

Die deutsche Politik vor der Bundestagswahl: Überprüfungsbedürftige Binnenstruktur – europäischer Führungsauftrag

von Joachim Jens Hesse

Das vorliegende ZSE-Doppelheft erscheint aus Anlass der Bundestagswahlen am 24. September 2017. Es sucht den Stand und Zustand des politischen Systems in Deutschland zu umreißen und verbindet einen Rückblick auf die vergangene mit einem Ausblick auf die kommende Legislaturperiode. Die Autoren wurden eingeladen, ihre jeweiligen Analysen ggf. durch konkrete Erwartungen an den 19. Bundestag zu ergänzen. Da das Heft drei Wochen vor dem Wahltermin erscheint, ist sichergestellt, dass entsprechende Empfehlungen Gehör finden werden. – Die nachfolgenden Ausführungen erarbeiten einen Analyserahmen, der die Beurteilung vergangener und die Reichweite kommender Politiken erleichtern sollte. Die eher akademischen Zugänge führender Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler werden in einer abschließenden Rubrik um Beiträge ergänzt, in denen sich jüngere Politiker der „kommenden“ Generation komprimiert zur Bedeutung der Wahl äußern.

This ZSE-issue looks in detail at the upcoming elections to the Bundestag, the German Parliament. It aims at a thorough stock-taking of policies pursued by the outgoing Government and those that might dominate the agenda of the incoming one. The following introduction tries to provide an analytical framework for the various contributions, be they of a legal, economic or political nature. In the final section, upcoming politicians of all parties expected to be represented in the new Bundestag were asked to provide their expectations for the years to come.

I. Rückblick auf die 18. Legislaturperiode (2013-2017): formale Stabilität, brüchiger Konsens, turbulentes Umfeld

Zum Abschluss der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages übertreffen sich die Vertreter der Großen Koalition mit Erfolgsmeldungen: So verweist die CDU/CSU nicht zu Unrecht auf große wirtschafts- und finanzpolitische Er-

folge und preist die wachsende geopolitische Bedeutung der Bundesrepublik (und in ihr die der Kanzlerin), um sich im vorschnellen „Regierungs“- , nicht Wahlprogramm „für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben“ auszusprechen.¹ Der Koalitionspartner, die SPD, sieht sich gleichermaßen erfolgreich und dokumentiert wichtige sozialpolitisch ausgerichtete Reformen, die man in der Koalition durchgesetzt habe (Mindestlohn, Renten-, Frauen- und Familienpolitik). Jetzt gehe es darum, den Weg zur „sozialen Gerechtigkeit“ weiter zu beschreiten; der gewählte Spitzenkandidat, *Martin Schulz*, garantiere dies, ja lebe es gleichsam vor.² Die Oppositionsparteien versuchen sich demgegenüber gesondert zu profilieren, mit unterschiedlichen Schwerpunkten und bislang eher geringem Erfolg, so zumindest ausweislich der Wahlumfragen der großen Institute. Während die GRÜNEN verzweifelt versuchen, sich als regierungsfähig darzustellen und die seit der Wahl in Baden-Württemberg sinkende Zustimmung in allen Bundesländern durch erweitertes Engagement in ihrem „Kernbereich“ aufzufangen, kämpft die LINKE nach bislang wenig überzeugenden Leistungen in den von ihr regierten bzw. mitregierten Ländern (Thüringen und Berlin) um weitere, vor allem westdeutsche Aufmerksamkeit. Dagegen steht die FDP aufgrund überzeugender Arbeit in einigen Flächenländern und einer analytisch begabten neuen Führungsebene vor dem Wiedereinzug in den Bundestag, in dem erstmals auch, nach Erfolgen in zahlreichen Landtagswahlen und trotz permanenter interner Auseinandersetzungen, die AfD präsent sein dürfte.

Die beste aller Welten also, zudem eine demokratietheoretisch immer wieder geforderte, demokratiepolitisch aber meist eingeschränkte Auswahl zwischen unterschiedlichen politischen Konzepten? Nicht wirklich. Diskontiert man die politischen Bilanzen um ihre situations- und saisonbedingten Übertreibungen, bietet sich angesichts zahlreicher Verwerfungen, ungelöster Probleme und neuer Herausforderungen eine eher nüchterne Analyse an. Sie verweist trotz formaler Stabilität des politischen Systems auf gesellschaftliche Veränderungen, die in dieser Häufigkeit und Intensität selten sind und kaum im Rahmen der üblichen Routinen abzuarbeiten sein dürften. Eine „neue Politik“ also, die den ohnehin ablaufenden Generationsumbruch materiell grundieren könnte, ja sollte? Das vielleicht nicht, aber angesichts multipler Gefährdungen auch kein „weiter so“, weder binnenstaatlich noch europäisch.

1 CDU/CSU (Hg.): Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021, Berlin, 03.07.2017.

2 SPD (Hg.): Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, Dortmund, 25.06.2017.

Schon die formale Stabilität des Regierungssystems ist durchaus trügerisch. Seine Verletzbarkeit ist deutlich erkennbar, sei es im Rahmen der föderalstaatlicher Routinen oder aber der Rolle Deutschlands in der Europäischen Union und auf den Weltmärkten. Wurde Ersteres durch das Erkaufen einer erweiterten Zentralisierung im Bund-Länder Verhältnis zwischenzeitlich pazifiziert, gilt für Europa angesichts vielfältiger Krisen eine Art von Notstand. So bedurfte es erst des Schocks durch den durchaus mitverschuldeten „Brexit“³ und das erratische Auftreten des neuen amerikanischen Präsidenten, dass man sich des eigenen europäischen Interesses erinnerte – ohne dies freilich materiell einlösen zu können. Noch immer irrlichert die Europäische Kommission zwischen unterschiedlichsten Baustellen umher, ist sie weder in der Lage, die Außengrenzen der EU zu sichern noch handelspolitisch jene Einheit zu garantieren, die protektionistische Versuchungen konterkarieren könnte. Es bleibt lediglich die Hoffnung, dass „von außen“ und über neue Gesichter, wie das *Emanuel Macrons*, die strategischen und konzeptionellen Defizite Europas abgebaut werden können, vermutlich eher durch intergouvernementale Kooperation als durch ein konsequentes Handeln der europäischen Organe und Einrichtungen.

Binnenstaatlich überwiegt die Erleichterung, dass im Gefolge der niederländischen und französischen Wahlen der „Rechtspopulismus“⁴ eingedämmt scheint, dessen zwischenzeitliche Verteufelung allerdings übersah, dass jenseits der ideologischen Verblendungen sowohl *Gert Wilders* wie *Marine Le Pen* Verwerfungen in den europäischen Demokratien ansprachen, die ernst zu nehmen sind, zumal sie Europa bereits die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs kosteten. Das deutsche Pendant scheint sich selbst zu richten, sei es aufgrund interner Querelen oder aber unrealistischer Programmatik. Eines freilich gelang der AfD: den Konsens der Demokraten in Deutschland aufzubrechen, nicht zuletzt in Reaktion auf die so unbedachte wie rechtswidrige Flüchtlingspolitik *Angela Merckels*.⁵ Wer den soeben vorgelegten Verfassungsschutzbericht der Bundesregierung aufmerksam liest⁶, wird wenig Verständnis für die angesichts solcher Bedrohungsszenarien blauäugig anmutenden Passagen im „Regierungspro-

3 S. hierzu *Hesse, J. J.*: Abschied von der *ever closer Union*: Wege zu einer besseren und realitätsnäheren Union, in: ZSE 15/1 (2017), 178 ff.

4 Diese Kennzeichnung wird inzwischen für eine derartige Vielzahl politischer Haltungen und Aussagen eingesetzt, dass die Grenzlinien verschwimmen; seriöse Publikationen zum Thema sind selten, es dominiert eher die Lust an der Stigmatisierung des politischen Gegners als der Versuch, belastbare empirisch-analytische Erkenntnis zu generieren.

5 *Hesse, J. J.*: Staatsversagen? Bankrotterklärung Europas? Anmerkungen zur Flüchtlingskrise, in: ZSE, 13/3 (2015), 336-355.

6 *Bundesministerium des Innern* (Hg.): Verfassungsschutzbericht 2016.

gramm“ der Union aufbringen können; dass sich „2015 nicht wiederholen“ dürfte⁷, reicht gewiss nicht aus, jene Veränderungen aufzufangen, die das Land nicht nur beträchtlich verunsicherten, sondern angesichts der Folgen unkontrollierter Masseneinwanderung bis heute auch spalten. Die Terrorismusgefahren, die vielfachen Rechtsbrüche, die Herausbildung weiterer Parallelgesellschaften und schließlich das Unvermögen, dies auch einzugestehen, entfremden weite Kreise der Bevölkerung der Politik. Frau *Merkel* hat aber Glück: der Mangel an überzeugenden Alternativen, ihr internationales Ansehen und die ihr zugesprochene „ruhige Hand“ dürfte ihre Wiederwahl begünstigen, trotz der vielen abrupten Politikwechsel, die ihre Regierungszeit kennzeichneten (Energiewende, Wehrpflicht, Flüchtlingspolitik, „Ehe für alle“).

Schon wenige Tage nach den programmatischen Erklärungen zur Bundestagswahl holt die Realität die Parteien wieder ein – und das auf gleich mehreren Ebenen. Dabei dokumentierte der Hamburger G 20-Gipfel nicht nur eine beträchtliche materielle Unsicherheit der politischen Elite in fast allen der angesprochenen Themenfelder (Außen- und Sicherheitspolitik, Afrikahilfe, Umwelt- und Energiepolitik), sie wurde vielmehr auch daran erinnert, dass die erweiterte Globalisierung des öffentlichen Handelns Widerstand und Protest erzeugt. Dass dieser entgleiste und in erschreckende Formen kriminellen Handels mündete, sollte nicht verdecken, dass die Unsicherheit über die weitere ökonomische und soziale Entwicklung groß ist und „Verlierer“ über ein wachsendes Störpotential, unter Einschluss terroristischen Handels, verfügen. Zudem sieht sich die deutsche Politik heute weit stärker in geopolitische Herausforderungen (und Verantwortlichkeiten) einbezogen, als man das ausweislich der Koalitionsvereinbarung⁸ zu Beginn der 18. Legislaturperiode erwartete: von den großräumigen Wandlungsbewegungen der Flüchtlinge und Migranten über die nicht nur ungelösten, sondern sich auch noch verschärfenden Probleme im Nahen und Mittleren Osten bis hin zu jenen Prozessen, die unter der Chiffre der „Digitalisierung“ in vielfältiger Ausprägung neue Arbeitswelten und eine Maßstabsvergrößerung des Denkens und Handelns erkennen lassen. Mit der Überwindung von Zeit und Raum wird zudem eine weltweite Transparenz und Kommunikation begünstigt, die private wie öffentliche Reaktionszeiten erheblich verkürzen und materiellen wie immateriellen Innovationsbedarf deutlich machen.

Die damit bewirkte Verunsicherung, für viele ein „Ende der Gewissheiten“,

7 CDU/CSU, Regierungsprogramm 2017, a.a.O., 63.

8 CDU/CSU/SPD (Hg.): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14.12.2013.

verstärkt bestehende Polarisierungen und begünstigt neue, auch rückschrittliche. Besonders deutlich wird das im Ringen zwischen unilateralem Handeln, bilateraler und multilateraler Kooperation – nicht nur bei der Bewältigung geopolitischer Probleme, sondern auch im Rahmen der Weltwirtschaft. *Donald Trump* steht mit seiner protektionistischen *America first*-Haltung bekanntlich nicht allein. Mit der Androhung von Strafzöllen auf Importe, die Überprüfung jeglichen Freihandelsabkommens und natürlich dem Ausstieg aus dem Pariser Klimaabkommen deutet sich eine Rückkehr nationaler Egoismen an, unterstützt von populistischen Gruppierungen, die selbst in Europa bis zu einem Drittel der Wählerschaft auf sich ziehen.⁹

All das signalisiert Veränderungen, denen die (dem öffentlich Handeln zugewandten) Wissenschaften bislang wenig entgegen zu setzen haben: theoretisch bestenfalls „informiert“, analytisch erschreckend undifferenziert und meist ohne belastbare empirische Basen finden sich hier Forderungen nach einer „neuen Politik“, beklagt man systemgefährdende Ordnungs- und Kontrollverluste und werden den Hoffnungen auf *economies of scale and scope* (Größen- und Verbundvorteile) Verliererbilanzen gegenübergestellt. Die Größe (von Märkten) und der Zentralisierungsgrad (politischer Systeme) werden so zu durchaus diskussionswürdigen Kategorien. Sie müssten sich freilich nicht nur in der Praxis bewähren, sondern auch angenommen werden, stehen mithin unter verstärktem Rechtfertigungszwang. Dies wäre nicht nur negativ zu werten, sondern als jene Herausforderung zu begreifen, ohne die weder nationalstaatliche noch europäische Akteure eine Überprüfung ihrer Organe und Einrichtungen auf den Weg bringen werden. Die fast nur noch reaktiven, die eigenen Routinen nahezu zementierenden Politikmuster stehen dem Gestaltungsauftrag der Politik entgegen und gefährden so auch noch die Legitimation durch eine verunsicherte Bevölkerung und Wählerschaft. Angesichts der massiven Veränderung der politischen, ökonomischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen wird hier zurecht ein proaktives und, wo möglich, präventives politisches Handeln erwartet. Die binnenstaatliche wie die europäische Politik scheinen derzeit aber weit davon entfernt.

II. Eine endogen wie exogen durchwachsene Bilanz

Sucht man auf der Basis dieser ersten Zugänge die 18. Legislaturperiode zu bilanzieren, stehen erwartbar anerkennenswerte Erfolge neben Versäumnissen und

9 Etwa: *Marine le Pen* in Frankreich, vgl. *Kolly, M.-J./Kohler, A.*: Die Ergebnisse Macrons und Le Pens in der Übersicht, in: *NZZ*, 08.05.2017.

diskussionswürdigen Entscheidungen, welche die Kennzeichnung einer „durchgewachsenen“ Bilanz nahe legen. Sie sollte endogene, mithin auf die bundesstaatliche Ordnung gerichtete Politiken, von eher exogen induzierten Vorhaben unterscheiden; in letzteren geht es um die Mitwirkung an und die Steuerung von europäischen wie globalen Entwicklungen.

Endogen erwies sich die Große Koalition nicht nur als arbeits-, sondern auch als entscheidungsfähig.¹⁰ Dies bildete zunächst einen erfreulichen Kontrast zu der eher entscheidungsschwachen und glücklosen schwarz-gelben Vorgängerregierung. Im Zentrum der Routineaufgaben stand die Wirtschafts- und Fiskalpolitik, deren Erfolge, samt korrespondierender Steuereinnahmen und begünstigt durch ein anhaltend niedriges Zinsniveau, erstmals seit 1969 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme („schwarze Null“) erlaubten und Überschüsse in Höhe von über 18 Mrd. Euro auswiesen. Dies weckte verständlicher Weise Begehrlichkeiten, die von einem konsequenten Schuldenabbau bis hin zur Auflösung unbestreitbarer infrastruktureller Defizite (Schulen, Brücken, Autobahnbau) reichten.

