

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Demokratie in Deutschland

Prof. Dr. Oscar W. Gabriel, Universität Stuttgart

Ein Beitrag aus der Tagung:

Russland und Deutschland – Das Demokratieverständnis
Hoffnungen und Missverständnisse
Bad Boll, 19. – 21. September 2008, Tagungsnummer: 520708
Tagungsleitung: Kathinka Kaden

Bitte beachten Sie:

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2008 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll
E-Mail: info@ev-akademie-boll.de
Internet: www.ev-akademie-boll.de

Demokratie in Deutschland

Prof. Dr. Oscar W. Gabriel, Universität Stuttgart

1. Die Tradition der Demokratie in Deutschland

Nach vorherrschender Auffassung verlief die politische Entwicklung Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert anders als in den meisten modernen Demokratien. Die vermeintliche Lücke zwischen sozioökonomischer Modernität und politischer Rückständigkeit veranlasste manche Beobachter von einem deutschen Sonderweg in die Moderne zu sprechen. Zwar wies Deutschland kulturell und wirtschaftlich ein hohes Entwicklungsniveau auf, in Folge einer fehlenden Integration der Prinzipien von Nationalstaatlichkeit, Konstitutionalismus und Demokratie waren seine politischen Strukturen aber in mancher Hinsicht vormodern. Eine stabile Demokratie entwickelte sich in Deutschland später als in anderen modernen Gesellschaften. Die zahlreichen Regimewechsel veranlassten die amerikanischen Politikwissenschaftler Almond und Verba dazu, die politische Geschichte Deutschlands in der Neuzeit als bitter und traumatisch zu charakterisieren. Als wesentliche Ursache des deutschen Sonderweges unter den modernen Nationen galt die traditionelle Distanz der politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Eliten zu den Prinzipien einer pluralistisch-liberalen Demokratie. Diese verhinderte, dass demokratische Werte und Ideen eine prägende Rolle in der politischen Kultur spielten und von der Bevölkerung erlernt werden konnten. Das vordemokratische kulturelle Erbe Deutschlands, das die Machtergreifung durch die Nationalsozialisten ermöglicht hatte, blieb in Westdeutschland bis in die 1960er Jahre prägend und verschwand im östlichen Teil erst mit dem Zusammenbruch des Kommunismus.

Auch wenn der Tatbestand einer späten Etablierung eines demokratischen Regimes in Deutschland unbestritten ist, bedarf das in Teilen der Literatur gezeichnete, einseitig negative Bild der politischen Modernisierung Deutschlands einer Korrektur – gab es in Deutschland doch neben den autoritären politischen Strukturen immer auch eine starke, historisch lange zurückreichende, demokratisch-konstitutionelle Tradition. Diese verbindet sich mit der bis in die frühe Neuzeit zurückreichenden Idee der kommunalen Selbstverwaltung, mit den im aufgekärten Absolutismus Preußens begründeten Leitbildern der Rechtsstaatlichkeit und Verwaltungseffizienz, mit der bereits im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation existierenden föderalen Struktur und mit dem im 19. Jahrhundert entstehenden Parteien- und Verbändepluralismus. Auch das 1871 gegründete Deutsche Kaiserreich wies neben den zuvor beschriebenen Strukturdefiziten einige Eigenschaften moderner Staatlichkeit auf, wie die Einführung eines allgemeinen, freien und unmittelbaren Wahlrechts aller erwachsenen Männer auf der nationalen Ebene des politischen Systems (1871). Besondere Anerkennung fand das Modell eines modernen Wohlfahrtsstaates, der seit 1883 schrittweise eingeführt wurde und eine staatlich geregelte Grundsicherung der abhängig Beschäftigten gegen existenzielle Risiken (Krankheit; Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Alter, Krankheit) vorsah.

Das spezifische Problem Deutschlands – das es aber mit vielen anderen Staaten teilte – bestand im Nebeneinander moderner, demokratisch-konstitutioneller und vor- und antidemokratischer Strukturen. Vor dem Zusammenbruch der Weimarer Republik war die Gesamtbilanz des politischen Modernisierungsprozesses in Deutschland nicht einfach negativ, sondern widersprüchlich.

