

Fünfzehn Jahre deutsche Einheit: Ist die Demokratie in den neuen Ländern konsolidiert?

Karsten Grabow

1. Einleitung

Der Einzug bzw. die Wiederwahl rechtsextremistischer Parteien in den sächsischen (NPD) und brandenburgischen Landtag (DVU) im Herbst 2004, besorgniserregende Umfrageergebnisse zur Akzeptanz der Demokratie in den neuen Bundesländern¹ und andere Symptome, wie z.B. die im Vergleich zu den alten Ländern seit Jahren geringere Wahlbeteiligung oder deutlich mitgliederschwächere Parteiorganisationen, lassen die Frage aufkommen, ob die Demokratie in Ostdeutschland heute, fünfzehn Jahre nach der deutschen Vereinigung, als konsolidiert angesehen werden kann. Auf der Grundlage einschlägiger Transformations- und Demokratisierungsstudien widmet sich dieser Beitrag zunächst der Frage, was unter einer konsolidierten Demokratie zu verstehen ist. Im Anschluss an Wolfgang Merkel (1995) plädiere ich dabei für ein vierstufiges Verständnis von demokratischer Konsolidierung, denn es erfasst den Prozess – auch vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte – theoretisch und konzeptionell am umfassendsten. Dieser Diskussion schließt sich ein Blick auf den Zustand der vier Konsolidierungsebenen in den neuen Bundesländern an. Zum Abschluss soll der Versuch unternommen werden, Ursachen dafür zu benennen, warum auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung, insbesondere jedoch auf der der Einstellungsebene Defizite bestehen. Mit Blick auf die vollständige Konsolidierung der Demokratie in den neuen Bundesländern ist mein Argument, dass der Faktor Zeit allein nicht ausreichen wird, um die Demokratie als einzig legitime Herrschaftsform zu verankern, sondern dass sie insbesondere mit der Reproduktion materieller Legitimationsgrundlagen und -perspektiven verbunden sein muss, um auf Dauer unumstößliche Massenloyalität zu erzeugen. Was trotz mancher Vorbehalte gegenüber der Demokratiefähigkeit der Deutschen (s. Almond und Verba 1963) in der Frühphase der Bundesrepublik durch Marshallplan, Wirtschaftswunder, Vollbeschäftigung, umfassende Sozialpolitik, aber auch dank nachgewiesener Leistungsfähigkeit der politischen Institutionen gelang (s. z.B. Glaeßner 1999: 258-263, Rudzio 2003: 543-545), ist heute angesichts massiver Struktur- und Finanzierungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherungssysteme nicht mehr in gleichem Maße gegeben. Dies stellt sowohl die Akteure der professionell betriebenen Politik als auch die Zivilgesellschaft vor andere

Herausforderungen, damit die Demokratie – in Anlehnung an Juan J. Linz und Alfred Stepan (1996: 6) – dauerhaft „das einzige Spiel *bleibt*, das gespielt wird“²“.

2. Demokratie und demokratische Konsolidierung

Bevor die Frage beantwortet werden kann, ob die Demokratie in den neuen Ländern als konsolidiert anzusehen ist, soll zunächst geklärt werden, *was* sich überhaupt konsolidieren soll, d.h. was unter einer Demokratie zu verstehen ist. Im Anschluss an Robert Dahl (1971: 6) und Wolfgang Merkel et al. (2003: 50ff.) müssen mehrere institutionelle und prozedurale Kriterien erfüllt sein, damit ein politisches System als „echte“ bzw. liberale, rechtsstaatliche und konstitutionell eingehegte Demokratie gelten kann³. Zu diesem anspruchsvollen Demokratieverständnis zählt zunächst die Dimension der vertikalen Herrschaftslegitimation und -kontrolle. Das schließt ein funktionierendes Wahlregime mit den Grundsätzen freier und fairer Wahlen, aktivem und passivem Wahlrecht, Ideen- und Wertepluralismus, Wettbewerb und Parteienkonkurrenz sowie demokratisch legitimierte öffentliche Amtsträger und uneingeschränkte politische Teilhaberrechte (Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit, Assoziationsfreiheit) ein. Die zweite Dimension ist die des liberalen Verfassungsstaates, wozu individuelle Schutz- und bürgerliche Freiheitsrechte (z.B. Gleichbehandlung vor dem Gesetz, Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, Postgeheimnis) ebenso wie die horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative zählen. Die dritte Dimension ist die der Agendakontrolle, was meint, dass ausschließlich die gewählten Mandatsträger die effektive Regierungsgewalt ausüben. Sind diese Kriterien in einem Lande erfüllt, gilt es als liberale, rechtsstaatliche und konstitutionell eingehegte Demokratie bzw. als liberaler Verfassungsstaat.