Darüber hinaus kam es zu beträchtlichen sozial- wie familienpolitischen Innovationen, die in der Tat fast ausschließlich auf sozialdemokratische Initiativen zurückgingen und, wie der Mindestlohn, großen Beifall in der Bevölkerung fanden, während sich die Kanzlerin dem Vorwurf eines „kontinuierlichen Schleifens konservativer Werte“, ja einer fortlaufenden Sozialdemokratisierung der CDU ausgesetzt sah. In Teilen verheerende Niederlagen bei Landtagswahlen machten die Vorbehalte deutlich. Überlagert und in Teilen ersetzt wurden diese Auseinandersetzungen dann freilich durch die Flüchtlingspolitik oder besser die Entscheidung der Kanzlerin, am 04. September 2015 die Grenzen der Bundesrepublik für sich in Ungarn stauende Flüchtlinge zu öffnen.¹¹ Diese Entscheidung (vgl. hierzu ausführlich Kap. VII.) erwies sich als verhängnisvoll. Sie setzte die Republik einem unkontrollierten, ja illegalen Zustrom von einer knappen Million Einwanderern aus, spaltete damit die Nation und isolierte die Bundesrepublik im Rahmen der Europäischen Union. Zudem verfiel die Reputation der Kanzlerin, nachdem erkennbar wurde, dass ein nur geringerer Teil der Zuwanderer „Flüchtlinge“ im Sinne des Völkerrechts waren, es sich vielmehr vor allem um Wirtschaftsmigranten handelte, die soziale Sicherung, Arbeit und Ausbildung suchten. Der offensichtliche staatliche Kontrollverlust erlaubte zwischenzeitlich ein *anything goes*, das durch eine erhebliche Schwächung rechtsstaatlicher Rege-

10 Vgl. unter vielen die Bilanz der Legislaturperiode in: Das Parlament, Nr. 30/31 vom 24. Juli 2017.

11 Die unbestreitbar materialreichste Analyse der merkelchen Flüchtlingspolitik findet sich bei *Alexander, R.*: Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, München, 2017.

lungssysteme, deutlichen Missbrauch sozialer Sicherungsleistungen und ansteigende Kriminalität gezeichnet war; terroristische Anschläge schließlich machten das Unbedachte der Grenzöffnung selbst Wohlmeinenden deutlich.

Die kleinlichen und rechthaberisch anmutenden Auseinandersetzungen um die Lesart des Flüchtlingszustroms (auch innerhalb der CDU/CSU) beruhigten sich erst nach der Schließung der Balkanroute. Langsam normalisierte sich dank überragender Leistungen der dezentralen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft das Leben und die politische Diskussion – bis hin zu einem Erholen der Zustimmungswerte für die Kanzlerin, die allerdings erst nach dem Brexit und der Wahl *Donald Trumps* von der sich breit machenden allgemeinen Unsicherheit profitierte (*rallying around the leader*). Auch wurde erkennbar, dass der schließlich inthronisierte sozialdemokratische Spitzenkandidat für die kommende Bundestagswahl lediglich auf einen Neuigkeitsbonus vertrauen konnte, der sich aber schnell wieder abflachte und die verhängnisvollen Niederlagen der SPD im Saarland, Schleswig-Holstein und vor allem Nordrhein-Westfalen, der einstigen „Herzkammer“ der Sozialdemokratie, nicht nur nicht verhindern konnte, sondern sie wohl auch (mit)begründete.

Personalpolitisch ergaben sich ohnehin eine Reihe von Veränderungen, die als Zeichen politischer Umorientierungen gedeutet wurden. Dazu gehörten die Wahl *Frank-Walter Steinmeiers* zum Bundespräsidenten, ein Amt, in dessen Besetzung nach der Wahl *Joachim Gaucks* (der sich freilich unerwartet als eine Art von „Glückstreffer“ erwies) sowie vorher *Horst Köhlers* und *Christian Wulffs* Schwächen christdemokratischer Personalplanung erkennbar wurden. Die zwischenzeitliche „Entmachtung“ des Innenministers (in der Flüchtlingspolitik) und die glücklose, weil erkennbar zu ambitioniert und nicht immer ausreichend informiert erscheinende Verteidigungsministerin verwiesen auf weitere Mängel im christdemokratischem Führungspersonal unterhalb der Kanzlerin, während die Sozialdemokratie scheinbar mutige personalpolitische Rochaden vornahm, die sich bislang allerdings nicht auszahlten. Generell wird man sagen können, dass das Spitzenpersonal der politischen Parteien vor einem Generationsumbruch steht, den man erkennbar verpasst hat. Er findet sich eher in den anderen Parteien, die deshalb personell unverbraucher wirken; dies gilt vor allem für die unter *Christian Lindner* wieder erstarkte FDP und in Teilen auch für die GRÜNEN, deren unverkennbar größte Begabung, *Robert Habeck*, nur knapp im Rahmen einer Mitgliederbefragung zur Spitzenkandidatur scheiterte. Eine der Bewegung *Emmanuel Macrons* oder der von *Sebastian Kurz* in Österreich vergleichbare Personalisierung findet sich derzeit (noch) nicht – durchaus zum Schaden un-

verzichtbarer Austauschprozesse. Die deutsche Politik wirkt in Teilen überaltert und verbraucht.

Exogen schließlich stellten sich in der 18. Legislaturperiode vor allem jene Probleme, die auch die Agenda des Hamburger G 20-Gipfels im Juli dieses Jahres prägten: von der Terrorismusabwehr über den Syrienkonflikt, die Klima-, Handels- und Finanzpolitik bis hin zur Fortentwicklung der Europäischen Union.

Die *Situation im Nahen und Mittleren Osten* konnte im hier interessierenden Zeitraum erkennbar nicht nur nicht entschärft werden, die Polarisierung nahm vielmehr zu. So vertiefte sich der Syrienkonflikt trotz der Erfolge gegen den Islamischen Staat (IS) weiter, verstärkten sich die Spannungen am Golf und die prekäre Lage am südlichen Mittelmeerrand. In allen drei Fällen sind kurz- und selbst mittelfristig erfolgversprechende Strategien nicht erkennbar, im Gegenteil, die gleichsam Umkehrung der Nahostpolitik Präsident *Obamas* durch *Donald Trump* scheint die Konflikte zu verschärfen. Die Krise um Katar etwa dokumentiert zweierlei: die Ermutigung Saudi-Arabiens durch die USA, die Auseinandersetzung mit dem Iran zu vertiefen und dies mit Waffenlieferungen zu unterstreichen, sowie die wachsende Kritik zahlreicher nicht nur arabischer Staaten an der katarischen Haltung, radikale arabisch-sunnitische und terroristische Organisationen zu unterstützen: neben dem IS etwa die Al-Nusra Front in Syrien und die Muslimbruderschaft in Ägypten. Ob damit die Region befriedet oder gar demokratische Prozesse gefördert werden können, darf man bezweifeln; eher geht es um vergleichsweise „stabile“ politische Allianzpartnerschaften bei der Einhegung des Iran als regionaler Groß- und Atommacht.

Auch die *Handels- und Finanzpolitik* rückte mit der Wahl *Donald Trumps* wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die von ihm vertretene „*America first*“-Haltung bildet zwar keine Absage an den Welthandel, lässt aber eine protektionistische Haltung insofern erkennen, als er zahlreiche internationale Handelsabkommen als für die USA „nicht fair“ bezeichnete und Strafzölle wie andere Abgaben in Aussicht stellte. Zwar bekannte sich die G20-Gruppe im Hamburger Abschlussdokument dann doch zum „freien Handel“, freilich unter Hinweis auf den Abbau unfairer Praktiken. Man werde den Protektionismus zwar bekämpfen, sehe aber auch „rechtmäßige Handelsschutzinstrumente“ und bemühe sich um eine weitere Verbesserung der Welthandelsorganisation (WTO), Formulierungen, in denen sich *Angela Merks* Insistieren auf der Regelgebundenheit des Welthandels und *Trump*s Bemühen um veränderte, vor allem den Interessen der USA folgende „*deals*“ trafen.

Mit Blick auf den *Bankensektor* kamen die langjährigen Bemühungen um eine Stabilisierung zu einem gewissen Abschluss: „Ein offenes, widerstandsfähiges Finanzsystem, das auf international vereinbarten Standards fußt, ist von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung nachhaltigen Wachstums.“¹² Die zwischenzeitlich erarbeitete Reformagenda wurde bestätigt und bestärkt, der noch strittigen Kapitalunterlegung von Banken (Basel III) sucht man durch eine Beschränkung (keine signifikante weitere Erhöhung der Kapitalanforderungen, Förderung gleicher Ausgangsbedingungen) zu begegnen. Dass diese Bemühungen im Fall der gefährdeten italienischen Banken sehr schnell wieder infrage gestellt wurden, sei allerdings sofort angefügt.

Als erwartbar kontrovers erwies sich der *Klimaschutz*. Nach dem als „Durchbruch“, gefeierten Pariser Abkommen¹³, das 19 Mitglieder der G20 als „unumkehrbar“ bezeichneten, bekräftigte der amerikanische Präsident den Ausstieg der USA aus der Vereinbarung. Immerhin wolle man anderen Ländern helfen, fossile Brennstoffe sauberer und effizienter zu nutzen und erneuerbare Energiequellen einzusetzen. Alle 20 Mitglieder der Gruppe verband hingegen das Bekenntnis: „Wir bleiben gemeinsam einer Minderung des Treibhausgasausstoßes verpflichtet, unter anderem durch mehr Innovationen im Bereich nachhaltiger und sauberer Energien und Energieeffizienz, und arbeiten auf nachhaltige Energiesysteme mit geringem Kohlendioxidausstoß hin.“¹⁴

Im Bereich der *Europapolitik* schließlich tritt zur Terrorismusbekämpfung und den Bemühungen um eine geld- und fiskalpolitische Stabilisierung, unter Einschluss der andauernden Griechenlandhilfe, nach der (relativen) Schließung der Balkanroute das Bemühen, den Flüchtlingsstrom über das Mittelmeer zu begrenzen und dies mit einem neuen Ansatz zur Afrikahilfe zu verbinden. Beides erweist sich als schwierig; die bislang diskutierten Handlungsoptionen mögen in die „richtige Richtung“ deuten, problemlösend sind sie nicht, nicht einmal stabilisierend. So ist es Schleppern unverändert möglich, Tausende von meist Wirtschaftsflüchtlings vor allem aus der Subsahara und inzwischen in einer Größenordnung von mehreren Tausend pro Tag trotz des Auf- und Ausbaus der libyschen Küstenwache und verstärkter Frontextbemühungen auf wenig tauglichen Booten in See stechen zu lassen. Allein Italien verzeichnete im ersten Halbjahr 2017 einen Flüchtlingszustrom, der das Land zu überfordern beginnt. Weite-

12 Bundesregierung et al. (Hg.): Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum G20 Gipfel 2017. Eine vernetzte Welt gestalten; Hamburg, 07.-08.07.2017, 8.

13 United Nations (Hg.): Paris Agreement, 12.12.2015.

14 Bundesregierung (Hg.), G20 Gipfel, a.a.O., 11.

re finanzielle Hilfen greifen erkennbar zu kurz. Wessen es bedarf, ist seit Jahren, aber konsequenz- und ergebnislos als „Fluchtursachen bekämpfen“ bekannt und droht zu einer weitgehend entleerten Chiffre zu werden. Die unvermeidbare Schließung der Mittelmeerroute verbindet sich damit (bislang) nicht – und auch keine aus der jahrzehntelangen erfolglosen Entwicklungshilfe für Afrika lernende Konzeption.

Für das Mittelmeer ist absehbar, dass ein weiterer massenweiser und illegaler EU-Zutritt nur dadurch abgewehrt werden kann, dass man das Ablegen von Schiffen verhindert und bereits auf See befindliche Boote zurückführt – ggf. unter Einsatz militärischer Mittel. Parallel dazu wären in Ägypten, Libyen, Tunesien, Algerien und Marokko EU-Informations- und Auffangzentren zu errichten, die eine umfassende Beratung von Flüchtlingen anbieten und Asylanträge entgegennehmen, mithin einen legalen und kanalisierten EU-Zugang ermöglichen. Verbunden mit einer zwischen den EU-Mitgliedstaaten abgestimmten angebotsorientierten Ausbildungs- und vor allem Arbeitsmarktpolitik wäre so gewährleistet, dass unter den Wirtschaftsflüchtlingen nur integrationsfähige Migranten Zugang fänden, was im Umkehrschluss eine ehrliche Aussage der EU erforderte, nicht alle Flüchtlinge aufnehmen zu können, die Zurückgewiesenen aber auf von der EU geförderte basale Ausbildungseinrichtungen in den Heimatländern zu verweisen. Dem erwartbaren Widerstand der angesprochenen Länder wäre dadurch zu begegnen, dass über die benannten Einrichtungen hinaus umfassende infrastrukturelle Hilfen in Aussicht gestellt werden. Hier könnten ggf. jene Partnerschaften helfen, auf die man sich im Rahmen der G 20 einigte.¹⁵ Sollte man sich einem solchen Programm verweigern, wäre deutlich zu machen, dass dies mit einer Infragestellung weiterer Hilfen verbunden sein wird. Alles andere bildete lediglich ein sattsam bekanntes „Weiter so“, das weder der EU noch den Flüchtlingen dient und lediglich Zeitgewinn erlaubt. Die EU wird lernen müssen, ohne Aufgabe ihrer humanitären Grundlagen und eines selbstverständlichen Asyls im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Verteilungsentscheidungen zu treffen.

Dass die Vereinbarungen von Hamburg im Übrigen nicht sehr weit reichen werden, dürfte unstrittig sein. Natürlich bleibt zu hoffen, dass die Wirtschafts-Partnerschaften zwischen europäischen Staaten und entwickelteren, d. h. besser und verlässlicher regierten Mitgliedern der Afrikanischen Union Früchte tragen und multiplikativ wirken, doch ist das angesichts der vorliegenden und durchaus belastbaren Bevölkerungsprognosen fraglich: So gehen UN-Vertreter heute da-

15 Vgl. die bereits angesprochene Abschlusserklärung.

von aus, dass sich die Bevölkerung südlich der Sahara bis zum Jahr 2050 auf mindestens 2,2 Mrd. Menschen verdoppeln wird¹⁶, ohne dass bislang auch nur ansatzweise erkennbar ist, wie dem infrastrukturell und wirtschafts-/ beschäftigungspolitisch begegnet werden könnte. Es ist bezeichnend, dass selbst im Fall Chinas, das sich in den vergangenen Jahren mit Blick auf die Rohstoffe des Kontinents zu erheblichen Investitionen in Afrika veranlasst sah, diese heute überdacht werden. Auch deutsche Privatinvestoren verweisen unverändert auf hohe, vor allem aufgrund rechtlich-institutioneller Unsicherheit häufig zu hohe Risiken. Im Übrigen erscheint es ein wenig naiv, noch immer auf den großen Schub von außen zu hoffen (*Marschallplan*) und dabei das asiatische Beispiel heranzuziehen. Solange es Afrika nicht selbst gelingt, Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen, verpuffen selbst anspruchsvolle und zu Beginn durchaus aussichtsreich erscheinende Konzepte. So formulierte der Bundesverband der Deutschen Industrie in einem Positionspapier zum G20-Gipfel¹⁷, dass es vor allem und unverändert politischer und sozialer Rahmenbedingungen in Afrika bedarf, um Auslandsinvestitionen sicherzustellen. Die gesellschaftlich oft geduldete Korruption oder auch die tief verwurzelte Vetternwirtschaft seien vorwiegend gesellschaftlich-politischer Natur und weder finanziell noch technisch aufzulösen. Sicher ist zu begrüßen, dass in der Abschlusserklärung des Gipfels nun von „inklusivem Wachstum“, also einer erhofften Teilhabe vieler, vor allem einer erweiterten Eingliederung von Frauen in das Erwerbsleben, die Rede ist, doch bleibt es bei Vorbehalten selbst jenen Abkommen gegenüber, in denen sich einzelne Länder verpflichteten, die Rahmenbedingungen für Investitionen zu verbessern: von Ägypten über die Elfenbeinküste und Ghana bis hin zum Senegal und Tunesien. Auch die in diesem Kontext benannten Zielgrößen, etwa die Schaffung von 1,1 Mio. neuer Arbeitsplätze für Jugendliche bis zum Jahr 2020, scheinen schon aufgrund ihrer Kurzfristigkeit wenig realistisch.