2. Strukturentscheidungen des Grundgesetzes

Nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus gab es für den erforderlichen politischen Neubeginn in Deutschland scheinbar nur begrenzte Anknüpfungsmöglichkeiten an die kulturelle und verfassungspolitische Tradition Deutschlands, denn selbst die positiven Traditionselemente wurden entweder nicht mehr gesehen oder aus der Perspektive ihrer Funktionalität für das nationalsozialistische Regime bewertet. In Anbetracht der Diskreditierung der gesam-

ten neueren Politiktradition Deutschlands bedeutete die Gründung der Bundesrepublik Deutschland auf den ersten Blick einen radikalen verfassungspolitischen Neuanfang. Dennoch knüpft das Grundgesetz bei der Kodifizierung der neuen politischen Ordnung für Deutschland in wichtigen Teilen an die vortotalitäre deutsche Politiktradition an. Zugleich war der Verfassungsgeber aber bemüht, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Hieraus resultierte ein Demokratiemodell, das in Teilen bruchstückhaft und nicht klar ausformuliert war und erst später in der Verfassungspraxis und der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts schrittweise entwickelt wurde.

Bei vordergründiger Betrachtung stimmen die Grundprinzipien der politischen Ordnung des Grundgesetzes mit den entsprechenden Regelungen der Weimarer Verfassung überein. Art. 20, Abs. 1 GG, als „Verfassung in Kurzform“ bezeichnet, lautet: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Er schreibt die Strukturmerkmale Republik, Demokratie, Sozialstaat und Föderalismus als konstitutive Prinzipien der politischen Ordnung der Bundesrepublik fest. Artikel 20, Abs. 2 und 3 konkretisieren die Demokratie durch Festlegung dreier demokratischer Grundsätze, das Legitimationsprinzip der Volkssouveränität, die Strukturprinzipien der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit und die demokratischen Verfahren der Wahlen und Abstimmungen, mittels derer allgemein verbindliche politische Entscheidungen getroffen werden.

Die minimalistische und abstrakte Natur der im Art. 20 GG festgelegten Elemente des Demokratiemodells wird durch weitere Eigenschaften ergänzt, die mittlerweile den Status von Identitätsmerkmalen der Demokratie in Deutschland gewonnen haben, nämlich:

- (1) Die Neuinterpretation der Grundrechte: Sie findet ihren sichtbarsten Ausdruck in der Platzierung der klassischen Freiheits- und Gleichheitsrechte am Beginn der Verfassung, in der Ewigkeitsgarantie für den Schutz der Menschenwürde (Art. 1), im Wesensgehaltsschutz für andere Grundrechte und in den Bestimmungen über die „Wehrhafte Demokratie“. Nicht zuletzt damit löst sich das Grundgesetz von der positivistischen Tradition des deutschen Verfassungsrechts und formt die Grundrechte der Art. 1 – 19 als unmittelbar geltendes Recht aus. Sie binden andere Verfassungsregelungen, Gesetze und Rechtsverordnungen. Zugleich verzichtet das Grundgesetz auf die umfassende Normierung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, wie sie noch in der WRV enthalten waren.
- (2) Die Festlegung auf den Typus einer rein repräsentativ-parlamentarischen Demokratie: Im Gegensatz zu der Mischung parlamentarischer, präsidentieller und plebiszitärer Elemente in der Weimarer Verfassung verleiht das Grundgesetz parlamentarischen Körperschaften die nahezu ausschließliche Befugnis zur Entscheidung politischer Sachfragen, zur Wahl des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs. Die Exekutive bezieht ihre Legitimation aus dem Parlament, alle Elemente direkter Demokratie werden radikal beseitigt, das Staatsoberhaupt wird auf symbolisch-repräsentative Funktionen reduziert, die repräsentativ-demokratischen Institutionen werden gestärkt (Kanzlerdemokratie mit Richtlinienkompetenz und konstruktivem Misstrauensvotum, starke Stellung des Bundestages bei der Regierungsbildung und in der Gesetzgebung, mehrheitsförderndes Wahlrecht, Aufwertung der politischen Parteien). Alle diese Regelungen dienen dem Zweck, die politischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse zu effektivieren und die Verantwortlichkeit politischen Handelns zu stärken.
- (3) Die Legitimation des Parteienstaates: Seit 1871 spielen die Parteien in Deutschland faktisch eine Schlüsselrolle im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, aber diese wurde weder in der Verfassung des Kaiserreichs noch in der WRV rechtlich anerkannt. Die herrschende deutsche Staatsrechtslehre sah in den politischen Parteien dem Staat vorgelagerte, in ihn nicht integrierte gesellschaftliche Kräfte und Vertreter partikularer Interessen. Die Aufgabe der staatlichen Institutionen – vor allem der Exekutive - be-