Nach Juan Linz und Alfred Stepan (1996: 5-6) ist die liberale Demokratie konsolidiert, wenn erstens kein relevanter politischer, wirtschaftlicher (z.B. Großgrundbesitzer, Industrielle) oder militärischer Akteur Ressourcen gegen die Demokratie mobilisiert (die sog. Verhaltensebene der Eliten), zweitens, wenn eine starke Mehrheit der Bevölkerung die demokratischen Institutionen, Prinzipien und Verfahren als die alternativlos beste Herrschaftsordnung akzeptiert (die sog. Einstellungsebene) und drittens, wenn politische Konflikte auf der Grundlage des geltenden Rechts ausgetragen werden (die sog. konstitutionelle Ebene). Hier klingt zwar deutlich der auf Lateinamerika und Südeuropa gestimmte Unterton durch, besonders auf der ersten Ebene, dennoch ist diese Definition von demokratischer Konsolidierung allgemein genug, um sie auch auf andere Länder und Kontexte anzuwenden.

Sichtbar wird bei Linz und Stepan, dass die erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie von mehreren Bedingungen abhängt: Sie benötigt die Loyalität früherer Eliten (auch deren ökonomischen Ressourcen) ebenso wie der Bevölkerungsmehrheit. Das wiederum setzt einerseits Integration und andererseits Leistungsfähigkeit voraus, denn Loyalität und Legitimation gewinnt eine Demokratie nur durch politische, wirtschaftliche und sozialpolitische Leistungen (Offe 1994: 93). Vor allem jedoch erfordert die Konsolidierung der rechtsstaatlichen Demokratie Zeit, denn das Erlernen demokratischer Regeln, ihre Einhaltung, die Herstellung

von Massenloyalität oder gar massenhafte aktive Unterstützung, beispielsweise in Form organisierter Partizipation in politischen Freiwilligenverbänden (Parteien, Gewerkschaften, Interessenverbänden) geschieht nicht über Nacht.

Eliten- und Massenloyalität spielen auch eine zentrale Rolle im Konzept der demokratischen Konsolidierung von Wolfgang Merkel (1995), das einerseits an dem von Linz und Stepan orientiert ist, andererseits jedoch eine weitere Konsolidierungsebene einzieht und so noch strengere Kriterien an das Verständnis von einer konsolidierten Demokratie anlegt. Merkel unterscheidet vier Ebenen, auf denen sich der Prozess der Konsolidierung vollziehen muss (ebd.: 38). Erstens die Ebene der institutionellen Konsolidierung, zweitens die Ebene der repräsentativen Konsolidierung, drittens die der Verhaltenskonsolidierung und schließlich die Konsolidierung der demokratischen Prinzipien, Institutionen und Verfahren auf der Einstellungsebene, die sog. Konsolidierung der Zivilkultur. Erst wenn auf allen vier sowohl konzeptionell als auch empirisch ineinandergreifenden Ebenen die Grundsätze und Verfahren des liberalen Verfassungsstaates voll entwickelt sind, wenn die in der Verfassung und anderen Gesetzen fixierten Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens für alle individuellen und kollektiven Akteure dauerhaft bindend wirken und sie ihr Verhalten daran ausrichten, ist die liberale und rechtsstaatliche Demokratie nach diesem maximalistischen Konsolidierungsverständnis tatsächlich „das einzige Spiel, das gespielt wird“ und sie gilt als handlungsleitend, stabil und krisenresistent bzw. als vollständig konsolidiert. Bevor ich auf den Stand der Konsolidierung auf allen vier Ebenen in den neuen Bundesländern eingehe, möchte ich kurz erläutern, was sich im einzelnen hinter diesen Ebenen verbirgt.

2.1 Demokratische Konsolidierung als Vierebenenmodell

Die Ebene der institutionellen Konsolidierung zielt auf die *Polity*-Dimension, d.h. auf die formalen politischen Strukturen, Verfassungsgrundsätze und -organe wie die Verfassung selbst, die repräsentativen Körperschaften, die Regelungen darüber, nach welchen Verfahren sie gewählt werden, welche Aufgaben ihnen zukommen usw. Diese Ebene ist gewissermaßen Voraussetzung für eine dauerhafte Verankerung der Demokratie. Aber selbst dann, wenn sich ein Land eine demokratische Verfassung gegeben hat, ist die formale Grundlegung noch lange kein hinreichendes Kriterium für das dauerhafte Funktionieren einer liberalen und rechtsstaatlichen Demokratie, ihrer Grundsätze und Verfahren.

Mit der zweiten Ebene, der repräsentativen Konsolidierung, zielt Merkel auf die Prozessdimension von Politik (*Politics*), hierbei v.a. die Art und Weise der politischen und sozialen Konfliktaustragung sowie die Organisation der kollektiven politischen Akteure. Damit eine liberale Demokratie im Sinne der Verfassung funktionieren kann, d.h. damit die Bürgerinnen und Bürger – sei es in ihrer Rolle als Staatsbürger und Wähler oder in der als Träger spezifischer Interessen – ihre konstitutionell verbrieften Partizipationsrechte wahrnehmen können, sind zunächst Gründung und Etablierung von politischen Organisationen nötig, mit deren Hilfe sie ihre Interessen gegenüber anderen Interessengruppen oder dem Staat artikulieren und auf dem friedlichen Weg des Diskurses und demokratischer Abstimmungsverfahren durchsetzen können.