III. Die Staatsorganisation: Zentralisierungstendenzen bei dezentralem Beharrungsvermögen

Zurück zur *binnenstaatlichen Ausgangssituation*, bietet sich zunächst ein vertiefter (wenn auch europapolitisch vermeintlich verengender) Blick auf die Staatsor-

16 Michailof, S.: Vorprogrammierte Explosion? Welche Folgen das rasante Bevölkerungswachstum in Afrika südlich der Sahara haben könnte, in: KAS Auslandsinformationen 4 (2016), 46.

17 BDI/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.): G20 Africa Brief, 06.07.2017, 1.

ganisation der Bundesrepublik¹⁸ an. Jenseits der dabei unbestreitbaren Leistungsfähigkeit, Stabilität und Bewährung wird *Modernisierungsbedarf* erkennbar. Dabei stehen drei Bereiche im Vordergrund: die deutlichen Zentralisierungstendenzen im Rahmen des bundesstaatlichen Ordnung (vor allem aufgrund aktueller sicherheitspolitischer Erwägungen), die mit Blick auf den Bildungsbereich, aber auch darüber hinaus erwogene Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und den Ländern/Kommunen sowie das Verhältnis von Politikformulierung und Vollzug, womit auch Fragen der Belastbarkeit und Tragfähigkeit der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen angesprochen sind. Im Hintergrund aller drei Zugänge stehen sich häufende Leistungs- und Vollzugsdefizite, Aufsichtsprobleme und Kontrollspannen, die eine Überprüfung des Verhältnisses von Bund, Ländern und Gemeinden nahe legen. Zwar ist es noch nicht sehr lange her, dass mit den Föderalismusreform-Kommissionen I und II¹⁹ versucht wurde, die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands den sich massiv verändernden Rahmenbedingungen anzupassen²⁰, doch versandeten die damit eröffneten Handlungsmöglichkeiten schnell: weder die (versuchte) Kompetenzbegradigung noch die (angedachte) Modernisierung der Finanzverfassung griffen, vielleicht mit Ausnahme der „Schuldenbremse“, die dann freilich schnell der parteipolitischen Auseinandersetzung verfiel. Im Folgenden soll versucht werden, anhand dieser drei Beispiele Handlungsbedarf deutlich zu machen, wobei zwischen anlassbezogenen, mithin eher situativ bedingten Reaktionen und einer auf strukturelle Veränderungen zielenden Modernisierung unterschieden wird.

Nach den jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um eine dem deutschen Föderalismus angemessene Finanzverfassung kam es im Juni 2017 nach langen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu einer überraschenden Übereinkunft zur Änderung des Grundgesetzes und zur *Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*: Im Rahmen von nicht weniger als 13 Grundgesetzänderungen und zahlreichen einfachgesetzlichen Regelungen wurde der horizontale Finanzausgleich zwischen finanzstärkeren und -schwächeren Ländern faktisch durch einen vertikalen Ausgleich ersetzt. Ab 2020 (und begrenzt bis 2030) wird der Bund die Länder mit jährlich knapp 10 Mrd. Euro unterstützen. Im Gegenzug erhält er zahlreiche Steuerungs-, Kontroll- und Prüfrechte, so in der Steuerver-

18 Erste zusammenfassende Überlegungen zu diesem Themenkomplex finden sich in Hesse, J. J.: Funktionsverluste von Staatlichkeit: Desintegrationprozesse in Deutschland und Europa? Vortrag in Rahmen des Lorenz von Stein-Instituts Kiel am 24. Januar 2017; Veröffentlichung i.V.

19 Föderalismusreform I, u. a. BR-Drs. 179/06, in Kraft getreten am 01.09.2006; Föderalismusreform II, u. a. BR-Drs. 262/09, 263/09, in Kraft getreten am 01.08.2009.

20 Vgl. die Themenportale „Föderalismusreformen I bzw. II“ des Bundesrates, www.bundesrat.de.

waltung, der IT-Versorgung (bundesweiter Online-Portalverbund) und bei Investitionen in Schulen, letzteres bekanntlich ein Lockerung des sog. Kooperationsverbots und die Ermöglichung eines direkten Zugriffs des Bundes auf die Kommunen. Hinzu tritt die Begründung einer Infrastrukturgesellschaft für den Bau, die Planung und den Betrieb der Bundesautobahnen. Anlass für diese weitreichende Reform war das Auslaufen der alten Finanzausgleichsregelung, des Solidarpakts II sowie der Entflechtungs- und Konsolidierungsmittel aus den Vereinbarungen der Föderalismusreform-Kommissionen (Ende 2019).²¹

Diese Reform ist zur Beurteilung von Stand wie Zustand der Staatsorganisation schon deshalb bedeutsam, weil hier erkennbar *Grenzüberschreitungen* vorgenommen wurden, die politisch als *win-win*-Lösung für alle Beteiligten gefeiert wurden, den Föderalstaat allerdings in seiner Architektur und Substanz treffen. Hierfür einseitig den ressourcenbewehrten und entsprechend steuerungsstarken Bundesfinanzminister verantwortlich zu machen, wäre verfehlt, erst recht angesichts des öffentlichen Verhandlungsziels der Länder: „Wir entscheiden nur 16 zu 0, keiner darf weniger bekommen, und wir werden nur einstimmig entscheiden.“ Davon abgesehen, dass der deutsche Föderalismus aus guten Gründen Kooperation, Konsens und Flexibilität der Akteure voraussetzt, zu apodiktische Aussagen (erst recht vorab und öffentlich) mithin vermieden werden sollten, ist das Reformergebnis als ein klarer Punktsieg für *Wolfgang Schäuble* und als Pyrrhussieg für die Länder zu werten. Demokratietheoretisch wie demokratiepolitisch überwiegen die Vorbehalte: die deutliche Tendenz hin zu zentralstaatlichen Steuerungs- und Kontrollpotentialen, die faktische Übernahme der Verantwortung für die finanzschwachen Länder, der aufgrund zahlreicher institutioneller Veränderungen (und eingeschränkter Zurechenbarkeit) unvermeidbare Transparenzverlust sowie der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Die Länder „erkauften“ sich gleichsam die Befreiung aus mühseligen, zeit- wie ressourcenaufwendigen Verhandlungsprozessen, beschädigten damit aber auch ihre Eigenständigkeit, zudem wird sich der Kompetenzgewinn des Bundes nicht nur auf die benannten Aufgabenfelder erstrecken, sondern auch das Gefälle zwischen Bund und Ländern verstärken. Schon jetzt finden sich Aussagen, auch der Kanzlerin, dass man die Lockerung des Kooperationsverbots doch auch auf andere „sich anbietende“ Aufgabenfelder, wie die IT-Versorgung der Schulen, ausweiten solle.

Der *Zug zur Größerräumigkeit*, weltweit seit langem beobachtbar, nicht zuletzt im Zuge der Europäisierung, beginnt also auch die bundesstaatliche Ordnung in

21 Zu Einzelheiten vgl. die Beiträge von *Janeba*, *Benz* und *Lenk/Glinka* in diesem Heft.

einer kuriosen Mischung aus gebietskörperschaftlichem Egoismus, vermuteter oder besser erhoffter Qualitätssteigerung und politischem Überlebenswillen zu prägen. Meist richten sich die Hoffnungen dabei auf die bereits angesprochenen Größen- und Verbundvorteile, die etwa angesichts der schier unglaublichen „Pannen“ im Rahmen der Terrorismusbekämpfung auch nicht von der Hand zu weisen sind. Allerdings basieren diese Hoffnungen bislang allein auf einem *Mehr an Steuerungspotential, Ressourcen und Personal*, nicht hingegen auf belastbaren Untersuchungen zur Kompetenz und Kapazität der Akteure. Quantitative Argumente überwiegen dabei qualitative Erwägungen bei weitem, die Zentrale gilt *prima facie*, also meist ungeprüft, als besser, schneller und damit auch kostengünstiger. Dies kennzeichnet eine Schwäche des skizzierten Reformansatzes – bei Anerkennung des politischen Bemühens. Wer will kein besseres öffentliches Handeln, sei es durch die Steuerbehörden, die Polizei oder die Bundeswehr? Und in der Tat gibt es gute Argumente, sich für ein größerräumigeres, steuerungsstärkeres und damit auch zentralstaatlicheres Handeln auszusprechen: aktuell etwa im Bereich der Sicherheitsgewährleistung

Allerdings wäre jeweils zu fragen, ob dies gleichsam notwendigerweise in eine *Zentralisierung des politischen Systems der Bundesrepublik* einmünden muss oder besser: sollte. Die Antwort des Grundgesetzes und auch dieses Autors ist eindeutig: nein, vor allem auch deshalb nicht, weil der Bund zwar zu entscheiden und auch zu steuern vermag (zumindest auf der politischen Makroebene), der Vollzug des politischen Handelns in Deutschland aber aus guten Gründen meist dezentral erfolgt, in den Ländern und den Kommunen. Es gilt deshalb in Fragen einer Zentralisierung oder Dezentralisierung des politischen Handelns jeweils deutlich und vor allem empirisch basiert zu unterscheiden: zwischen den jeweiligen Aufgaben und Politikfeldern, den lösungsbedürftigen Problemen, den rechtlichen, finanziellen und personellen Voraussetzungen, den einzusetzenden Instrumenten, dem Adressatenkreis etc. pp. Zudem erscheint es angesichts der sich immer schneller verändernden Rahmenbedingungen für das öffentliche Handeln angezeigt, das jeweilige Vorgehen flexibel zu halten, ohne das mit einer materiellen Beliebigkeit und Verantwortungsdiffusion zu verwechseln. Insofern ist auch dem Parlamentspräsidenten zuzustimmen, der die nun verabschiedete Reform der Finanzverfassung für wenig problemangemessen hält und eine potentielle Beschädigung der bundesstaatlichen Ordnung beklagt.

Im Fazit wäre anzuraten, etwaige weitere Eingriffe in das Bund-Länder-Verhältnis wesentlich besser und das heißt fundierter zu begründen als bislang, wobei demokratiepolitische Erwägungen es nahe legen, mit der Größerräumig-

keit nicht jene Bindungen aufzulösen, derer es dezentral und „in der Fläche“ bedarf. Auch sollten deren Legitimationspotentiale nicht grundlos übersehen werden, die „Ausfransungen“ unseres Parteiensystems dürften in dieser Hinsicht eine nicht zu übersehende Warnung darstellen. Veränderungen im Rahmen der gebietskörperschaftlichen Struktur, vor allem im Fall einer Zentralisierung des politischen Handelns, wären mithin wesentlich umfassender zu begründen; die schiere Hoffnung, mit zusätzlichen Kompetenzen, weiterem Personal und immer ausdifferenzierterer Gesetzgebung alles lösen zu können, was die Bevölkerung bedroht (und das eigene politische Überleben sichert), reicht als Begründung für tiefgehende strukturelle Eingriffe in die bundestaatliche Ordnung sicher nicht aus und sollte vor allem nicht genutzt werden, demokratische Sicherungen auszuhebeln.

Umgekehrt ist allerdings auch deutlich zu machen, das eine *undifferenzierte Dezentralisierung* *kontraproduktiv* wirken kann. Die Bildungspolitik etwa ist weit jenseits zu renovierender Schulräume erkennbar überprüfungsbedürftig und sollte nicht länger als Spielwiese profilierungsbedürftiger gerade ins Amt tretender Bildungspolitikern dienen. Hier bedarf es erkennbar eines gemeinsamen Rahmens, der nicht mit jeder Landtagswahl erneut zur Disposition zu stellen ist. Nicht umsonst sprechen inzwischen selbst besonnene Hochschullehrer weiten Teilen der in die Universitäten drängenden Schulabsolventen die Studierfähigkeit ab.

Zudem müsste die jeweilige „Zentrale“, in unserem Fall meist der Bund, belastbar vorleben, dass sie eher als andere Akteure geeignet ist, bessere, schnellere und kostengünstigere Verfahren zu gewährleisten. Zwar lernt der Bund, vor allem in Krisen, aber doch höchst einseitig, fast immer erst ex-post und dann meist irreversibel. Zudem zeigt sich, dass hastige Reformen sehr fehleranfällig sind, zudem ein Meer von Krisengewinnlern nach sich ziehen, deren Verlässlichkeit und Leistungsfähigkeit höchst diskussionswürdig sind: Mitnahmeeffekte, Missbrauch, auch kriminelles Verhalten sind unter den Folgen. Diese finden sich nicht nur im Rahmen der Flüchtlingshilfe und der sich in ihrem Umkreis bildenden „Industrien“, sondern auch bei Sicherheitseinrichtungen, in der Pflege und zahlreichen anderen sektoral ansetzenden Politiken. Die Steuerung und/oder Beaufsichtigung solcher Akteure hat sich entweder noch nicht eingespielt, wird umgangen oder entfällt gänzlich.

Dies sind *Preise, die die öffentliche Hand für ihr dominant reaktives Verhalten zahlt* und deren Korrektur sich meist als sehr zeit- und ressourcenaufwendig erweist. Hinzu tritt das zögerliche Verhalten wirtschaftlich bedeutsamen Akteuren gegenüber, etwa den Banken und der Automobilindustrie. Während die Ban-

kenkrise nur durch einen massiven Zugriff auf das private Kapital, mithin den Steuerzahler, gelöst werden konnte, versuchen heute die Automobilproduzenten eine ähnliche „Externalisierung“ der durch sie selbst verursachten Probleme. Hier wird der vom Staat erwartete Opferschutz erkennbar von Elementen eines Täterschutzes begleitet. Das beginnt mit der Verniedlichung des flächendeckenden Betrugs durch die Bezeichnung „Schummelsoftware“, setzt sich in den bis heute erstaunlich zögerlichen strafrechtlichen Bemühungen fort (obwohl der Betrug durchaus Züge organisierter Kriminalität trägt) und endet derzeit in dem Bemühen, der Probleme über ein simples *soft ware-update* Herr werden zu wollen. Ein Unrechtsbewusstsein ist in den Vorständen der VW, Audi, Mercedes und Porsche et al. bislang ebenso wenig erkennbar wie eine Verantwortungsübernahme, etwa durch Rücktritte; selbst die im Wortsinne „verschlafene“ Hinwendung zur E-Mobilität sucht man dem Konsumenten anzulasten.²²

Im deutschen Föderalismus ist im Ergebnis beides erkennbar: solide Leistungen, vor allem der dezentralen Gebietskörperschaften, aber auch deren Lust, Probleme „nach oben“ abzugeben. Der Verzicht auf eine Föderalismusreform III dürfte daher ein Fehler gewesen sein, weil in den benannten Reformansätzen zu viele Probleme der gebietskörperschaftlichen Interaktion offen geblieben sind und die massive Maßstabsvergrößerung wie Beschleunigung des öffentlichen Handelns ein künftig reagibleres und kooperativeres Verhalten der Akteure nahe legen. Die erfolgreiche Bewältigung der Flüchtlingsströme in den Jahren 2015/16 dokumentierte die Leistungsfähigkeit der dezentralen Gebietskörperschaften eindrucklich; hieran anzusetzen machte mithin Sinn, immer eingedenk der Tatsache, dass Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit zusammen gehören, jede Größerräumigkeit des Handelns leistungssteigernd wirken muss und politische Entscheidungen ihren Vollzug mitzubedenken haben.