stand darin, die parteiischen und partikularen Kräfte in die Schranken zu weisen und das Gemeinwohl gegen sie durchzusetzen. Im Gegensatz dazu erkennt das Grundgesetz die faktisch bedeutsame Rolle der Parteien im politischen Leben auch verfassungsrechtlich an. Es weist ihnen die Funktion zu an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und – wie es das ParteienG formuliert – für eine lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen zu sorgen. Die Parteien werden im Hinblick auf ihre Ziele, ihr öffentliches Agieren und ihre Binnenstrukturen auf demokratische Prinzipien verpflichtet und können bei einem Verstoß gegen diese verboten werden.

- (4) Föderalismus: Die Schaffung einer föderativen Ordnung des Staates war dem Parlamentarischen Rat durch die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz für den Wiederaufbau der Demokratie in Deutschland vorgegeben worden. Die Aufteilung der Staatsgewalt auf den Zentralstaat und die Gliedstaaten sowie die Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten (Verfassung, Staatsorgane, autonom verfügbare Ressourcen) entsprach ebenso der deutschen Tradition wie das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, d.h. bei deren Planung, gesetzlicher Regelung, Finanzierung und Durchführung. Im Vergleich mit der deutschen Verfassungstradition stellte lediglich die ausdrückliche Verknüpfung von Föderalismus- und Demokratieprinzip (demokratischer Bundesstaat) eine Novität dar.
- (5) Wehrhafte Demokratie: Eine wichtige Erfahrung aus der Zeit der Weimarer Republik bestand in der Erkenntnis, dass eine demokratische Verfassung alleine die Stabilität und Überlebensfähigkeit der Demokratie in Zeiten einer Bedrohung nicht garantiert. Insbesondere in der Endphase der Weimarer Republik missbrauchten die Gegner der Demokratie (NSDAP, KPD, rechtsbürgerliche Kreise) demokratische Freiheiten zum Zweck der Abschaffung der Demokratie. Als Reaktion entwickelt das Grundgesetz die Demokratie zur wehrhaften Demokratie weiter. Es sieht ausdrücklich bestimmte Möglichkeiten vor, um die demokratische Ordnung vor dem Missbrauch demokratischer Rechte zu schützen (die Ewigkeitsklausel des Art. 79, Abs. 3, die Möglichkeit zum Verbot verfassungsfeindlicher Parteien und Vereinigungen, die Verwirkung von Grundrechten bei Missbrauch und das Widerstandsrecht zur Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung).

Die Verfassungskonstruktion des Grundgesetzes war eine bewusste Verarbeitung verfassungsrechtlicher und -politischer Erfahrungen der unmittelbaren und länger zurückliegenden Vergangenheit, indem neue Elemente wie die wehrhafte Demokratie und die Parteienstaatlichkeit kodifiziert und bewährte Traditionen wie der Föderalismus und die starke Exekutive fortentwickelt wurden. Das Bundesverfassungsgericht fasst in einer wichtigen Entscheidung (BVerfGE 2, 1, 12) die sieben konstitutiven Elemente der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zusammen:

1. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
3. das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
4. die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
5. die Unabhängigkeit der Gerichte,
6. den Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
7. die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

