unwahrscheinlich, dass sich die Linke ernsthaft auf die Übernahme von bundespolitischer Regierungsverantwortung einstellen muss. Und damit entfällt auch der Druck, den Liniestreit innerhalb der Partei zu entscheiden, also – von der Nachfolgerin der regierungserfahrenen ostdeutschen SED zum gerade auch westdeutschen Sammelbecken aller wirklich Linken geworden – genau das zu tun, was Linke am meisten scheuen: nämlich schöne Visionen mit unschönem, doch von der politischen Lage verlangtem Handeln zusammenzubringen. Also ist mit einer einflussreichen bundespolitischen Rolle der Linken auch weiterhin nicht zu rechnen.

Natürlich lässt sich nicht absehen, welche außen- und europapolitischen Herausforderungen von den unter solchen strategischen Optionen agierenden Bundestagsparteien während der nächsten Wahlperiode zu bewältigen sind, dann aber vorherige Ziele und Pläne auch über den Haufen werfen können. Also mag die kommende Wahlperiode ähnliche Eigendynamik entfalten, wie das während *Angela Merkels* erster Großer Koalition von der internationalen Finanzkrise veranlasst wurde, während der Koalition mit der FDP von „Fukushima“, und während der jetzt auslaufenden Koalition von den Krisen um den Bestand der Euro-Zone sowie um die Zuwanderung nach Europa. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird sich der Bundestag aber intensiv – und sei es in Rückkoppelung mit durch Normenkontrollverfahren absichtlich ausgelösten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts – um die Neugestaltung unseres Zuwanderungs- und Integrationsrechts samt der von ihm auszulösenden Verwaltungspraxis kümmern müssen. Gleiches gilt für den Zusammenhalt unserer in starkem

demographischem Wandel begriffenen Einwanderungsgesellschaft, in der nun auch die Brisanz von Religion wiederkehrt. Mitgestalten und kontrollieren muss der Bundestag auch jene Politik der Bundesregierung, bei der es um die weitere Ausgestaltung der Europäischen Union geht. Zerrkräfte beschert dieser ja nicht nur die längst nicht ausgestandene Schuldenkrise in der Euro-Zone samt den Folgen der auf Inflation ausgehenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank. Womöglich noch wuchtiger werden die Spannungen sein, die der immer wieder in Aussicht gestellte Versuch zeitigen dürfte, nach Europa gelangte Migranten in solchen EU-Staaten anzusiedeln, deren Regierungen – veranlasst durch sie ins Amt bringende Wahlergebnisse und auch weiterhin getragen von ihren Bevölkerungen – sich genau dagegen sperren. Zumal die Androhung finanzieller Konsequenzen für unerwünschtes nationales Verhalten könnte erst zur Ausbreitung des Vorwurfs eines neuen deutschen Dominanzverhaltens führen, am Ende gar zu Austrittsdrohungen mittelosteuropäischer EU-Staaten. Dann wäre gerade eine gutgemeinte Europapolitik Deutschlands auf ganzer Linie gescheitert.

An dieser Stelle kommt dann wieder das Hauptversäumnis des 18. Deutschen Bundestages ins Spiel: die unzulängliche Kontrolle der europapolitisch relevanten Politik der Bundesregierung, welche ihre zentrale Ursache in den oben umrissenen Defekten bei der Repräsentation von Bevölkerungspräferenzen hat. Denn im Grunde waren es Unplausibilitäten der so stark von den Imperativen gouvernementaler Kooperation geprägten Europapolitik, die quer über Europa den Rechtspopulismus hochkommen ließen. Anschließend suchte man die Ursachen solcher Unplausibilität aber nicht in den getroffenen Entscheidungen oder in deren Konsequenzen, sondern im Verständnisvermögen der rechtspopulistisch aufbegehrenden Wählerschichten. Wenn dann aber der „Kampf gegen rechts“ populistische Parteien doch nicht aus den Parlamenten fernhalten konnte, sondern wenn diese zu innenpolitischen Machtfaktoren wurden, ja sogar selbst – wie in Ungarn und Polen – an die Macht gelangten, dann wurde der ungelöste Konflikt über plausible Politik von der innenpolitischen auch noch auf die europapolitische Arena hochgetrieben. Das führt dann freilich nicht zu einer plausibleren Europapolitik, sondern allenfalls zu mehr innenpolitischer Entfremdung gegenüber der Europäischen Union in immer mehr Ländern. Und weil Deutschland nun einmal die Führungsaufgabe in der sich um dieses Land herum erstreckenden Europäischen Union auszuüben hat, wäre dessen Parlament in ganz besonderem Maße dazu aufgerufen, nicht auch noch hierzulande die Entfremdung zwischen einem erheblichen Teil der Bevölkerung und den – aus wirklich guten Gründen – europafreundlichen politischen Eliten fort dauern zu lassen.