IV. Die obersten Staatsorgane: demokratiethoretische Minima, demokratiepolitische Herausforderungen

Blickt man nun auf die obersten Staatsorgane der Bundesrepublik in ihrer Gesamtheit, ergibt sich zunächst das erwartbare Bild gewachsener Stabilität: Danach bestätigte der problemlose Übergang im Amt des Bundespräsidenten von *Joachim Gauck* auf *Frank-Walter Steinmeier* das formal höchste Amt im Staat, erwies sich die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages als ein weiterer Beleg für dessen Qualifizierung als Arbeitsparlament, stärkte die Bundesregie-

²² Meck, G.: VW-Chef kritisiert Betroffene des Dieselskandals, in: FAZ Online, 19.11.2016.

rung unter *Angela Merkel* das Land als führenden Akteur unter den EU-Mitgliedstaaten, erfüllte der Bundesrat die Funktion der Ländervertretung ohne erkennbare Brüche oder besser Funktionsdefizite und sorgte das Bundesverfassungsgericht schließlich für eine (meist) pazifizierende Rechtsprechung in bundesstaatlich wie europäisch kontroversen Auseinandersetzungen. Die den obersten Bundesorganen im Grundgesetz zugeschriebenen Funktionen wurden mithin erfüllt, die dem zugrunde liegenden staats- und demokratietheoretischen Minima erbracht.

Fügt man dem die angesprochenen Veränderungen im Umfeld des politischen Systems hinzu, erweitert sich das Bild allerdings beträchtlich und finden sich *aufgrund der veränderten Kontextbedingungen neue Herausforderungen für die staatlichen Einrichtungen: normativ, funktional und demokratiepolitisch.*

So hatte sich der *Bundestag* im Verlauf der 18. Legislaturperiode breiteren Funktionsveränderungen zu stellen, die sich vor allem mit der wachsenden Europäisierung, dem Ruf nach einer Wahlrechtsreform und der erkennbar überprüfungsbedürftigen Binnenstruktur verbanden; die lange Zeit strittig erörterten Diätenfragen gelten als zumindest zwischenzeitlich geklärt und bilden derzeit eher auf der Länderebene ein Problem.

Die steigende Bedeutung des Europäischen Parlaments deutet zwar auf eine kooperative, längerfristig vielleicht auch arbeitsteilige Entwicklung zwischen der europäischen und den mitgliedstaatlichen Vertretungskörperschaft(en) hin, doch ist ein dem korrespondierender *schleichender Bedeutungsverlust* des Bundestages unverkennbar. Weite Teile der Geld- und Fiskalpolitik sind in europäischer Hand, aktuelle Fragen, etwa der Flüchtlingspolitik, gehen am Bundestag vorbei, auch fehlt es erkennbar an Austauschprozessen, nach innen wie nach außen. Zudem bleibt die, *horribile dictu*, begrenzte Sachkompetenz des Parlaments in grenzüberschreitenden Fragen ein limitierender Faktor. Die häufige Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zu europarechtlich wie europapolitisch relevanten Sachverhalten vermochte die wechselseitige Unsicherheit bislang nicht aufzulösen und dürfte im Hintergrund der gelegentlich als „Beißhemmung“ des Gerichts“ bezeichneten Haltung stehen – diskussionswürdigen EU-Entwicklungen gegenüber.

Auch der *Wahlrechtsreform* vermochte sich der Bundestag nicht wirklich zu öffnen, trotz vielfältiger Bemühungen, nicht zuletzt seines Präsidenten, sich vor allem des Problems der Überhangmandate anzunehmen. So droht jetzt die Gefahr eines weiteren Wachstums des Parlaments. Statt der Regelgröße von 598

Abgeordneten ist nicht ausschließen, dass sich aufgrund des Einzugs zweier zusätzlicher Fraktionen und weiterer Überhangmandate bald 700 Parlamentarier im Plenarsaal drängen werden. Das personalisierte Verhältniswahlrecht, mithin die für Deutschland typische Verbindung zwischen Personen- und Verhältniswahl, schafft bekanntlich jene die Großparteien stark begünstigenden Überhangmandate, deren Existenz sich paradoxerweise durch zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts²³ zwischenzeitlich noch ausweitete. Dahinter steht jener „doppelte Ausgleichseffekt“, nach dem die durch die zusätzlichen Mandate bedingten Verzerrungen dadurch aufgelöst werden, dass seit der laufenden Legislaturperiode für jedes Überhangmandat, das einer Fraktion zugesprochen wird, auch den anderen Fraktionen ein Mandat zufällt.²⁴

Schließlich kamen selbst die Bemühungen, nach britischem Vorbild eine Kanzler- und Ministerbefragung vorzusehen, die parlamentarischen Abläufe zu straffen und die Geschäftsordnung des Bundestages unter breiter Nutzung digitaler Handlungsmöglichkeiten zu „modernisieren“, trotz guter Vorsätze zu Beginn der Legislaturperiode kaum vom Fleck. Das Beharrungsvermögen dürfte dabei nicht nur den unterschiedlichen politischen Interessen von Regierung und Opposition, sondern auch einer gewissen Bequemlichkeit der Akteure zuzuschreiben sein; sehr zukunftsorientiert wirkt das Parlament derzeit sicher nicht.

Der *Bundesrat* unterliegt zwar geringerer öffentlicher Aufmerksamkeit, doch stellen sich auch hier Fragen, die sich vor allem auf die föderalstaatliche Stabilität richten. Dies gilt schon aufgrund der bereits angesprochenen aktuellen Entwicklung, die eben nicht in eine zeitgemäße Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung mündete, sondern – der andauernden Finanzausgleichsdiskussionen überdrüssig – eine dem Geist und der Logik der Bund-Länder-Finanzbeziehungen („füreinander eintreten“) entgegenstehende Lösung „erkaufte“. Daher sei noch einmal daran erinnert, dass der Bundesrat ein föderatives Bundesorgan (im Gegensatz zu den unitarischen Organen Bundestag und Bundesregierung) ist, er mithin keinen Länderrat oder eine Länderkammer bildet.²⁵ Das Bundesverfassungsgericht machte bereits in seiner Entscheidung vom 25. Juni 1974 deutlich, dass der Bundesrat bei der Gesetzgebung lediglich mitwirkt. Der generelle Unitarisierungstrend verstärkte das dann funktional noch erheblich, bis hin zu dem vielfach beklagten Substanzverlust der Gesetzgebungstätigkeit der

23 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03.07.2008, 2 BvC 1/07 - Rn. (1-145); BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25.07.2012, 2 BvF 3/11 - Rn. (1-164).

24 Zuletzt: Grotz, F./Vehrkamp, R.: 598. Zur Reform des Bundestagswahlsystems, in: FAZ, 23.01.2017, 6.

25 So unter vielen das Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. von Benda, E. et al., Berlin, 1983, 904.

Landesparlamente.

Jenseits dieser Strukturerrwägungen sind es einzelne Merkmale der Bundesratsarbeit, die auch im Vergleich immer wieder Aufmerksamkeit finden und Reformvorschläge generieren. So unterliegen etwa die Mehrheitsregeln (nach Art. 52 (3) GG) oder auch das in repräsentativen parlamentarischen Systemen höchst ungewöhnliche „imperative Mandat“ (Art. 51 (3) GG) für die Bundesratsmitglieder kritischer Diskussion, selbst wenn das Bundesverfassungsgericht letzteres bestätigte.²⁶ Zudem mag es die Entscheidungsfähigkeit des Bundesrates erhöhen, wenn Enthaltungen wie Nein-Stimmen gewertet werden, doch verleiht das kleineren Parteien häufig eine ihr eigentliches Stimmengewicht überschreitende politische Macht. Die hieran ansetzende Kritik blieb freilich folgenlos, meist wurde eher akademisch über eine „echte“ Parlamentarisierung oder Kantonalisierung des Bundesrates diskutiert. Dies gilt letztlich auch für die Binnenstruktur, etwa im Gefolge der Politikverflechtungsdiskussion²⁷ oder der von *Gerhard Lehmanbruch* vertretenen Strukturbruchthese.²⁸

Im Ergebnis blieben die Bemühungen um eine wirklich substantielle Entflechtung der politischen Ebenen erfolglos, sieht man von den bildungspolitischen Bemühungen der Föderalismusreform-Kommission I ab, die nun, wie oben dargestellt, wieder kassiert wurden. Hier greifen durch die jeweilige Parteiraison geprägte Routinen, die immer häufiger in ein Durchwinken zugeleiteter Gesetzentwürfe münden. So kam es etwa in der letzten, der 959. Sitzung des Bundesrates vor der Sommerpause (07. Juli 2017) zur Bewältigung einer Tagesordnung, die nicht weniger als 112 Vorlagen umfasste und die Zustimmung zu 63 vom Bundestag verabschiedeten Gesetzen sowie 28 Verordnungen des Bundeskabinetts erbrachte. Den in der vorangehenden Sitzung des Bundesrates (am 02. Juni 2017) beschlossenen Grundgesetzänderungen und der Verabschiedung des Begleitgesetzes zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ging immerhin eine mehrstündige Debatte voraus.

Das Wirken der *Bundesregierung* soll im Vorgriff auf die organisationspolitischen Ausführungen in Kap. V hier lediglich über drei Zugänge angesprochen werden: ihre Entscheidungsfähigkeit, ihre materielle Reagibilität und Flexibilität sowie ihre Ergebnisorientierung.

26 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.12.2002, 2 BvF 1/02 - Rn. (1-180).

27 Zuerst *Scharpf, F.W.* et al., Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, 1976.

28 *Lehmanbruch, G.*: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart, 1976.

Zwar steht die *Entscheidungsfähigkeit* der Bundesregierung außer Zweifel, doch mehren sich Anzeichen einer Überforderung, die einem materiellen *overload*, vor allem der erhöhten Komplexität der anfallenden Probleme, geschuldet sein dürfte und eine fortlaufende Überprüfung der Binnenstruktur nahe legt. Während der extern induzierte Problemdruck in den gewachsenen Routinen abgearbeitet wird, dabei die reaktiven Politikmuster aber eher noch bestätigt, fehlt im Binnenbereich eine konsequente Überprüfung der strukturellen und prozessualen Handlungsvoraussetzungen, horizontal wie vertikal. Von einer den Namen verdienenden „Verwaltungspolitik“ etwa, ein jahrzehntelanges Desiderat²⁹, kann nicht gesprochen werden, die hierfür vorgesehenen oder gebildeten Einrichtungen blieben weitgehend funktionslos.³⁰ Dies mag auch jene Ausführungen der Bundeskanzlerin in ihrem „Sommerinterview“ am 16. Juli 2017 erklären, nach denen die Bundesregierung aufgrund „fehlender Planungskapazitäten“ nicht in der Lage sei, substantieller zu investieren³¹. Selbst wenn man ihr zugute hält, dass dies eine Reaktion auf die seitens der SPD geforderte „Investitionspflicht“ darstellen dürfte, verbleibt die vermutlich ungewollte Anerkennung, den eigenen Verpflichtungen zur institutionellen Handlungsfähigkeit nicht entsprochen zu haben – ein veritables Armutszeugnis.

Fehlt es also an interner Abstimmung, Kooperation und Koordination sowie im Ergebnis materieller Gestaltungsfähigkeit, gewinnt die *Externalisierung* des politisch-administrativen Handelns einmal mehr an Gewicht. Sie hat inzwischen ein nicht nur ungebremsstes, sondern in weiten Teilen durchaus auch unkontrolliertes Ausmaß erreicht. Dabei geht es weniger um den Einfluss von Lobbyisten, als vielmehr um das krebsartige Anwachsen „ausgelagerter Kompetenz“, etwa an Großkanzleien und Beratungsfirmen, die einen Großteil auch jener Aufgaben übernommen haben, deren Wahrnehmung man in den personell alles andere als unterausgestatteten Bundesministerien erwarten darf. Inzwischen geht diese Externalisierung soweit, dass nicht nur Referentenentwürfe für komplexere Verordnungen und Gesetze extern erarbeitet und/oder „geprüft“ werden, sondern selbst Vorarbeiten wie triviale Materialsammlungen, die Entwicklung von Szenarien, einfachere Kosten-Nutzen-Analysen oder auch Personalplanungen. Die

29 Vgl. etwa Ellwein, T./Hesse, J. J. (Hg.): *Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik*, Baden-Baden, 1984 sowie die nachfolgende Bände des Jahrbuchs zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, hrsg. von Ellwein, T./Hesse, J. J./Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1987-1996), später unter Mitwirkung von Grimm, D. und Schuppert, G. F.

30 Als ein Beispiel mögen die Arbeiten des einer breiteren Öffentlichkeit nahezu unbekannten Normenkontrollrats gelten.

31 Sommerinterview mit Bundeskanzlerin Merkel, ausgestrahlt am 16.07.2017 im *Bericht aus Berlin*, ARD.

Auftragsvergaben etwa des Wirtschafts-, Innen- oder auch des Verteidigungsministeriums sind von hoher Anziehungskraft, die Umsätze großer Consultingfirmen hier Legion. Zu den Defiziten interner Abstimmung tritt mithin die diskussionswürdige *Tendenz zu explodierenden Fremdvergaben*, die kaum einer kritischen Überprüfung unterliegen. Während man in den Ministerien lauthals nach einer verbesserten Fachaussicht ruft, öffnet man der Außenwelt gegenüber Schleusen, die so gut wie keiner materiellen Kontrolle unterliegen, selbst der Rechnungshof scheint überfordert.

Entscheidend ist in diesem Kontext, dass sich der Bund nicht zu Unrecht in der Rolle der entscheidenden Zentralinstanz sieht, die Politikentwicklung und Programmentwicklung betreibt, dem *Vollzug* seiner Politiken allerdings eine *nur periphere Aufmerksamkeit* widmet. Dies erklärt die zahlreichen Umsetzungsprobleme und die eingeschränkte Wirkung vieler (Bundes-) Politiken, mindert die Gestaltungsfähigkeit und schwächt die Zuordnung wie die Kontrolle des öffentlichen Handelns. All das ist bekannt, aber wenig diskutiert, sodass Veränderungen selten sind. Internes Controlling greift meist nicht, weil es eher horizontal agiert und der föderalstaatlichen Ordnung damit kaum gerecht wird. Fügt man dem noch den Abstimmungsbedarf im Rahmen der europäischen Entwicklung hinzu, wird die Schwere der Aufgabe deutlich. Zwar weiß man um die Notwendigkeit belastbarer Bedarfsanalysen (technisch: Aufgabenkritik), konkreter Leistungsüberprüfungen oder Untersuchungen zur Tragfähigkeit einzelner Einrichtungen und Akteure, weiß diese im konkreten Fall aber auch zu verhindern – zum Schaden der Handlungsfähigkeit aller Beteiligten. Das für solche Fragen zumindest verfassungstheoretisch vorgesehene *checks and balances* entfaltet sich hier kaum, weil die obersten Bundesorgane sich unter Verweis auf die Gewaltenteilung eher aus dem Weg gehen, eine erweiterte Ergebnisorientierung des öffentlichen Handelns damit aber auch erschweren.

In der Zusammenfassung bildet die *Bundesregierung im Rahmen der obersten Bundesorgane derzeit einen Schwachpunkt*. Zwar trägt sie die Hauptlast des bundesstaatlichen und des europäischen Handelns, übersieht aber, dass eine nach außen erfolgreiche und nach innen zumindest stabilisierende Politik der kontinuierlichen Überprüfung der Handlungsvoraussetzungen bedarf. Und hier sollten sich unabweisbare „Institutionenpflege“ mit zeitgemäßer Prozessorganisation, Reagibilität und Flexibilität mit unabweisbarer Regelbindung sowie, nicht zuletzt, politisch-analytische mit personeller Kompetenz verbinden. Dass die Digitalisierung in diesem Kontext schwierige, aber problemlösende Handlungsoptionen offeriert (ja sie mittelfristig erzwingen wird), legt auch in diesem Bereich ein

deutlich aktiveres Bemühen der politisch Handelnden nahe.