Bei der Diskussion von repräsentativer Konsolidierung unterscheidet Merkel zwei kollektive Akteursgruppen: Interessenverbände und politische Parteien (ebd.: 50). Die Chancen für eine erfolgreiche Konsolidierung auf der Repräsentationsebene steigen, wenn Interessenverbände möglichst groß sind, d.h. viele Mitglieder haben, und im besten Fall gar ein Repräsentationsmonopol besitzen. Unter den Bedingungen derartig organisierter Interessenverbände steigen die Chancen auf friedliche Konfliktschlichtung und politische Steuerbarkeit, weil jede Seite die Adressaten ihrer Forderungen kennt und nur einen oder wenige Verhandlungspartner hat. Dies fördert wiederum (freiwillige) Kooperation und erzeugt bei den Verhandlungspartnern Kontinuität, Verlässlichkeit und gegenseitiges Vertrauen. Kooperation und aktive Partizipation am politischen Prozess begünstigen wiederum die Entstehung von sog. sozialem Kapital, das als notwendig angesehen wird, damit die liberale Demokratie und ihre sozio-moralischen Grundlagen gedeihen (s. Putnam 1993).

Mit Blick auf Parteien und Parteiensysteme kann von repräsentativer Konsolidierung gesprochen werden, wenn alle politischen Meinungen, Strömungen und Interessen von politischen Parteien aufgenommen werden, wenn keine soziale Gruppe a priori von der Repräsentation durch Parteien ausgeklammert ist und wenn die einmal etablierten Parteien eine hohe Dauerhaftigkeit zeigen. Mit Kirchheimer (1965: 24) gesagt, gilt ein Parteiensystem als konsolidiert, wenn die Parteien eine doppelte Integrationsleistung vollbringen: nämlich erstens die Integration einer möglichst großen Zahl an Mitgliedern mit unterschiedlichen politischen Interessen in die Parteiorganisationen und zweitens die Integration der Parteien in das demokratische politische System. Während in der ersten der durch Parteien zu erbringenden Integrationsleistung klar das Konzept der mitgliederstarken und sozial heterogenen Volkspartei durchscheint, bedeutet die zweite Integrationsleistung in Anlehnung an Linz und Stepan, dass keine Partei gegen das bestehende politische System mobilisiert. Indikatoren der repräsentativen Konsolidierung sind mit Blick auf Parteien und das Parteiensystem die Dominanz von Parteien, die sich ausdrücklich zur kompetitiven, repräsentativen bzw. parlamentarischen Parteiendemokratie bekennen, eine geringe organisatorische wie ideologische Fragmentierung des Parteiensystems und stabile Beziehungen zwischen Parteien und ihrer Anhängerschaft, die sich in positiver Mitgliederentwicklung und hoher Mitgliederdichte ausdrücken, sowie schließlich in der über die Wahlbeteiligung zum Ausdruck gebrachten Zustimmung zur repräsentativen Demokratie und zu den politischen Parteien.

Von Verhaltenskonsolidierung, der dritten Ebene der demokratischen Konsolidierung, spricht Merkel, ebenso wie Linz und Stepan, wenn kein (kollektiver) politischer Akteur seine Interessen außerhalb der demokratischen Institutionen wahrnimmt und niemand Ressourcen gegen die Demokratie mobilisiert. Während diese Ebene auf die Loyalität alter und neuer Eliten gegenüber der Demokratie zielt, blickt Merkel mit der vierten Ebene auf die Einstellungen der Massen zur Demokratie, ihren Institutionen und Verfahren. So wichtig die ersten drei Konsolidierungsebenen für die Verankerung der Demokratie sind, dauerhaft und sicher steht sie erst dann, wenn auch eine große Bevölkerungsmehrheit von ihrer Höherwertigkeit gegenüber allen anderen Herrschaftsformen überzeugt ist und sie die Demokratie aktiv durch Beteiligung in demokratischen Organisationen stützt oder zumindest (passiv) befürwortet.

Bittere Erfahrungen aus der deutschen Geschichte belegen, dass von einer vollständigen Konsolidierung der Demokratie erst dann die Rede sein kann, wenn sie

auf allen vier Ebenen, auf der die demokratischen Institutionen und Verfahren als die einzigen Spielregeln angesehen werden, nach denen „gespielt“ wird, voll funktioniert. Fehlt die Akzeptanz gegenüber der Demokratie und ihren Institutionen, beispielsweise auf der zweiten und vierten Konsolidierungsebene, was sich darin äußern könnte, dass Interessen- und andere politische Verbände mangels Vertrauen ihre o.g. Funktionen nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen oder die Bevölkerungsmehrheit die Demokratie nicht als die bestmögliche Regierungsform bewertet, dann besteht die Gefahr, dass der Konsolidierungsprozess der Demokratie auf halbem Wege stehen bleibt oder sie, wie beispielsweise 1933 in Deutschland, ganz scheitert.