3. Demokratie in Deutschland in der Praxis: Föderative Wettbewerbsdemokratie

Die Verfassung eines Staates bildet die normative Grundlage und den institutionellen Rahmen für das Zusammenleben der Menschen in einer demokratisch verfassten politischen Gemeinschaft, der durch die Verfassungspraxis oder die gelebte Verfassung konkretisiert wird. Erst in der politischen Praxis bewähren sich die in der Verfassung vorgesehenen institutionellen Arrangements. Im Hinblick auf die für die Entscheidungsbildung wichtigen Koordinationsformen des Mehrheits- und des Konsensprinzips wird die in Deutschland bestehende Form der Demokratie auch als föderative Wettbewerbsdemokratie bezeichnet. Diese Bezeichnung soll verdeutlichen, dass das föderative Prinzip auf konsensualen, das parteienstaatliche Prinzip dagegen auf wettbewerblichen Elementen und dem Verfahren der Mehrheitsentscheidung basiert. Beide wirken in der Praxis der deutschen Demokratie zusammen, ihr Verhältnis zueinander und ihre Ausformung in der Praxis haben sich aber seit der Gründung der Bundesrepublik deutlich verändert.

3.1. Das parteienstaatliche Muster der Willensbildung und Entscheidung

Die Realität der deutschen Parteiendemokratie und ihr Wandel sind vor allem durch drei Merkmale bestimmt:

- (1) Die Art und Zahl sozialer Spaltungslinien und der daraus resultierende Grad der Fraktionalisierung des Parteiensystems,
- (2) die Form der Regierungsbildung und
- (3) die Art der Beziehung zwischen Regierung und Parlament.

a. Soziale Konflikte und Parteienwettbewerbsstrukturen in Deutschland

Vor der Gründung der Bundesrepublik existierte in Deutschland ein in einer mehrdimensionalen Konfliktstruktur verankertes Vielparteiensystem. Die soziale Basis des Parteienwettbewerbs war wie folgt beschaffen: Aus einer konfessionell-religiösen Konfliktlinie ergab sich eine Ausdifferenzierung katholischer, protestantischer und laizistischer Parteien, eine sozioökonomische Konfliktlinie trennte die Arbeiterschaft und (Besitz-)Bürgertum parteipolitisch voneinander, auf einer Konfliktlinie Zentrum – Peripherie, standen auf der einen Seite die nationalen und preußischen Parteien und auf deren anderen mehrere Regionalparteien und schließlich existierte ein Stadt-Land-Konflikt zwischen konservativ-agrarischen Parteien und den städtischen Parteien des Bürgertums und der Arbeiterschaft. Diese Konflikte noch durch eine konstitutionelle Spaltungslinie überlagert, die Befürworter und Gegner der Demokratie voneinander trennte. Aus der Vielfalt der sozialen Konfliktlinien resultierte ein hochgradig zersplittertes Parteiensystem mit einer starken ideologischen Polarisierung (bes.: konstitutionelle Spaltungslinie).

Das Parteiensystem der Gründungsphase der Bundesrepublik stand mit einer leicht veränderten sozialen Basis in der Kontinuität der Vorkriegszeit. Im ersten Deutschen Bundestag waren 11 Parteien vertreten, die mehr oder weniger die traditionellen politischen Milieus repräsentierten. Nach einer kurzen Übergangsphase (1949 bis 1957) stellte sich jedoch eine starke Vereinfachung der politischen Konfliktstrukturen ein, aus der sich zugleich eine Konzentration des Parteiensystems ergab. Nur zwei traditionale soziale Spannungslinien hatten Bestand. Die religiös-konfessionelle Spaltungslinie manifestierte sich in einer überdurchschnittlichen Attraktivität der Unionsparteien für Katholiken und andere Christen mit starker Kirchenbindung, FDP und SPD waren die traditionellen Repräsentanten der laizistischen Bevölkerung. Auf der sozioökonomischen Konfliktlinie standen die SPD als klassische Arbeiterpartei und die CDU/CSU sowie FDP als bürgerliche Parteien einander gegenüber. Zwischen 1961 und 1983 verfügten nur die CDU/CSU, die SPD und die FDP über eine stabile

Verankerung in der Konfliktstruktur der Gesellschaft und entsprechend dauerhafte parlamentarische Repräsentanz. Dies seinen Ausdruck in einer starken Konzentration des Wähleranteils. In der Blütezeit des „klassischen Bonner Parteiensystems“ konnten die drei „Bonner“ Parteien mehr als 95 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen, und dies bei einer im internationalen Vergleich hohen Wahlbeteiligung. Das deutsche Parteiensystem zeichnete sich durch eine hohe Integrationskraft und Funktionsfähigkeit aus.