Für das *Bundesverfassungsgericht* schließlich ist Kontinuität zu vermelden, unter Einschluss einiger überraschender und (im Einzelfall) schwer verständlicher Richterwahlen, mithin personeller Ergänzungen im Ersten und Zweiten Senat. Unter den für diesen Beitrag bedeutsameren Entscheidungen sind vor allem jene zur europäischen Entwicklung³² interessant, die sich freilich in die Tradition der europarechtlichen „Linie“ des Zweiten Senats bewegen. Allerdings wurde darin auch deutlich, dass das beanspruchte Kooperationsverhältnis mit dem EuGH weit gedehnt werden musste, um etwa das Handeln der ihr Mandat eindeutig überschreitenden EZB zwar nicht eben gut zu heißen, es letztlich aber doch unbeantwortet zu lassen.³³

Interessanter daher die sich wieder intensivierende Diskussion um die *politische Rolle* des Bundesverfassungsgerichts, eine zwar immer wieder geführte Auseinandersetzung, die in der vergangenen Legislaturperiode aber eine materielle Verbreiterung und erweiterte Aufmerksamkeit fand. Hierbei kam es zu ungewöhnlich deutlichen Worten, etwa des Bundestagspräsidenten, der es nicht bei Forderungen nach einer Zurückhaltung des Gerichts bei etwaigen Eingriffen in die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers beließ, sondern dies mit einer expliziten Drohung verband. Danach werde sich ein in seinen Gesetzgebungsspielräumen eingeschränkt sehendes Parlament „womöglich zu wehren suchen, indem es seinerseits die Verfassung ändert, um für künftige Fälle eine ungewollte Rechtsprechung möglichst zuverlässig zu verhindern“³⁴. Dabei fehlte natürlich nicht der Verweis auf den wechselseitigen Respekt und eine dementsprechende Kritikfähigkeit der Verfassungsorgane, doch beruhe die Stabilität des politischen Systems und der Balance der Verfassungsorgane nun einmal auf der „gemeinsamen Verantwortung vor der für alle verbindlichen Verfassungsordnung“.

Da sich auch Schwergewichte der Bundesregierung, Finanzminister *Schäuble* etwa (dem mit der zurückgewiesenen Brennelementesteuer allerdings ein handwerklicher Fehler unterlief), dieser Kritik anschlossen, sei nicht nur auf die lange Reihe kontroverser Auseinandersetzungen zwischen dem Gericht und den jeweiligen Bundesregierungen verwiesen (von der Wiederbewaffnung und *Adenauers* Projekt eines regierungsnahen Fernsehsenders bis hin zum Grundlagenvertrag und den aktuelleren Auseinandersetzungen um das Wahlrecht, die Vorratsdaten-

32 Z. B. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.03.2014, 2 BvR 1390/12 - Rn. (1-245).

33 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21.06.2016 2 BvR 2728/13 - Rn. (1-220).

34 S. *Lammert*, N. in: FAZ vom 10.05.2017 und weiteren Tageszeitungen.

speicherung oder die Gleichstellung von Lebenspartnerschaften), sondern auch an die *Schwierigkeit einer gleichsam wasserdichten Trennung von Recht und Politik* erinnert, die es so nicht gibt und geben kann. Insofern verbirgt sich hinter Kennzeichnungen wie „Obergesetzgeber“ u. a. m. ein etwa naives Verständnis von der jeweiligen Rollenverteilung. Natürlich ist das Bundesverfassungsgericht Teil des (weiteren) politischen Prozesses, wobei es gelegentlich auch als Korrektiv und in der Verfassung so nicht vorgesehener „Ersatzgesetzgeber“ wirkt, sich dessen allerdings bewusst ist, was – *conditio humana* – ein manchmal divenähnliches, sich selbst überschätzendes Verhalten einzelner Akteure natürlich nicht ausschließt. Deshalb steht zurecht auch das Besetzungsverfahren der beiden Senate in der Kritik, die den gegenwärtigen „Bestellmodus“, vor allem die rotationsförmige Benennung, als durchaus vormodern und legitimationsbeschränkend kennzeichnet, ihn daher durch eine (gesamt)parlamentarische Entscheidung ersetzt sehen möchte.

Streit zwischen den obersten Verfassungsorganen ist im Übrigen durchaus Teil der politischen Kultur, er gehört ausgetragen. Zudem gilt auch hier, dass man kritische Befunde wie den einer drohenden „Justizialisierung der Politik“ immer auch dem Vergleich aussetzen sollte. Dabei wird schnell deutlich, dass sich das Gericht im historischen Längsschnitt zweifellos bewährt, häufiger sogar Modellcharakter angenommen hat. Dies gilt vor allem, aber nicht nur, für die Verfassungsgerichte in Mittel- und Osteuropa. Ungeklärt freilich bleibt das Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof. Hier erscheint es dringlich, dem schleichenden Bedeutungsverlust der nationalen – und damit auch der eigenen – Gerichtsbarkeit deutlicher zu begegnen als dies in den Beschwörungen des immer nebulöseren Kooperationsverhältnisses zwischen dem BVerfG und dem EuGH zum Ausdruck kommt.

V. Die politische Willensbildung: ein ermüdetes Parteiensystem, neue Formationsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft

Bezieht man den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in die Analyse mit ein, stehen in Ergänzung der rechtlich-institutionellen Voraussetzungen des politischen Handelns intermediäre Einrichtungen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Dies gilt vor allem für die Parteien, denen bekanntlich eine grundgesetzlich verbrieft Mitwirkung an der politischen Willensbildung zusteht, sowie für Verbände und Medien. Während erstere der Bündelung von Individualinteressen und deren Vertretung dienen, werden den Medien grundlegende Informationsfunktionen zugesprochen.

Folgt man neueren sozial- und hier vor allem politikwissenschaftlich ausgerichteten Untersuchungen (nicht zuletzt in diesem Heft), stehen auch die *intermediären Einrichtungen in einer Krise*: Mitgliederschwund, abnehmende Organisationskraft, sinkende Bindungswirkung und vor allem das Auftreten alternativer Formen der Willensbildung und Entscheidung werden als primäre Gründe benannt. Dahinter wiederum verbergen sich breitere Entwicklungen: gesellschaftlich eine zunehmende Individualisierung (und Privatisierung) von Lebensweisen, technisch die Folgen einer noch andauernden und weithin unbewältigten Digitalisierung und schließlich kognitiv (meist) abwehrende Reaktionen auf die sprunghafte Entgrenzung von Erfahrungs- und Handlungsräumen. Einfache Informations- und Legitimationsketten gehören danach der Vergangenheit an, die Komplexitätsschranke greift auch hier, das öffentliche Engagement schwindet.

Die *sinkende Bindungs- und Prägestkraft der Parteien* dürfte vor allem selbstverschuldet sein. So nähern sich, nicht zuletzt als Ergebnis großer Koalitionen, die Volksparteien immer mehr an, werden die Programme, denen ohnehin kaum mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, austauschbar, steigt die Distanz zwischen Wähler und Gewählten. Vor allem aber: Es kommt zu einer deutlichen *Personalisierung der Politik*, nicht nur in den Fällen der *Trump*, *Putin* oder *Erdogan*, sondern auch der *Merkel* und *Schulz*. Dies hat den Vorteil der Sichtbarkeit, birgt aber die Gefahr inhaltsleerer Auseinandersetzungen: Chiffren wie die von der „Alternativlosigkeit“, des „Sie kennen mich“ oder auch des „Wir schaffen das“ scheinen das zu bezeugen, wären aber mit dem Hinweis zu verbinden, dass kaum etwas demokrateschmälernd sein dürfte als die unkritische Anbetung der jeweiligen politischen Führung. Zudem verbindet sich damit eine Verkürzung der politischen Auseinandersetzung, durchaus auch in Deutschland, häufig verbunden mit der Disqualifizierung, ja Schmähung des Anderen, sei es in Form des „Populismus“-Vorwurfs³⁵ oder aber der traditionellen „Sozialismus- bzw. Faschismus-Keulen“. Dass inzwischen auch „Nationalismus“ unter die abwertenden Kategorien eingereiht wird, darf man dem mangelnden historischen Bewusstsein der Kritiker zurechnen.

Dass sich in solchen Prozessen nicht nur der Zeitgeist spiegelt, wird im Übrigen in einer Reihe auch erfreulicher (Gegen-) Entwicklungen deutlich: der in Einzelfällen steigenden Wahlbeteiligung, dem Abstrafen verbrauchter Landesregierungen

35 Alle Parteien sind und müssen bekanntlich populistisch sein, sich mithin ans Volk wenden und dies zu überzeugen suchen.

gen, dem wachsenden bürgerschaftlichen Engagement für materielle Einzelfragen und, nicht zuletzt, einem Generationsumbruch in den Parteien. Allerdings verbindet sich damit kein Grund zur Entwarnung: So sollte man vor allem das Europäische Parlament, und in ihm die Parteienverbünde, dringlicher denn je an ihre dünne und fragwürdige Legitimationsbasis erinnern³⁶, bleibt die durchgehende Personalisierung materieller politischer Auseinandersetzung in CDU und SPD ein Ärgernis und drohen sich die Oppositionsparteien durch die Konzentration auf verbleibende Nischen im Parteiensystem zu beschädigen. Wenn es in der CDU/CSU bereits als Sakrileg gilt, die diskussionswürdige, weil nicht selten missbrauchte „doppelte Staatsangehörigkeit“ zu kritisieren, und die SPD einen bislang ausschließlich europapolitisch ausgewiesenen Kandidaten über Nacht zur *allround*-Begabung erklärt, sind zudem Fragen zur personellen Kompetenz von Spitzenkandidaten unausweichlich. Die FDP nimmt das, wie angesprochen, personalpolitisch eng, aber materiell überzeugender mit einer erweiterten Themenstellung auf, während die GRÜNEN unter gelegentlicher Verletzung ihrer Kernkompetenz Regierungsfähigkeit zu dokumentieren suchen. DIE LINKE verfängt sich dagegen immer wieder in ihren ideologischen Altlasten, während die AfD sich mit einem scheinbaren unstillbaren Hunger an interner Auseinandersetzung jener Chancen begibt, die sich ihr angesichts der (unverändert) diskussionswürdigen Flüchtlingspolitik der Kanzlerin boten, auch und gerade in bürgerlichen Kreisen.

Deshalb sind die vorgelegten Wahlprogramme bei den größeren Parteien in weiten Teilen austauschbar, während die kleineren sich um wenigstens punktuellen Terraingewinn bemühen. Zudem setzt die CDU/CSU erneut auf Demobilisierung, wobei mit dem Zusatz des „asymmetrischen“ zuviel in diese doch eher triviale Praxis hineingeheimnist wird. Im Kern geht es um eine systematische Nicht(be)achtung des politischen Gegners, gleichzeitig sucht man damit programmatische (eigene) „Lücken“ zu kaschieren, zur Not auch über eine schlichte Gesprächsverweigerung oder aber die Vertagung strittiger Fragen (Renten, Europa, Infrastruktur, Flüchtlinge). Im Ergebnis kann derzeit nicht einmal in Ansätzen von einem „Wahlkampf“ gesprochen werden, was durchaus auch eine gewisse Missachtung des Souveräns darstellt.

Über all dem steht ein genereller Vorbehalt, der zwar immer wieder angesprochen, nicht aber in die politische Alltagsarbeit übernommen wird: die Frage nach

36 Zusammenfassend Hesse, J. J. in: Abschied von der ever closer Union, a.a.O., 186 ff.

dem über die Parteien vermittelten Volkswillen.³⁷ Hier bedurfte es kürzlich eines Außenseiters, des Strafverteidigers und Dramatikers *Ferdinand von Schirach*, der anlässlich der Eröffnung der Salzburger Festspiele Ende Juli dieses Jahres³⁸ publikumswirksam auf Grenzen des Volkswillens hinwies. Es machte vor allem darauf aufmerksam, dass und wie sehr digitale Kommunikation die Demokratie verändert. Das ist zwar allen Beobachtern der Entwicklung bekannt, ohne dass sich damit bislang allerdings nachhaltigere Konsequenzen verbunden hätten, weder in den Hauptquartieren der politischen Parteien (jenseits punktueller Erprobungen digitaler Wahlwerbung) noch in der Wählerschaft. Zwar weiß man inzwischen um die Prägekraft von *social bots*, nimmt die wohl unbestreitbaren Versuche Russlands, digital auf den amerikanischen Wahlkampf einzuwirken, als Gefahr zur Kenntnis und schließt tapfer aus, dass so etwas „in Deutschland unmöglich ist“ (*de Maizière*), doch bleiben die Reaktionen meist im Rahmen tradierter Erörterungen zur politischen Willensbildung, finden sich auch in aktuellen Parteiprogrammen weiterhin Forderungen nach einer erweiterter Volksgesetzgebung.

Und eben darauf bezog sich *von Schirach*.³⁹ Ihm zufolge könne von fehlender politischer Beteiligung nicht die Rede sein. Die Bürger würden vielmehr über soziale Netzwerke zu mächtigen Sendern von Nachrichten, und dies mit stark steigender Tendenz. „Nie zuvor haben Menschen so mühelos ihre Stimme erheben können, nie zuvor wurden sie so deutlich gehört“. Allerdings ist nicht alles konstruktiv in dieser digitalisierten Gesellschaft: „Noch scheint das Schrille, das Vulgäre und Böartige in den Kommentaren zu überwiegen, politische Karrieren werden so in ein paar Stunden beendet, Belanglosigkeiten zu Staatsereignissen stilisiert.“ Das Versagen der Volksmeinung sei mithin evident, die Beispiele zahllos, unter ihnen durchaus auch der Brexit. Doch wie kann eine Demokratie mit unverlässlichen Mehrheitsmeinungen funktionieren? Vielleicht über Bescheidenheit? „Wir werden nicht immer von Weisen regiert. Aber so, wie das Ziel der Rechtsprechung nicht Gerechtigkeit, sondern Rechtssicherheit ist, ist das Prinzip unseres Parlamentarismus nicht die Herrschaft der Besten, sondern die Möglichkeit, Regierungen friedlich wieder abzuwählen.“ Zudem seien die Verfassungen der „freien Länder“ prägend, die die Macht staatlicher Institutionen mittels Gewaltenteilung zügelten und – etwa über die Grundrechte – Minderhei-

37 Unter vielen, aber am ehesten historisch grundiert *Müller, J.-W.*: Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert, Berlin, 2013.

38 *von Schirach, F.*: Festrede zur Eröffnung der Salzburger Festspiele, 27.07.2017.

39 o.A.: Salzburger Festspiele 2017 sind eröffnet: „Der Volkszorn ist unberechenbar“, in: Salzburger Nachrichten, 27.07.2017.

ten und Schwache schützten. Nur die komplizierten Regelungen solcher Verfassungen, nur ihre Ausgewogenheit und Langsamkeit, nur das, was die Angelsachsen *checks and balances* nennen, ordnet unsere schwankenden Gefühle, sie lehnen Wut und Rache als Ratgeber ab. „Gerade in diesen aufregenden Zeiten müssen wir also das Recht gegen die Macht stellen.“⁴⁰

Solche Erinnerungen könnten helfen, angesichts der deutlichen Verunsicherung auf den tradierten Wegen der politische Willensbildung zu einer gewissen Stabilität beizutragen, trotz oder auch gerade wegen der abbrechenden Mitgliederzahlen in den Parteien, der wachsenden Personalisierung der Politik und den außerparlamentarischen Formen der Interessensbekundung und Willensbildung. Sie könnten auch helfen, den anderen der benannten intermediären Akteure den Weg zu weisen und den auf ihren Ebenen ablaufenden Veränderungen konstruktiv zu begegnen. So wie etwa die katastrophalen Verfehlungen der deutschen Automobilindustrie bislang ohne jede erkennbare Konsequenz blieben, sich an den zuständigen Verbänden vorbei entwickelten und in der Medienwelt weder systematisch noch gesamthaft erörtert wurden, wird man die Zukunft sicher nicht gewinnen, sie vor allem nicht gestalten können. Die *terms of trade* demokratischer politischer Willensbildung scheinen sich demnach auch in Deutschland nachhaltig zu verändern, die durch den technischen Fortschritt und die Digitalisierung bewirkte Beschleunigung des öffentlichen wie privaten Handelns bedarf mithin dringender Aufmerksamkeit – organisatorisch, materiell und personell.