3. Konsolidierung der Demokratie in den neuen Ländern

Blicken wir zunächst auf die Ebene der institutionellen Konsolidierung in den neuen Bundesländern, dann kann sie als vollständig konsolidiert angesehen werden. Die Bestellung von (Landes)Regierungen durch freie und faire Wahlen, Regierungswechsel auf Landesebene und die uneingeschränkte Gültigkeit des Grundrechtokatalogs des Grundgesetzes (Art. 1-19 GG) zeigen, dass der liberale Verfassungsstaat mit all seinen Institutionen und Verfahren formal voll funktioniert. Hierin widerspiegelt sich das *Procedere* der deutschen Vereinigung, das in der Literatur wegen des massiven Ressourcentransfers eine „privilegierte Transformation“ genannt wurde (Rose und Haerpfer 1996). Im Unterschied zu anderen postkommunistischen Gesellschaften, die selbst nach adäquaten politischen Institutionen suchen mussten, hat sich die große Mehrheit der Ostdeutschen bei den ersten freien Volkskammerwahlen im März 1990 unmissverständlich für einen raschen und unkonditionierten Beitritt der ehemaligen DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes ausgesprochen und die Suche nach ordnenden politischen Institutionen und Verfahren überflüssig gemacht.

Auch die Verhaltensebene ehemaliger und gegenwärtiger Funktionseleiten kann als weitgehend konsolidiert angesehen werden, jedenfalls bis zum Einzug der Rechtsextremisten in die beiden o.g. ostdeutschen Landtage. Bis dahin bewegte sich die politische Auseinandersetzung in den neuen Ländern jedoch nicht weniger im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als in den alten und es hat nie Versuche einer „Konterrevolution“ durch ehemalige Funktionseleiten der DDR gegeben. Sofern ihnen nicht rechtsstaatliche Prozesse, wie z.B. gegen die ehemaligen SED-Politbüromitglieder, gemacht wurden, sind sie entweder in den Arbeitsmarkt oder in die Sozialversicherungssysteme der Bundesrepublik integriert worden und hatten so weder Anlass noch genügend Mitstreiter, gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu mobilisieren. Die PDS, in deren Programm sich zwar Ansätze finden lassen, die mit der FDGO nur schwer vereinbar sind (s. Rudzio 2003: 168f.), ist mittlerweile durch ihre Regierungsbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin in die Verfahren der parlamentarischen Demokratie integriert und kann kaum als politische Kraft angesehen werden, die aktiv gegen das politische System der Bundesrepublik mobilisiert.

Problematisch wird es jedoch mit Blick auf die anderen beiden Konsolidierungsebenen. Obwohl die politischen Auseinandersetzungen in den neuen Ländern

primär entlang einer – der sozioökonomischen – Konfliktachse verlaufen und das ostdeutsche Parteiensystem strukturell nicht fragmentierter ist als das westdeutsche, fanden mit DVU und NPD wiederholt zwei rechtsextreme Parteien mit antidemokratischer und verfassungsfeindlicher⁴ Gesinnung Unterstützung bei zahlreichen Wählern, was einerseits mit mangelnder Leistungsfähigkeit der etablierten demokratischen Parteien und andererseits mit deutlich schwächeren Parteienbindung⁵ und höherer Wechsel- und Protestwahlbereitschaft erklärt werden kann.

Defizite auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung in Ostdeutschland zeigen sich darüber hinaus darin, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung aktiv vom Recht auf organisierte Meinungsfreiheit Gebrauch macht. Die ohnehin geringe Mitgliederstärke von Parteien und Gewerkschaften sinkt zudem seit Jahren kontinuierlich, woraus insbesondere für die Arbeitnehmerorganisationen erhebliche Repräsentations- und Mobilisierungsprobleme entstehen. Aber nicht nur Parteien und Gewerkschaften, die in den neuen Ländern auf etwa die Hälfte der – allerdings auch in den alten Ländern sinkenden – Mitgliederstärke kommen (s. Tab. 1), haben massive Integrations- und Repräsentationsprobleme. Auch Berufsverbände sind in Ostdeutschland deutlich schwächer organisiert, blicken wir z.B. auf die Innungen des privaten Handwerks. In den alten Ländern ist immerhin noch mehr als die Hälfte aller Handwerksbetriebe Mitglied einer entsprechenden Innung. Neben der Nutzung selektiver Vorteile für Mitglieder (z.B. Rechtsberatung, Marktanalysen u.ä.) entstehen durch diese Form der freiwilligen Assoziierung Netzwerke, die in der Demokratieforschung als wichtig für das Funktionieren einer aktiven Zivilgesellschaft angesehen werden, weil hier Vertrauen und kooperatives Verhalten gefördert werden. Knappere Ressourcen und auch mangelnde Erfahrungen mit freiwilliger Organisation haben hingegen in den neuen Ländern nie annähernd starke Organisationsgrade entstehen lassen. Derzeit ist nur etwa jeder dritte Handwerksbetrieb⁶ in Ostdeutschland Mitglied einer entsprechenden Innung, was Defizite auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung verdeutlicht.