VI. Das Regierungssystem vor der Modernisierung: Kooperation und Koordination als knappe Ressourcen, materieller Innovationsbedarf, defizitäre politische Führung

Sucht man die bislang gewonnenen Erkenntnisse zusammenzufassen, wird für das deutsche Regierungssystem ein *umfassender Modernisierungsbedarf* deutlich. Zwar gilt, vor allem im Vergleich, die Kompetenz des politisch-administrativen Handelns in Deutschland gelegentlich noch immer als beispielhaft, doch sind Spannungen, Bruchlinien und überprüfungsbedürftige Traditionen unverkennbar. Sie münden in *Funktionsverluste der Staatlichkeit*, denen im Folgenden das Interesse gilt – nicht nur mit Blick auf die bundesstaatliche Ordnung, sondern auch auf die *Europäische Union*, zumal hier *Desintegrationstendenzen* erkennbar werden, die wiederum auf das deutsche Regierungssystem zurückwirken. Vier Funktionsbereiche stehen im Vordergrund: der der Politik-

40 von Schirach, Festrede, a.a.O.

formulierung, Programmentwicklung und Entscheidung folgende Vollzug innerhalb wie zwischen den Gebietskörperschaften, die gewählte Prozessorganisation, der materielle, hier vor allem aufgaben- und problemspezifische Innovationsbedarf sowie eine den Namen verdienende politische Führung.

Der *Vollzug* politischer Entscheidungen ist wesentlich durch die normativen Vorgaben und die Staatsorganisation geprägt (s. unter Kap. III) und erlaubt zunächst *nachfrageseitig* zwischen Anforderungen und Erwartungen sowie angebotsseitig den demgegenüber gegebenen Kapazitäten und Kompetenzen zu unterscheiden. Danach finden sich auf der Nachfrageseite, also seitens der Bevölkerung bzw. der Unionsbürgerschaft und der sie vertretenden gesellschaftlichen Akteure, neben den erwartbaren materiellen Anspruchshaltungen vor allem ein steigendes Sicherheitsbedürfnis und eine wachsende Thematisierung von Ungleichheiten, ergänzt um Fragen nach der eigenen wie der nationalen Identität. Die darin erkennbar werdenden Verlust- und Abstiegsängste beinhalten jenseits vertretbarer Reformforderungen auch eine eher instinktive denn näher begründete Abwehr des Neuen und des Anderen, münden so in eine Verweigerung tradierter politischer Beteiligung, fördern damit signifikanten Legitimationsentzug und reichen bis hin zu einem explizitem Ausgrenzungsverhalten. Es mischen sich dabei kognitive Probleme mit materiellen, als bedrohlich eingeschätzten Asymmetrien.

Angebotsseitig steht dem ein staatliches (und kommunales) Handeln gegenüber, das, wie aufgezeigt, eher reaktiv denn proaktiv agiert. Häufig fehlt es an Veränderungs- und Innovationsbereitschaft, werden ohnehin deutliche Kooperations- durch Koordinationsdefizite der Akteure ergänzt und diagnostizieren Kritiker eine unzureichende Internationalisierung der deutschen Politik, zumal sich das nationalstaatliche Handeln lange Zeit einem internationalen Vergleich entzog. Hinzu tritt die in Deutschland grob unterschätzte Digitalisierung, die die Routinen des politisch-administrativen Handelns massiv verändert – aber auf eine innovativen Organisationspolitiken bislang eher abgeneigte politische Elite trifft. Das mag auch die im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten erkennbare Tendenz zu abrupten Politikwechseln erklären, mit denen die Bundesregierung ohne eine den Namen verdienende Folgenabschätzung auf auftretende Probleme zu reagieren suchte (erneut: von der Energiewende über das Aussetzen der Wehrpflicht bis hin zur Flüchtlingspolitik). Im Ergebnis führte das nicht selten zu spezifischen Klientelpolitiken und eben zu jener wachsenden Apodiktik (und

damit Gesprächsverweigerung), wie sie in den Dikta des „Alternativlosen“ oder auch dem „Wir schaffen das“ zum Ausdruck kommt.⁴¹ In Verbindung mit der immer wieder gepriesenen „ruhigen Hand“ des Regierens wird ein Führungsstil der Kanzlerin erkennbar, der zwar zwischenzeitlich zu beruhigen vermag, im Übrigen aber eher innovationsfeindlich ausfällt, eine angesichts der deutlich veränderten Rahmenbedingungen für das öffentliche Handeln nicht eben zukunftsorientierte Haltung.

Binnenstaatlich mündet das in *horizontal wie vertikal unzureichende Abstimmungsprozesse* und nicht selten inadäquate Informationsbasen, die im Ergebnis Zentralisierungsprozesse befördern. Dem korrespondieren europäische Reaktionen, wobei die EU derzeit durch die Vielfalt und Intensität der auftretenden Probleme überfordert scheint und sich in Ankündigungspolitik und ein Beschwören der Vergangenheit flüchtet. Bedarfs- und problemadäquate Reaktionen werden damit seltener, andauernde Handlungsblockaden und deren meist ressourceträchtige Auflösung erschweren das „Geschäft“. Einem Belastungs- und Leistungstest dürfte die heutige Union sicher nicht standhalten, die Rufe nach einem Abschied von der *ever closer Union* mehren sich⁴².

Im Übrigen finden sich *Funktionsverluste des öffentlichen Handelns* immer und überall. Zu ihrer Beurteilung ist deshalb der jeweilige Kontext (zeitlich, räumlich, materiell) von zentraler Bedeutung. Dabei hilft es, zwischen Übergangs- und Strukturproblemen, Entwicklungs- und Verteilungsfragen, Querschnitts- und Sektoralpolitiken sowie gesellschaftlicher und politischer Relevanz zu unterscheiden. Auch werden die Klagen in Deutschland auf einem hohen Niveau vorgetragen und sind dem zu konfrontieren, was in Staaten gleicher oder zumindest ähnlicher Entwicklungsstufe erkennbar ist. Zudem wäre zu berücksichtigen, dass die der Bundesrepublik meist zugesprochene hohe Organisations- und Regelungskompetenz sich auch darin zu bewähren hat, dass dem Staat zur Stabilisierung und Fortentwicklung der Europäischen Union eine Führungsrolle zukommt. Sie legt eine stärkere Beachtung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand nahe – unter Einschluss jener bedarfsorientierten und zeitnahen Veränderungen, die die Ausgangslagen erzwingen. Politischer Führung kommt mithin eine Doppelbedeutung zu, erst recht angesichts der sehr unterschiedlichen Tragfähigkeit öffentlicher Einrichtungen in den EU-Mitgliedstaaten.

41 Zu letzterem umfassend: Patzelt, W. J.: „Wir schaffen das!“. Doch was schaffen wir – und wie?, in: ZSE 3/14 (2016), 299-313.

42 Hesse, J. J.: Abschied von der *ever closer Union*, a.a.O.

Veränderungen der staatlichen Organisationsstruktur bilden zwar die gleichsam klassische Reaktion auf erkennbare Missstände und nicht wahrgenommene Verantwortlichkeiten, doch finden sie ihre Grenzen in den jeweiligen Zuständigkeiten. Mehrstufige politische Systeme weisen bekanntlich einen erheblichen Abstimmungsbedarf auf, der deutsche Föderalismus als ein prägnantes Beispiel. An ihm wird aber besonders deutlich, dass die stabilisierenden und machtteilenden Funktionen solcher Staatsformationen auch von Nachteilen begleitet sind: dem meist hohen Zeit- und Ressourcenverschleiß, dem beträchtlichen Kooperations- und Koordinationsbedarf sowie einer nur eingeschränkten Reagibilität. Wichtig wäre es daher, bei Beibehaltung der stabilisierenden und friedensstiftenden Funktion die Kooperation der Akteure zu verbessern und zu beschleunigen. Auf Zeit eingerichtete problem- und vollzugsorientierte Einrichtungen wären eine Lösung, aufgabenorientierte Projektgruppen eine andere. Derart gebildete organisatorische Sondereinheiten folgten der rasanten Beschleunigung der gesellschaftlichen Entwicklung eher als die tradierte „Linie“, die zur Umsetzung des einmal gebildeten politischen Willens zwar unverzichtbar ist, aber zeit- und bedarfsgemäße Lösungen meist nur schwerfällig erarbeitet. Defizitäre Formen der Leistungserbringung werden damit eher selten abgebaut, zudem bedürfen sie einer kontinuierlichen Anleitung und Überprüfung. Dies trägt, wie aufgezeigt, seit Jahrzehnten den Namen *Verwaltungspolitik* und benennt damit eine allerdings immer weniger wahrgenommene *Aufgabe der politischen Führung*.⁴³

Schließlich stehen eine konsequente *Aufgabenkritik* und eine Überprüfung der *Kompetenzordnung* aus guten Gründen in der Kritik, denn um beide steht es in der Bundesrepublik schlecht. So fehlt es trotz international meist angesehener Organisationsleistungen an einer kontinuierlichen Analyse der Aufgabenwahrnehmung und ihrer Ergebnisse (Leistungsvergleiche samt nachfolgender Korrekturen), einer zeitnahen Überprüfung der horizontalen wie vertikalen Organisationsstrukturen (etwa über ein konsequentes internes und/oder externes Monitoring/Controlling) sowie einer ggf. nachfolgenden Veränderung der Kompetenzordnung. Fügt man dem hinzu, dass der politische Prozess sich nur selten Wirkungsanalysen, also der ergebnisorientierten Evaluation laufender Politiken öffnet, erscheint es angezeigt, Politiker künftig auch an diesbezüglich zu erbringende Leistungen zu erinnern. Bedenkt man schließlich, welcher Zeitaufwand in der Regel für institutionelle Veränderungen zu veranschlagen ist, wird deutlich, dass dieser häufig übersehene Aspekt eines Abbaus „staatlichen Funktionsversa-

43 Vgl. grundlegend hierzu Anm. 29.

gens“ einer Neugewichtung bedarf.

Im Ergebnis mehrten sich die Hinweise, dass es angesichts der vielfältigen Problemausprägungen eines Entwicklungsschubes bedarf, der als *nachholende Modernisierung* bezeichnet werden kann. Am materiellen Bedarf einer solchen Überprüfung des öffentlichen Aufgabenbestandes und den zu seiner Bearbeitung geschaffenen Voraussetzungen sollte nach den bisherigen Ausführungen zwar kein Zweifel bestehen, es verbleibt aber die Frage nach den Akteuren.

Da administrative Einrichtungen nicht eben dazu tendieren, notwendigen Veränderungsbedarf „aus sich selbst heraus“ zu entwickeln, kommt der *politischen Führung* hier entscheidende Bedeutung zu. Zwar schien man sich zwischenzeitlich einig, den immer deutlicher werdenden staatlichen Entwicklungs- und Verteilungsproblemen etwa über eine weitere Föderalismusreform begegnen zu wollen, doch reichte der Leidensdruck bislang nicht aus, entsprechend zu verfahren; auch die nun verabschiedete Neuordnung der Bund-Länder Finanzen dürfte eher Ausdruck der finanziellen Begehrlichkeit der Akteure sein als eine strukturell tragfähige, den Föderalismus stärkende Lösung zu bilden. Gerade unter dem Druck der sicherheitspolitischen Diskussion und der zahlreichen Entgrenzungsprozesse böte es sich aber an, die Politik an ihre Hausaufgaben, mithin die Gewährleistung problem- und bedarfsorientierten politisch-administrativen Handelns zu erinnern. Wahlzeiten sind hierfür bekanntlich gut geeignet, doch gehen die im Vorfeld der Bundestagswahl erkennbaren Auseinandersetzungen an organisationspolitischen Fragen weitgehend vorbei. Man konzentriert sich wie stets auf die jeweiligen aktuellen Probleme, um sich situativ vom Rivalen distanzieren zu können, reduziert die Führungsaufgabe damit aber eher auf das politische Überleben als die Stabilität und Wirkungsweise öffentlicher Einrichtungen. Insofern sollte man sich der sicherheitspolitischen Diskussion bedienen, um den dahinter liegenden institutionellen und prozessualen Modernisierungsbedarf deutlich zu machen und zu dessen Abbau geeignete Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Diese wären dann (auch) über jene Teilöffentlichkeiten zu diffundieren, die für die angesprochenen Fragen sachkundig sind. Hier bleiben die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften gefordert, Handlungsbedarf auszuweisen und den politischen Prozess damit zu konfrontieren. Die aktuelle Diskussion um ein Staatsversagen, Steuerungs- und Kontrollverluste, die Polarisierung des öffentlichen Handelns oder auch „nur“ die Gewährleistung eines *bonum commune* bietet hierfür einen geeigneten Anlass.

Allerdings setzt dies ein auch *ausreichend qualifiziertes politisches Führungspersonal* voraus, das vor der Aufgabenfülle, der zu bewältigenden Komplexität

und erst recht der Vielzahl der Akteure, die einzubeziehen, zu überzeugen und zum Mithandeln zu bewegen sind, nicht zurückschreckt. Auch mehren sich die Anzeichen, dass das politische Personal wesentlich stärker als zu früheren Zeiten aus der Politik in die Privatwirtschaft zu „fliehen“ beginnt, zumal die dort angebotenen Positionen auch insofern attraktiver sind, als man nicht ständig „vor die Medien“ gezerzt wird, die Mitbestimmung eingeschränkt ist und der „starke Mann“ noch etwas gilt. In der Folge wird es immer schwieriger, unverbrauchtes Personal für politische Führungsaufgaben zu gewinnen, zumindest nicht aus dem Kreis der besonders Qualifizierten. Prominentere „Quereinsteiger“ finden sich heute kaum noch, die Bereitschaft, „Führung“ zu übernehmen, sinkt.

VII. Eklatante staatliche und europäische Funktionsmängel: das Beispiel der Flüchtlingspolitik

Bereits mehrfach wurde in den bisherigen Ausführungen die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung als ein „Schlüssel“ zur Reagibilität und Innovationsfähigkeit des deutschen (und europäischen) Regierungssystems bezeichnet. In der Zusammenfassung lassen sich hier exemplarisch normative wie funktionale Defizite identifizieren: fehlende oder nicht beachtete Rechtsgrundlagen und Werthaltungen, handwerkliche Fehler, eine in Teilen grotesk anmutende politische Willensbildung und schließlich eine Bestätigung weithin nur reaktiver Handlungsmuster – trotz zahlreicher seit vielen Jahren vorgetragener Warnungen vor großräumigen Wanderungsbewegungen.

Vor allem aber dokumentiert die Flüchtlingspolitik eine *Spaltung der Gesellschaft*, die zwischenzeitlich durchaus systemgefährdend anmutete, paradoxerweise dann aber, mit wachsender Bedrohung und der Herausbildung von Routinen, wieder in eine Unterstützung der politischen Führung mündete. Zwar sollte inzwischen unstrittig sein, dass die Öffnung der Grenzen im September 2015 nicht nur einem „humanitären Imperativ“ (Merkel) folgte, sondern auch unbeachtet und illegal war, doch gelang es, die Zustimmungswerte für die Kanzlerin wieder aufzufangen, obwohl die Folgen des unkontrollierten Massenzustroms von Flüchtlingen immer sichtbarer wurden: massive Kontrollverluste, ein deutlicher Missbrauch des Asylrechts und der sozialen Sicherungssysteme, erhöhte Terrorismusgefahren, wachsende Ausländerkriminalität. Weder die SPD noch die Oppositionsparteien wagten es aber, die Kanzlerin direkt anzugreifen, viel zu lange hielt sich, unterstützt von den Medien, eine inzwischen eher berüchtigte „Willkommenskultur“. Was die Kanzlerin letztlich rettete, war die, wie aufge-

zeigt, gegen ihren Willen durchgesetzte Schließung der Balkanroute.⁴⁴ Es verblieb allerdings die angesprochene Spaltung der Gesellschaft, die sich in großer Unsicherheit, wachsender Ausländerfeindlichkeit und einer Furcht vor kultureller „Überfremdung“ äußert. Die Flüchtlingspolitik steht daher auch in allen Vorwahlumfragen an der Spitze der „Aufgaben für die kommende Legislaturperiode“. Das kann und sollte angesichts der Folgen der merkelischen Politik auch nicht verwundern; eher erstaunt, dass die Kanzlerin inzwischen vor Parallelgesellschaften in Deutschland warnt (die es längst gibt), *no go-areas* für die Bundesrepublik ausschließt (die in zahlreiche Verdichtungsräumen durchaus Realität sind) und es konzeptionell bei jenen breiten Appellen, wie „Fluchtursachen vor Ort bekämpfen“ et al., belässt.