*Tabelle 1: Organisationsgrade politischer und wirtschaftlicher Verbände/
Wahlbeteiligung im Vergleich*

	NBL	ABL
Organisationsgrad der politischen Parteien (Mitgliederdichte) ^a	0,3	0,6
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad ^b	15%	30%
Organisationsgrad von Berufsverbänden (hier Handwerk) ^c	ca. 33%	55%
Wahlbeteiligung ^d	64%	68,1%

a (Summe der Mitglieder von CDU/CSU, SPD, B'90/Grüne, FDP, PDS/Wahlberechtigte x 100, Stand: 31.12. 2002)

b Anteil der Gewerkschaftsmitglieder (DGB, DAG, und DBB) an den abhängig Beschäftigten, Stand: 2001

c Anteil der in branchenspezifischen Innungen organisierten Unternehmen, Stand: September 2004

d Durchschnitt aller Landtagswahlen von 1990 bis 2005 (ohne Berlin, N = 60)

Quellen: Reutter (2001), Niedermayer (2003), www.election.de/Landtagswahlen; www.hwk-duesseldorf.de/zahlenfakten/organisationen.html; www.verbaende.com/files/ueber_verbaende alle *www.*-Quellen zuletzt besucht am 3. Juni 2005

Sinkende Mitgliederzahlen in Parteien sowie schwächer werdende repräsentative Verbände sind allerdings weniger ein spezifisch ostdeutsches Problem. In ganz Eu-

ropa klagen Parteien über einen anhaltenden Mitgliederschwund (Mair und van Biezen 2001). Auch Gewerkschaften und die Institutionen des organisierten Kapitalismus haben – mit wenigen Ausnahmen – in den letzten Jahrzehnten eher an organisatorischer Stärke und Bedeutung verloren, was mit anhaltender Auflösung ehemals stabiler Unterstützermilieus, sinkender Bindungs- bzw. Organisationsbereitschaft und der nachlassenden Fähigkeit dieser Organisationen, potentiellen Mitgliedern sinnstiftende Politikentwürfe und Gründe für aktive Partizipation anzubieten, erklärt werden kann (s. Streeck 1987, Wiesendahl 1992). Die schwache Mitglieder Ausstattung und die rückläufige Mitgliederentwicklung in den demokratischen Parteien ebenso wie in Gewerkschaften und Berufsverbänden und die im Schnitt geringere Wahlbeteiligung in den neuen Ländern sprechen jedoch nicht gerade für eine hohe Wertschätzung gegenüber diesen Organisationen bzw. Institutionen, sondern signalisieren recht deutliche Konsolidierungsdefizite auf der Repräsentationsebene.

Wie wenig verankert die Demokratie in den neuen Ländern tatsächlich ist, zeigen die Befunde der Demoskopie zur Frage der Demokratieakzeptanz und -zufriedenheit. Bei aller Skepsis gegenüber dieser Methode, z.B. dem Problem suggestiver Fragen („Glauben Sie, dass es bessere Staatsformen als die Demokratie gibt?“) oder der Tatsache, dass die Befragten politische Alltagsprobleme in ihre Antworten einfließen lassen, signalisieren die Ergebnisse, dass der Demokratie in den neuen Ländern die zur vollständigen Konsolidierung notwendige Massenloyalität fehlt. Die Umfrageergebnisse belegen, dass es in Ostdeutschland nie eine Mehrheit in der Bevölkerung gegeben hat, die mit der Demokratie, ihren politischen Institutionen und Verfahren zufrieden war. Noch besorgniserregender ist, dass der Anteil der Zufriedenen seit Jahren fällt und nach Höchstwerten von ca. 45% (1999/2002) heute bei nur noch knapp 30% liegt (s. Hübner 2000, ZUMA/GESIS 2005). Zudem ist nur eine Minderheit von etwa 25% der Ansicht, dass die Demokratie die beste aller Regierungsformen ist, während der Anteil derer, die meinen, es gäbe bessere Alternativen von 30% unmittelbar nach der deutschen Vereinigung auf knapp 40% gestiegen ist (Cusack 1999: 244). Obwohl die Meinungen über „bessere Alternativen“ diffus und alles andere als konstruktiv sind, weil i.d.R. keine Alternativen abgefragt werden, sprechen die Ergebnisse dafür, dass der Demokratie die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit in Ostdeutschland, und damit nichts geringeres als Legitimation, fehlt. Daher ist sie nicht nur auf der Einstellungsebene, sondern insgesamt als (noch) nicht vollständig konsolidiert zu betrachten.

4. Ursachenforschung

Bereits unmittelbar nach der deutschen Vereinigung herrschte Skepsis hinsichtlich der Frage, ob die Demokratie, ihre Verfahren und Institutionen anerkannt und mit Leben ausgefüllt werden (z.B. Offe 1994). Mangelnde Erfahrungen mit politischer Partizipation auf der Basis von Freiwilligkeit nach dem Ende der Zwangsmitgliedschaften in den DDR-Massenorganisationen, berufliche Umorientierungen mit den Risiken des Jobverlustes und des sozialen Abstiegs oder die Verlockungen der Konsumgesellschaft wurden hier als Gründe ausgemacht, die ein Florieren aktiver

politischer Partizipation, die allgemeine Wertschätzung der neuen politischen Ordnung oder kurz: die vollständige Konsolidierung der Demokratie auf allen Ebenen behindern können. Zu diesen frühzeitig geäußerten Konsolidierungsbarrieren treten heute Massenarbeitslosigkeit, soziale und materielle Verunsicherung und – zumindest in einigen Regionen Ostdeutschlands – fehlende Lebensperspektiven als Erklärungen für die Konsolidierungsdefizite hinzu. Obwohl ohne Zweifel in zahlreichen Lebensbereichen Vereinigungsfortschritte erzielt worden sind – denken wir an die Integration der ostdeutschen Rentner in das Versorgungssystem der Bundesrepublik, an industrielle Wachstumskerne in Teilen Sachsens oder daran, dass die Mehrheit der Bevölkerung der Ansicht ist, ihr gehe es materiell besser als vor der Vereinigung – liegt eine Ursache der geringen Demokratiezufriedenheit in der Nichteinlösung einst geweckter und zu Wahlkampfzwecken instrumentalisiert Erwartungen in bezug auf „blühende Landschaften“ oder die rasche Angleichung der Lebens-, Einkommens- und Wohlstandsverhältnisse an (angenommene) westdeutsche Standards. Wahlsoziologen nennen dies relative Deprivation. Danach müssen sich die Lebensumstände gar nicht absolut verschlechtern, damit die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der wirtschaftlichen Lage und eben auch mit dem politischen Institutionensystem zunimmt, es reicht schon aus, dass sie schlechter sind als erwartet oder von den politisch Verantwortlichen in Aussicht gestellt worden sind.

Wie wir aus der Transformationsforschung wissen, ist die Bevölkerung in Ländern, die einen politischen Systemwechsel zur Demokratie erleben, zunächst durchaus bereit, der Demokratie und ihren Prinzipien einen Vertrauensvorsprung entgegenzubringen. Kurzfristig akzeptiert sie sogar eine Verschlechterung der materiellen Lebenssituation, zumindest solange, wie die Bilanz zwischen politischen Freiheitsrechten und Rechtsstaatlichkeit zum einen und der materiellen und sozialen Lage zum anderen positiv ausfällt (Linz und Stepan 1996: 444f.). Gelingt es unter den Bedingungen der neuen politischen Ordnung jedoch nicht, die materiellen und sozialen Grundlagen für die Systemakzeptanz herzustellen und der Bevölkerungsmehrheit Perspektiven – i.d.R. durch Aussicht auf Erwerbstätigkeit – anzubieten, sinkt die Zustimmung zur Demokratie rapide. Dies ist v.a. für Länder ein Problem, die neben der politischen auch eine ökonomische Systemtransformation mit den entsprechenden Begleiterscheinungen (Privatisierung der Wirtschaft, Arbeitslosigkeit, Zunahme sozialer Ungleichheit usw.) erlebt haben⁷. Hier sind die Werte der rechtsstaatlichen Demokratie schnell aufgebraucht, wenn die einst geweckten Erwartungen an Wohlstand und soziale Sicherheit nicht umfassend realisiert werden. Fehlende Massenloyalität gegenüber der Demokratie ist also ein Leistungsproblem, das sich zum einen aus tatsächlichen Verschlechterungen und zum anderen auch der Enttäuschung über Nichteinlösung politisch geweckter Hoffnungen in bezug auf die materielle und soziale Lebenssituation ergibt. Und wenn die Bevölkerungsmehrheit mit ansehen muss, wie v.a. sie durch Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Gesundheitsreformen und Hartz IV zur beabsichtigten Sanierung der Sozialversicherungssysteme herangezogen wird, während sich die politischen Urheber dieser Maßnahmen kaum daran beteiligen, sondern statt dessen ihre Privilegien, z.B. wenig transparente Nebenverdienstmöglichkeiten oder großzügige Ruhestandsregelungen, verteidigen oder gar ausbauen, dann wird die Zustimmung zur Demokratie und damit ihre Verankerung in der Bevölkerung weiter abnehmen⁸.