Die angesprochenen Entwicklungen sind umso problematischer, als nun die *Mittelmeerroute* als wichtigster Fluchtweg in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt ist. Erneut ruft man dabei zunächst nach Europa, obwohl die flüchtlingspolitische Impotenz der Union mehr als deutlich ist, warnt vor unbedachten Maßnahmen (etwa der Idee zu einer Begründung von *hot spots* in Libyen seitens des französischen Staatspräsidenten) und sucht, wie stets, Zeit zu gewinnen. Dass das keine durchzuhaltende Strategie ist, verdeutlichen die Zahlen des UNHCR und der IOM.⁴⁵ Eher dürfte es sich anbieten, unmissverständliche Signale auszusenden, nach denen die Bundesrepublik wirklichen, mithin um Leib und Leben fürchtenden Flüchtlingen jederzeit offen steht, Wirtschafts- und Sozialmigranten allerdings nur dann, wenn sie legal einreisen und eine arbeitsmarktverträgliche Grundausbildung/Qualifikation nachweisen. Der Nachfrage von Migranten wäre so eine Bedarfs-/Angebotsorientierung der deutschen Gesellschaft, ihrer Wirtschaft und des Verbandsbereichs gegenüber zu stellen, die sich in anderen Staaten (Kanada, Australien) bekanntlich durchaus bewährt hat. Institutionell wäre das dadurch zu gewährleisten, dass – in Ermangelung jener *hot spots*, die derzeit offenbar kaum durchzusetzen sind – die asyl- und migrationsrelevanten Kapazitäten in den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten vor Ort stark ausgeweitet werden, verbunden mit einem parallelen Auf- und Ausbau seitens der EU zu betreuender Ausbildungs- und Qualifizierungseinrichtungen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge. So würde die Einwanderung legalisiert und konditioniert, verbände man die Flüchtlingsfrage mit der bislang entschieden zu breiten Afrikahilfe, böte den EU-Mitgliedstaaten ein Modell, an dem alle partizi-

44 o.A.: Merkel kritisiert Schließung der Balkanroute, in: Zeit Online, 05.10.2016.

45 UNHCR: Global Trends. Forced Displacements in 2016, 16.06.2017; IOM MENA: Migration Trends across the Mediterranean: Connecting the dots, Kairo, 2015.

pieren sollten und der EU selbst ein konkretes Aufgabenfeld, an und in dem sie sich zu bewähren hätte. Sollte diese Zusammenführung von Flüchtlingsnachfrage und -angebot gelingen, würden späterhin die Botschaften wieder entlastet und deren Asyl- und Einwanderungsaktivitäten auf die dann etablierten EU-betriebenen Informations- und Auffangzentren übertragen.

Den Schleppern wäre dadurch zu begegnen, dass für einen begrenzten mit den Mittelmeeranrainern vereinbarten Zeitraum die Boote soweit als möglich (ggf. auch unter militärischem Beistand) nach Übernahme der Flüchtlinge zurückgeführt und vor Ort systematisch zerstört werden. Staaten, die sich dem verweigerten, wäre die Entwicklungshilfe kurzzeitig zu entziehen, gleichzeitig deren Aufstockung wie oben angesprochen in Aussicht zu stellen. Die seitens der NGOs eingesetzten Boote unterlägen einer strikten Kontrolle und Rückführungspflicht. Bei Nichteinhaltung wären auch in diesem Fall die Flüchtlinge zwar aufzunehmen, die Boote dann allerdings einzubehalten. In der Zwischenzeit bliebe es bei nationalen Grenzkontrollen, die erst mit dem erwartbaren Abflauen des Flüchtlingsstroms auch auf dieser Route entfielen.

Der Vorteil dieses Vorgehens bestünde nicht nur darin, die Ernsthaftigkeit der EU zum Schutz ihrer Außengrenzen zu dokumentieren, sondern dies jenseits des „exekutiven Elements“ mit einer zeitgemäßen Flüchtlingshilfe zu verbinden. Auch gelänge es so, bedarfsorientierte Ausbildungs- und Qualifizierungseinrichtungen zu schaffen, die Herkunfts- wie Zielländern von Migranten zugute kämen und beidseitig Arbeitsmärkte bedienten. Da die Geduld der „Völker Europas“ dem eklatanten Versagen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik gegenüber begrenzt ist, befriedete das möglicherweise auch die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in diesem Politikfeld. Die innen- wie außenpolitischen Herausforderungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sind groß genug.

Dass sich für Deutschland damit diverse „Hausarbeiten“ stellen, ist angesichts des nicht nur punktuellen Versagens der Sicherheitseinrichtungen offenkundig. Erst als deutlich wurde, dass der massive Flüchtlingszustrom nicht nur den Namen verdienende Flüchtlinge, sondern eben auch und gerade eine die sozialen Sicherungsleistungen des Landes nachfragende Klientel nach Deutschland brachte (unter ihnen nach heutiger Kenntnis ein beträchtlicher Anteil gewaltbereiter Krimineller), wurde deutlich, welche Funktionsverluste man sich ohne Not eingehandelt hatte. Die nachfolgenden Versuche, dem mit erweiterter Gesetzgebung Herr zu werden, von den beiden Asylpaketen über ein etwaiges Einwanderungsgesetz bis hin zu einem Wust sekundärer Regelungsleistungen, zeugen gewiss von gegebener Reaktionskraft, bestätigen aber die voranstehende Analyse. Nicht

weniger als 36 zuständige Einrichtungen, die zudem kaum miteinander kommunizieren, unterschiedliche IT-Systeme nutzen und je eigene Statistiken erheben, dokumentieren jenes organisatorische Chaos, das zu Missbrauch geradezu einlud. Von mehrfachem Bezug diverser Sozialleistungen über Klein- und Schwerstkriminalität bis hin zum Terrorismus reicht inzwischen die Palette von Verwerfungen, für die „Funktionsverluste“ eine eher noch beschönigende Bezeichnung darstellen dürfte. Addiert man dem die hilflosen Bemühungen der Europäischen Union und fast aller ihrer Mitgliedstaaten, des Flüchtlingsstroms Herr zu werden, wird durchaus verständlich, weshalb Teile der „Völker Europas“ die EU inzwischen sogar infrage stellen.

VIII. Ausblick I: Der Kanzlerin durchaus überdrüssig, aber ohne wirkliche Alternative

Im Vorfeld der Bundeswahl stellt sich in der Zusammenfassung eine untypische Konstellation: Trotz beträchtlicher Vorbehalte an ihrem Politikstil und einzelnen der von ihr verfolgten Politiken darf die Kanzlerin auf ihre Wiederwahl hoffen. Zwar ist inzwischen auch einem breiteren Publikum deutlich, dass zahlreiche der zum Abschluss der 18. Legislaturperiode erkennbaren Probleme lediglich weiter geschoben wurden, doch kann die CDU/CSU mit einer deutlichen Stimmenmehrheit rechnen, die vor allem der wachsenden Unsicherheit, in Teilen auch Zukunftsangst der Bevölkerung, und der Schwäche des derzeitigen Koalitionspartners geschuldet sein dürfte. Das erkennbare „Weiter so“ signalisiert Vertrautes, die „Mütterlichkeit“ der Kanzlerin Kontinuität, ihre internationale Reputations- Leistungs- und Führungsfähigkeit.

Das ist insofern erstaunlich, als die Leistungsbilanz der Großen Koalition ja durchaus ambivalent ausfällt, verweist aber auch im deutschen Fall auf die *zunehmende Personalisierung der Politik*. Sie wird der Arbeit der anderen obersten Bundesorgane nicht wirklich gerecht und birgt die angesprochenen Gefahren; auch sehen Kritiker in der Union wieder Elemente eines „Kanzlerwahlvereins“, der trotz vielfältiger Gefährdungen einem politischen Biedermeier Vorschub zu leisten droht.

Intern sieht das bereits seit Längerem anders aus. Spricht man mit einzelnen Parlamentariern, auch und gerade aus der die Kanzlerin tragenden Fraktion, finden sich deutliche Hinweise darauf, dass das „Handauflegen“, das „auf Sicht fahren“ der Kanzlerin an seine Grenzen gestoßen ist und parteiintern durchaus von „Ermüdung“ und „Verdross“ (vor allem über die kampflose Freigabe zahlreicher konservativer Grundpositionen) gesprochen wird. Es bedarf keiner pro-

phetischen Gaben, um vorherzusagen, dass die Granden der CDU/CSU die Kanzlerin zur Mitte der 19. Legislaturperiode drängen werden, die Nachfolgefrage zu beantworten und ihr einen rechtzeitigen Rücktritt nahe zu legen. Auch hat sich die Generation der *Kauder*, *Altmeier*, *de Maizièrè* und wohl auch *von der Leyen* erkennbar überlebt⁴⁶, als einziges verbliebenes Schwergewicht im Kabinett erscheint derzeit lediglich der unverwüstliche und weithin unangreifbare *Wolfgang Schäuble*.

Dass die SPD trotz erfolgreicher Arbeit im Rahmen der Großen Koalition erneut droht, bei der Bundestagswahl an der 25 %-Grenze hängen zu bleiben, ist ihrer Koalitionsloyalität, der fehlenden programmatischen Erneuerung und natürlich der Auswahl des Spitzenkandidaten geschuldet. *Martin Schulz* war gewiss ein guter *spokesman* (manche sprechen kritisch von einem „Verkäufer“) des Europäischen Parlaments, aber letztlich in der Tat wohl nicht viel mehr als dessen Vor- und Lautsprecher. Sein meist undifferenziertes „Mehr Europa“ oder „Stärkung des Europäischen Parlaments“ sicherte ihm zwar die Position des EP-Präsidenten und die weitgehende Unterstützung der Parlamentarier, nicht aber professionelle Kompetenz für das Umgehen mit mehrstufige(n) Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Und dessen bedarf es im Regierungssystem der Bundesrepublik in besonderer Weise. Zwar sollte man *Schulz* zugestehen, dass er sich in die einzelnen auch bundesstaatlich relevanten Materien umfassend einarbeitete und nachfolgend programmatische Erklärungen vorzulegen suchte, doch ließ ihn hier die CDU/CSU im Wortsinne auflaufen, entzog sie sich schlichtweg einer näheren Diskussion oder verwies in strittigen Fällen auf in der kommenden Legislaturperiode geplante Aktivitäten. Hinzu tritt auch im Fall der SPD ein Generationsumbruch, der allerdings aufgrund fehlenden kompetenten Nachwuchses eine auch programmatische Erneuerung verzögern und die SPD einer weiteren Marginalisierung zuführen könnte.

Auch unter den Oppositionsparteien sind deutliche Ermüdungstendenzen erkennbar, trotz der ihnen eingeräumten erweiterten Minderheitenrechte.⁴⁷ So wirken die GRÜNEN zum Ende der Legislaturperiode erschöpft. Zwar wuchs ihnen mit dem Dieselskandal noch einmal eine Chance zu, sich in ihrem Kernbereich an die Spitze einer dringend benötigten und hoffentlich im doppelten Sinne

46 Diese Einschätzung richtet sich weniger auf das Lebensalter der Angesprochenen als vielmehr auf deren mediale (Über-)Präsenz. Vor allem die Verteidigungsministerin unterliegt zunehmend kritischer Wahrnehmung, weil sich zahlreiche der von ihr thematisierten Probleme der Bundeswehr als wenig fundiert erwiesen (das Sturmgewehr G 36, die Haltungsfrage, die Wehrmachtsdiskussion/der Traditionserlass, die Belastung der Auszubildenden).

47 Vgl. BT-Drs. 18/481.

reinigenden Diskussion zu stellen, doch selbst diese Chance wurde vergeben – in dem Bemühen, die erhoffte künftige Regierungsbeteiligung nicht zu gefährden. Dazu tritt die Fehleinschätzung der Flüchtlingsfrage. Sich einer erweiterter Abschiebep Praxis nicht asylfähiger oder sogar krimineller Migranten und auch der Anerkennung weiterer Länder als „sichere Drittstaaten“ zu verwehren, steht in zentralem Widerspruch zu dem, was die Bevölkerung erwartet und dürfte das Ansehen der Partei weiter beschädigen. Fehlende Lernprozesse und ein weitgehendes Ausblenden zentraler für die nationale wie internationale Entwicklung wichtiger, vor allem finanz- und wirtschaftspolitischer Themen, verstärken die Vorbehalte, die der Partei wohl kein zweistelliges Wahlergebnis bescheren werden.

Während auch DIE LINKE trotz der Regierungsführung bzw. -beteiligung in Thüringen und Berlin aufgrund der unverändert geringen Präsenz und Sichtbarkeit im Westen des Landes kaum auf ein zweistelliges Ergebnis hoffen kann und es der AfD weder gelingt, ihre andauernden Führungsprobleme zu lösen noch sich der völkisch denkenden und argumentierenden Mitglieder zu entledigen, gelang es der FDP, die Partei nicht nur wiederzubeleben, sondern sie für bürgerliche Wähler auch wieder attraktiv zu machen. Ihr ist unter den kleineren Parteien am ehesten zuzutrauen, in die Zweistelligkeit vorzustoßen und damit eine schwarz-gelbe Koalitionsmöglichkeit zu eröffnen. Die Partei profitiert dabei auch von den angesprochenen Sättigungs-, Ermüdungs- und Lähmungserscheinungen im Rahmen der CDU/CSU. Im Übrigen setzt sich selbst in den kleineren Parteien die Personalisierung der Politik fort; allerdings machen die hier erkennbaren politischen Begabungen etwa der *Christian Lindner*, *Robert Habeck* oder auch *Sahra Wagenknecht* Mut, auf innovationsfreundlichere Politiken im kommenden Bundestag (und Bundesrat) zu hoffen – und damit zu einer Überwindung des politischen „Mehltaus“ beizutragen, der die Spätphasen der Kanzlerschaft *Angela Merkels* zu überlagern beginnt.

IX. Ausblick II: Europa professionalisieren – Abschied von der ever closer Union

Die vor allem im Vergleich (noch) stabile Ausgangssituation für das deutsche Regierungssystem beizubehalten, es aber innovativer, reagibler und bedarfsorientierter ausgestalten, setzt (auch) eine erweiterte Internationalisierung der politischen Führung voraus. So erfreulich es ist, dass sich nach der Wahl *Emanuel Macron*s eine weitere Vertiefung der deutsch-französischen Zusammenarbeit anbietet, so offen ist noch deren Agenda, vor allem mit Blick auf die Entwicklung der Europäischen Union. Der hier von Deutschland erwartete Führungsauf-

trag wäre wesentlich deutlicher (und, mit Verlaub, kompetenter) als bisher wahrzunehmen.