5. Schlussbetrachtungen

Niemand hat die Höherwertigkeit der Demokratie pointierter formuliert als Winston Churchill, der meinte, sie wäre die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen. In der Tat ist sie als politische Ordnungs- und Herrschaftsform höchst voraussetzungsvoll, denn sie verlangt moralisch integrires Verhalten der Eliten, die Anerkennung von freiheitssichernden Regeln ebenso wie von Meinungsvielfalt und -konkurrenz sowie individuelle und kollektive Unterstützung auf der Basis von Freiwilligkeit. Vor allem benötigt die Demokratie jedoch die permanente Reproduktion von Legitimität durch politische, wirtschaftliche und sozialpolitische Leistungsfähigkeit. Was dank günstiger Rahmenbedingungen in der Frühphase der Bundesrepublik gelang und die Erfolgsgeschichte der zweiten deutschen Demokratie und des Modells des rheinischen Wohlfahrtskapitalismus begründete, ließ sich nach 1990, so die Bilanz fünfzehn Jahre nach der deutschen Vereinigung, trotz aller Milliardentransfers in die neuen Länder bisher nicht mit ähnlichem Erfolg wiederholen.

In den neuen Ländern gibt es zwar keine Anzeichen für ein Scheitern der Demokratie, denn das formale politische Institutionensystem, die Primärebene der demokratischen Konsolidierung, arbeitet stabil. Zudem kennt das Grundgesetz wirksame Mittel gegen die Feinde der Demokratie, wenn der Weg der politischen Auseinandersetzung nicht mehr ausreicht (GG Art. 18). Aber die hier skizzierten Defizite auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung und v.a. auf der Einstellungsebene der Bevölkerung zeigen, dass der Prozess der Konsolidierung der Demokratie in den neuen Ländern noch längst nicht abgeschlossen ist. Damit sie jedoch die zur vollständigen Konsolidierung notwendige Massenloyalität erhält, ist es notwendig, die materiellen Lebensgrundlagen bzw. -chancen auch auf längere Sicht herzustellen. Dies stellt eine große Herausforderung an die Reform- und Steuerungsfähigkeit der Politik dar, und zwar unabhängig von parteipolitischen Konstellationen. Denn angesichts der erheblichen strukturellen Probleme der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme der Bundesrepublik sind die Möglichkeiten einer loyalitätssteigernden sozialpolitischen Umverteilung weitgehend erschöpft und die soziale Lage größerer Bevölkerungsgruppen wird sich in den nächsten Jahren aufgrund fehlender Mittel für expansive Sozialpolitik eher verschlechtern. Damit unter diesen Bedingungen die Zustimmung zur Demokratie nicht weiter sinkt, ist es notwendig, die Wählerinnen und Wähler vom Sinn und auch der Alternativlosigkeit anstehender Reformvorhaben zu überzeugen. Bei der Verankerung der Demokratie, ihrer Verfahrensweisen und Institutionen sowie ihres Wirtschafts- und Sozialsystems stehen jedoch nicht nur die um Wählerstimmen konkurrierenden Berufspolitiker, sondern auch politische Bildungswerke und andere Multiplikatoren wie z.B. (Hochschul)Lehrer und (Sozial)Wissenschaftler vor der Aufgabe, die notwendige Bildungs- und Aufklärungsarbeit zu leisten, wengleich die Politikwissenschaft längst nicht mehr „nur“ Demokratiewissenschaft ist wie zu Zeiten der Etablierung des Faches (s. Bleek 2001: Kap. 8) und politische Aufklärung auch anderenorts geleistet werden muss. Erst dann, wenn in der Bevölkerung der Eindruck entsteht, dass sog. „bread and butter issues“, wie die Chance auf Erwerbsarbeit und die langfristige Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, von

den Repräsentanten des Volkes ohne Rücksicht auf Partikularinteressen in Angriff genommen werden, sind zumindest die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie wieder steigt und sie auf allen vier Ebenen der demokratischen Konsolidierung in der Tat das einzige Spiel ist, das auf Dauer gespielt wird bzw. nach Überzeugung einer großen Mehrheit der Bevölkerung gespielt werden sollte.