Die Agenda ist zunächst weithin vorgegeben: durch die Bewältigung des Brexits, unabwiesbare Reaktionen auf die irrlichternden Politiken des neuen amerikanischen Präsidenten, den Erhalt und die Ausweitung des Binnenmarktes, eine lösungsorientierte Flüchtlings- und Migrationspolitik sowie eine Sicherheitspolitik, die die Abwehr von Terrorismusgefahren mit einer erweiterten verteidigungspolitischen Kooperation verbindet. Über all dem steht die Aufgabe, die Kohärenz der EU als Handlungseinheit zu erhalten und ihr in Form und Funktion eine bessere, mithin leistungsfähigere und realitätsnähere Gestalt zu geben.⁴⁸ Letzteres mag erstaunen, weil Eurostat derzeit eine wieder positivere Grundhaltung der „Völker Europas“ zur EU zu identifizieren glaubt,⁴⁹ ohne allerdings auszuweisen, dass dies vor allem der wachsenden Außenbedrohung Europas geschuldet ist, nicht hingegen einer positiven Einschätzung der europäischen Kapazitäten. Dass die Kommission und das Europäische Parlament diesen vermeintlichen Stimmungsumschwung sogleich zu nutzen suchen, um die eigene Einrichtung aufzuwerten, gehört zwar zum politischen Geschäft, entbehrt aber einer materiellen Grundlage. Letztere setzte voraus, dass die nach dem Brexit und vor den Wahlen in den Niederlanden und Frankreich in Ansätzen erkennbare Selbstkritik auch wirklich geleistet würde, es zu einer ehrlichen, mithin belastbaren Bestandsaufnahme der Leistungsfähigkeit europäischer Einrichtungen und Organe käme. Die in diversen Verlautbarungen zwischenzeitlich vorgelegten Handlungsoptionen⁵⁰ simulieren jedoch eher Änderungsbereitschaft als sie zu spezifizieren. So finden sich auch hier „ungemachte Hausaufgaben“, was sich am deutlichsten in der fehlenden Kompetenzüberprüfung ausdrückt. Das erkennbare „Weiter so“ tritt an die Stelle jener Aufgabenkritik, zu der man sich zwar ubiquitär bereit erklärte, die aber für keines der Schlüsselfelder europäischer Politik bislang geleistet wurde. Es dürfte die Aufgabe der kommenden Kommission und ihres dann inthronisierten Präsidenten sein, dieses Defizit aufzulösen. Selbst

48 In das Zentrum der Reformdiskussion rückt erkennbar die Währungsunion. Hierzu liegen inzwischen diverse Anregungen, auch etwa des neuen französischen Staatspräsidenten und des Vorsitzenden der Eurogruppe vor, während die Bundesregierung mit Blick auf den Wahltermin schweigt. In welche Richtung gedacht wird, erschließt sich aus Beiträgen wie dem von *Klaus Regling*, dem Geschäftsführenden Direktor des Eurokrisenfonds ESM (in der FAZ vom 11.08.2017, 16). Man darf unterstellen, dass dieser Beitrag mit dem Bundesfinanzminister abgestimmt wurde.

49 *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*: Die Europäer zwei Jahre vor der Europawahl 2019. Eurobarometer Sonderausgabe des Europäischen Parlaments, April 2017.

50 Besonders im Rahmen des Weißbuchs zur künftigen EU-Entwicklung, aber auch in zahlreichen weiteren Dokumenten, etwa zur „Verteidigungsunion“.

Martin Schulz räumte als EP-Präsident ein, dass eine Konzentration des europäischen „Zugriffs“ unausweichlich sei, um die EU arbeits- und zukunftsfähig zu halten⁵¹. Dies führte bei nicht EU-(mit)finanzierten Wissenschaftlern⁵² dazu, vier aufgrund der gegebenen Grenzüberschreitungen unbestreitbar „europäische“ Themenfelder auszuweisen, bei allen anderen aber die Beweislast gleichsam umzukehren und über Rücküberweisungen nachzudenken. Damit verbindet sich keine „Renationalisierung“, wie das seitens der Berufseuropäer zu qualifizieren versucht wird, sondern die Anerkennung, dass kleinerräumige Einheiten meist wesentlich schneller, auch besser und vor allem bedarfsorientierter zu handeln vermögen als die Europäische Union.

Und selbst bei den benannten *vier Kernaufgaben* (Binnenmarkt und Handelspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Energie und Umwelt sowie Digitalisierung) sind Einschränkungen angezeigt, die sich nicht selten mit neueren Entwicklungen verbinden, mithin Flexibilität und Reagibilität voraussetzen. So wären den Briten zum Erhalt des (breiten) Binnenmarktes, mithin im ureigenen Interesse des EU-„Kerns“, durchaus erweiterte Zugeständnisse zu machen, ohne dass diese dem vielfach vorgetragenen Verdikt der „Rosinenpickerei“ zu Opfer fallen sollten; wäre daran zu denken, die Ansätze zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zwar zu stärken, sie aber auf das zu beschränken, was angesichts der NATO-Mitgliedschaft sinnvoll und vertretbar ist (gemeinsame Rüstungsanstrengungen etwa); sind Energie- und Umweltpolitiken (unter Beiziehung der Russischen Föderation) sehr viel näher zusammenzuführen, als dies derzeit praktiziert wird; und müsste die alles überragende Digitalisierungsaufgabe, samt ihrer Konsequenzen für die jeweilige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, nicht additiv, sondern integrativ angegangen werden.

Bei all dem wird *Deutschland eine führende Rolle* spielen müssen, die es bislang bestenfalls punktuell wahrnimmt, sei es aufgrund historisch grundierter Rücksichtnahmen oder aber fehlenden politischen Willens/fehlender Kompetenz.

51 von Altenbockum, J./Frankenberger, K.-D.: EU-Parlamentspräsident Schulz: „Ja, die EU kann scheitern“, in: FAZ Online, 16.09.2016. Interessant in diesem Zusammenhang auch das mit dem seinerzeitigen Präsidenten des Europäischen Parlaments geführte ZSE-Interview: *Martin Schulz (MdEP) im Gespräch mit Joachim Jens Hesse*: Die Europäische Union in der Krise: Auswege und Handlungsoptionen, ZSE 3/11 (2013).

52 Dieses *caveat* bietet sich durchaus an, weil der Europäisierungsprozess natürlich auch durch EU-finanzierte Claqueure befördert wird. So empfiehlt sich bei zahlreichen Instituten, Zentren oder gar „Akademien“ für europäische Fragen ein Blick in das „Kleingedruckte“, das über Finanzierungs- bzw. Mitfinanzierungsformen, meistens seitens der Europäischen Kommission, Auskunft gibt. Das muss gewiss nicht in Abhängigkeiten münden, legt aber Fragen zur Wissenschaftsfreiheit solcher Einrichtungen nahe.

Allerdings setzte das dann auch institutionell-organisatorische Veränderungen voraus, beginnend mit der Auflösung der zweigeteilten europapolitischen Zuständigkeit (Kanzleramt und Auswärtiges Amt), einer durchgehenden Internationalisierung der Bundesbehörden⁵³, einer Ergänzung des meist dominanten Regelungsauftrags um funktionsorientierte Erkenntnisse sowie der Schaffung erweiterter Planungs- und Analysekompetenz. Dass nationale wie internationale Vergleiche, ein fortlaufendes Monitoring von Schlüsselpolitiken sowie materielle Evaluationen ihrer Folgen und Wirkungen keine technokratischen oder akademischen Hirngespinnste sind, sondern Voraussetzungen modernen Regierens darstellen, sollte sich auch in Berlin und Brüssel herumgesprochen haben. Zwar gesteht man inzwischen zu, dass bereits die (horizontale und vertikale) Kooperation zwischen den politisch-administrativen Akteuren häufig ein massives Problem darstellt, geschweige denn materiell belastbare Koordinationsleistungen erbringt, doch fehlt offensichtlich die politische Energie, solche Erkenntnis auch in das Alltagshandeln zu überführen. Damit aber schwächt man nicht nur die binnenstaatliche Politik, sondern auch die Vertretung der deutschen Interessen in Europa – und vergibt die Chance, als Mittler zwischen den noch sehr heterogenen europäischen Welten zu wirken. *Nicht die große Bühne der „EU-Gipfel“ bilden den Test deutscher Regierungstüchtigkeit, sondern der Alltag des Handelns.* Die künftige Regierungskoalition wird deshalb schon aus Eigeninteresse zu erkennen geben müssen, dass man sich entsprechenden Modernisierungsbemühungen nicht verschließt.

Zur wachsenden Führungsrolle Deutschlands sollte es auch gehören, das noch immer beträchtliche Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle innerhalb der Union nicht nur zu thematisieren, sondern auch (neue) Wege für eine schrittweise Anpassung (nicht Angleichung) aufzuzeigen. Das kann entweder arbeitsteilig betrieben werden (großflächig etwa mit Frankreich, regionalorientiert über und mit einzelnen „Mittelmächten“), um den auch auf europäischer Ebene deutlichen Kooperations- und Koordinationsdefiziten zu begegnen, oder aber zwischenstaatlich geregelt werden. Dies allein Brüssel-zentriert zu betreiben, wäre verhängnisvoll, wie die leidige Auseinandersetzung mit den Visegrádstaaten dokumentiert, in der die Kommission, erkennbar schlecht über die Situation vor Ort informiert, sich wie der berüchtigte Elefant im Porzellanladen aufführt. Natürlich zählt die Gewährleistung der Gewaltenteilung zum nicht verhandelbaren Bestand des (häufig

53 Die hierfür in den meisten Bundesministerin gebildeten Referate/Abteilungen verwalten eher grenzüberschreitende „Vorgänge“ als das in ihnen angelegte Handlungspotential zu erkennen und zu nutzen.

allerdings überstrapazierten und eher selten explizierten) europäischen Wertekanon, doch sollte es sich verbieten, demokratisch errungene Wahlsiege und die damit verbundene Legitimation (wie das Vertrauen) der Bevölkerung zu negieren und autoritativ mit Forderungen, Strafen und Ähnlichem zu drohen, die man ohnehin nicht umzusetzen vermag. Anderenfalls werden sich die Vorbehalte gegen eine die nationalen Eigenheiten schlichtweg negierende Kommission verstärken, bis hin zu Erwägungen, die EU zu verlassen. Dass Demokratie und Rechtsstaat sich wechselseitig bedingen, muss man nach den Erfahrungen des Autors⁵⁴ den Polen, Ungarn, Tschechen und Slowaken nicht mehr vortragen, sie haben zu deren Gewährleistung in den Jahren 1990 ff. mehr als jede der europäischen Einrichtungen beigetragen. Eher empfiehlt sich eine gewisse Regionalisierung der europäischen Aufmerksamkeit, zumal die erkennbaren Probleme von höchst unterschiedlicher Ausprägung sind. Leere Drohungen sind das letzte, was sich europäische Partner in solchen Situationen erlauben sollten – zumal man sie aus guten Gründen in den Diskussionen vor Ort ohnehin nicht mehr ernst nimmt.

Schließlich wird sich die Europäische Union nur dann bewähren, wenn man den wirklichen und voraussichtlich bleibenden Entwicklungsproblemen nicht mit einem „Wegducken“ und/oder „Weiterreichen“, sondern durch ein kompetentes und das heißt vor allem bedarfsorientiertes Handeln zu begegnen sucht. Hier droht die EU, und in ihr auch Deutschland, durchaus zu versagen, nicht nur, aber vor allem im Rahmen der Flüchtlingskrise. Die Unterschätzung der seit vielen Jahren erkennbaren Probleme, die noch immer dilettantisch anmutenden Versuche, der großflächigen Wanderungsbewegungen im Rahmen tradierter Politiken Herr zu werden, das Unvermögen, binnenstaatliche mit grenzüberschreitenden Problemlösungen konsequent zu verbinden und schließlich die, mit Verlaub, intellektuelle Bequemlichkeit der politischen Eliten beschädigen weit mehr als ihren Ruf. Der Glaube und das Vertrauen der „Völker Europas“ an die Gestaltungs- und Prägekraft politischer Einrichtungen sinkt, ein Tatbestand, der nur scheinbar durch die neueren Eurostat-Erkenntnisse konterkariert wird. Sie deuten angesichts der vielfältigen Außenbedrohungen auf ein gewisses Zusammenrücken der Europäer hin, bei allerdings Fortbestehen beträchtlicher Vorbehalte gegenüber den Organen und Einrichtungen der Union.

54 Der Autor wirkte im Auftrag mehrerer Internationaler Organisationen in den Jahren 1990 bis 2000 beim Prozess der Demokratisierung des politischen Systems, des Übergangs zur Marktwirtschaft und bei der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Union mit. Dies mag erklären, weshalb er die eher paternalistisch und nicht selten arrogant anmutenden Haltung der Kommission den MOE-(Neu)Mitgliedern gegenüber für überprüfungsbedürftig hält.

Im Ergebnis gilt der in diesem Beitrag für das deutsche Regierungssystem diagnostizierte Modernisierungsbedarf auch für die Europäische Union; man sollte sie daraus nicht nur nicht entlassen, sondern noch wesentlich deutlicher als bislang auf die Gefahren eines Nicht- oder nur unzureichenden Handelns hinweisen.

X. Ein Fazit

Im Fazit steht Deutschland am Vorabend der Bundestagswahl vor beträchtlichen endogen wie exogen induzierten Veränderungen. Dabei verbinden sich ein deutlicher Generationsumbruch unter den Eliten mit materiellen und kommunikativen Herausforderungen, auf die das Land nur bedingt eingerichtet scheint. Zwar findet sich eine gewisse Verunsicherung der eigenen Rolle und Funktion gegenüber, doch mündet das unverändert hohe Niveau, auf dem sich das Land bewegt und an das es sich gewöhnt hat (*cum grano salis* politische Stabilität, eine höchst erfolgreiche Wirtschaft, ein breites Bildungsangebot und soziale Ausgleichsprozesse) noch immer in eine Selbstzufriedenheit, die in Verlautbarungen wie der ubiquitären „Alternativlosigkeit“ und dem „Weiter so“ zum Ausdruck kommt. Die Große Koalition hat dies durchaus befördert, dabei in Kauf nehmend, dass sich die Grenzen zwischen den beiden Volksparteien verwischten, entweder durch wechselseitige Anpassung oder unter dem Druck aktueller Ereignisse. Dass dies vor allem zulasten der Sozialdemokratie ging, mag auch den handelnden Akteuren anzulasten sein, doch steht dahinter weit mehr: die wachsende Personalisierung der Politik, der (durchaus populistische) Hang der/aller Parteien zu einfachen Problemlösungen und schließlich die Versuchung, sich über Ankündigungspolitiken der Verantwortung für die Umsetzung, den Vollzug zentralstaatlicher Entscheidungen zu entziehen. Dies geht immer dann gut, wenn die konjunkturelle Entwicklung und damit die öffentlichen Haushalte Gefolgschaften sicherstellen, doch stößt das bei Verteilungsproblemen an seine Grenzen. Bedenkt man darüber hinaus, dass erweiterte auch externe Verantwortung vom Land gefordert wird, werden die Defizite der verfolgten Politiken deutlich, die sich in eher zögerlichem Handeln, Abwehrhaltungen, einer noch immer fehlenden Internationalisierung auch im Alltag und schließlich jenem Führungsverständnis materialisieren, das weder dem Bedarf noch den technischen Möglichkeiten heutiger Kooperation und Koordination gerecht wird. Im Ergebnis sieht der Autor *Deutschland und die Europäische Union im Umbruch*: institutionell-organisatorisch, materiell und personell. Zwar bewegt man sich noch immer auf hohem Niveau, gefährdet diese Position aber durch wenig bedachte Politiken und ein Selbstverständnis, das letztlich stark, vielleicht zu stark von einem „Interesse

an sich selbst“ geprägt ist. Die Europäische Union wächst aus den Nationalstaaten heraus – oder sie wird scheitern.⁵⁵

55 Zu Erinnerung an ein exemplarisches früheres Scheitern: *Hesse, J. J.*: Vom Werden Europas. Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis, Berlin, 2007.