Anmerkungen

- 1 Derartige Umfragen gehören seit der Vereinigung zum Standardrepertoire der Demoskopie, s. z.B. Forschungsgruppe Wahlen (verschiedene Jahrgänge), ZUMA/GESIS (2005). Insbesondere zu Jahrestagen haben sie Konjunktur, z.B. Noelle-Neumann (1994), Cusack (1999), Stern/Forsa (2004). Zu Befunden und methodischen Schwächen der Umfrageforschung s. Abschnitt 3.
- 2 Im Original lautet der Satz: „[W]e mean by a consolidated democracy a political situation in which ... democracy has become the only game in town.“ S. Linz und Stepan (1996: 6).
- 3 Zur Gegenüberstellung intakter liberaler und „defekter“ Demokratien s. Merkel et al. (2003).
- 4 S. BMI (2004: 56ff.). Mit den Republikanern sind zwar auch Rechtsextreme in zwei westdeutsche Landtage eingezogen, 1989 in Berlin und 1992/1996 in Baden-Württemberg. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch alle anderen Ebenen des liberalen Verfassungsstaates intakt, so dass in diesen Fällen eher von Protestwahlen die Rede sein kann und nicht von einer Gefährdung der Demokratie durch verfassungsfeindliche Parteien.
- 5 So liegt der Anteil der Wähler, die angeben, zu keiner Partei eine stabile Bindung zu haben, in Ostdeutschland mit über 50% deutlich über dem in Westdeutschland. Allerdings ist auch hier ein Anstieg auf mittlerweile ca. 40% parteipolitisch Ungebundener zu verzeichnen (s. ZUMA/GESIS 2001: 2).
- 6 Das gilt auch für andere gesellschaftliche Vereinigungen, z.B. Sportvereine oder Bürgerinitiativen. Die Vereinsdichte in den neuen Ländern liegt deutlich unter der in Westdeutschland, s. dazu Grabow (2000: 117ff.).
- 7 So waren Zustimmung und Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Demokratie in den südeuropäischen Ländern Spanien, Portugal und Griechenland zehn Jahre nach der Demokratisierung deutlich höher als in den postkommunistischen Staaten Osteuropas nach vergleichbaren Zeiträumen, s. Linz und Stepan (1996: 286).
- 8 Genau dies passiert derzeit in der Bundesrepublik. Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Lage und gescheiterter Reformvorhaben (z.B. Föderalismusreform) sinkt das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der politischen Akteure kontinuierlich, wovon auch die Zustimmung zur Demokratie betroffen ist. Allein zwischen 2002 und Ende 2004 ist der Bevölkerungsanteil, der mit der Demokratie in der Bundesrepublik zufrieden ist, von 66% auf 51% gefallen, s. ZUMA/GESIS (2005: 9).

Literatur

- Almond, Gabriel und Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press
- Bleek, Wilhelm. 2001. *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: Beck
- Bundesministerium des Innern (BMI). 2004. *Verfassungsschutzbericht 2004*. Berlin
- Cusack, Thomas. 1999. „Die Unzufriedenheit der deutschen Bevölkerung mit der Performanz der Regierung und des politischen Systems“. In: Max Kaase und Günther Schmid (Hg.). *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma, S. 237-261
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press

- Forschungsgruppe Wahlen (verschiedene Ausgaben): *Politbarometer Ost*. Mannheim
- Glaeßner, Gert-Joachim. 1999. *Demokratie und Politik in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich
- Grabow, Karsten. 2000. *Abschied von der Massenpartei. Die Organisationsentwicklung von SPD und CDU seit der deutschen Vereinigung*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag
- Hübner, Emil. 2000. *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
- Kirchheimer, Otto. 1965. „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 6. Jg., Heft 1, S. 20-41
- Linz, Juan J. und Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press
- Mair, Peter und Ingrid van Biezen. 2001. „Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000“. *Party Politics*, 7. Jg., Heft 1, S. 5-21
- Merkel, Wolfgang. 1995. „Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften“. In: Klaus von Beyme und Claus Offe. (Hg.). *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 30-57
- Merkel, Wolfgang et al. 2003. *Defekte Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich
- Niedermayer, Oskar. 2003. „Parteimitglieder seit 1990“. Berlin: Freie Universität, <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osz/akpf/dokumente/mitglied.pdf> (zuletzt besucht am 3. Juni 2005)
- Noelle-Neumann, Elisabeth. 1994. „Problems with Democracy in Eastern Germany After the Downfall of the GDR“. In: Frederick D. Weil und Mary Gautier (Hg.). *Research on Democracy and Society*, Bd. 2, Greenwich, Conn.: JAI Press, S. 213-231
- Offe, Claus. 1994. *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*. Frankfurt am Main: Campus
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Reutter, Werner. 2001. „Korporatismus, Pluralismus und Demokratie“. In: Werner Reutter und Peter Rütters (Hg.). *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: UTB, S. 9-30
- Rose, Richard und Christian Haerpfer. 1996. „The Impact of a Ready-made State. Die privilegierte Position Ostdeutschlands in der post-kommunistischen Transformation“. In: Helmut Wiesenthal (Hg.). *Einheit als Privileg*. Frankfurt am Main: Campus S. 105-141
- Rudzio, Wolfgang. 2003. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 6. Aufl., Opladen: Leske + Budrich
- Stern. 2004. „West-Ost-Umfrage: Jeder fünfte Deutsche wünscht sich die Mauer zurück“, Forsa-Umfrage im Auftrag des Stern, 8. September 2004. www.stern.de/politik/deutschland/?id=529471 (zuletzt besucht am 12.5.2005)
- Streeck, Wolfgang. 1987. „Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten.“ *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 39. Jg., Heft 3: 471-95
- Wiesendahl, Elmar. 1992. „Volksparteien im Abstieg: Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34-35, S. 3-14
- ZUMA (Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen)/GESIS (Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen). 2001. „Die dauerhafte Parteiidentifikation – nur noch ein Mythos?“ In: *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)*, Ausgabe 26, Juli 2001, S. 1-5
2005. „Demokratiezufriedenheit in Deutschland sinkt unter EU-Niveau“. In: *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)*, Ausgabe 33, Januar 2005, S. 8-11