Seit der Mitte der 1970er Jahre mehren sich die Hinweise auf einen Wandel bzw. eine Erosion der sozialen Basis des „Bonner“ Parteiensystems. Dieser Prozess hat seine Antriebskräfte in der Säkularisierung der deutschen Gesellschaft, in ihrem Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und im Wertewandel. Die wichtigste Konsequenz dieser Veränderungen besteht in der Abschwächung der langfristig stabilen psychischen Bindung eines wachsenden Teiles der Wähler an die klassischen sozialdemokratischen und bürgerlichen Parteien. Seither weist das deutsche Parteiensystem die folgenden Strukturmerkmale auf. Zwischen 1976 und 1990 war ein starker Rückgang der Wahlbeteiligung zu verzeichnen, seither stabilisiert sie sich auf dem erreichten niedrigeren Niveau von rund 80 Prozent. Die Wähler tendieren verstärkt zur Wechselwahl, es sind neue Parteien entstanden. Die GRÜNEN haben sich dauerhaft in den Parlamenten etabliert, die LINKE befindet sich auf dem Wege dorthin. Die zunehmende Fraktionalisierung des Parteiensystems findet ihren Ausdruck des Weiteren in einem Schrumpfen des Stimmenanteils der etablierten Parteien und in sporadischen Erfolgen sogenannter Flashlight Parteien im rechtsextremen und rechtspopulistischen Spektrum. Die Fraktionalisierung geht mit einer ideologischen Polarisierung einher, denn die neuen Parteien bilden sich nicht im Zentrum, sondern an den Rändern des ideologischen Spektrums. Es gibt Anzeichen dafür, dass ihre Existenz zentrifugale Wirkung auf die etablierten Parteien, vor allem die SPD, entfaltet. Diese Entwicklungen sind von einem dramatischen Rückgang der Mitgliederzahlen der großen Parteien begleitet. Alle diese Tendenzen sind bei Landtags-, Europa- und Kommunalwahlen noch klarer erkennbar als im nationalen politischen System. Sie lassen sich in ihrem Zusammenwirken auf den folgenden Nenner bringen. Das deutsche Parteiensystem ist dabei von der Form eines moderaten, konzentrischen Systems zum polarisierten Pluralismus zu mutieren. Die abnehmende soziale Verwurzelung der Parteien und ihre nachlassende örtliche Präsenz führen zu einer sinkenden Integrationskapazität und Kampagnenfähigkeit, und dies schwächt die Leistungsfähigkeit der deutschen Demokratie.

b. Regierungsbildung und Regierungsstabilität

Die Bedeutsamkeit des Wandels der Parteienwettbewerbsstruktur für das Funktionieren des gesamten politischen Systems lässt sich am Beispiel der Regierungsbildung demonstrieren. Die Bildung stabiler und leistungsfähiger Regierungen ist in modernen Demokratien nicht nur unter dem Gesichtspunkt der effektiven Bereitstellung der öffentlichen Güter Sicherheit und Wohlfahrt bedeutsam, sondern auch deshalb, weil sich die aktive Einflussnahme des größten Teils der Bürger auf politische Entscheidungen darauf beschränkt, bei Parlamentswahlen ihre Stimme abzugeben und dadurch die Regierungsbildung zu beeinflussen. Eine zunehmende Fragmentierung des Parteiensystems erschwert zunächst einmal die Regierungsbildung und macht deren Ergebnis zunehmend unabhängig vom Wählervotum und abhängig von Aushandlungsprozessen zwischen politischen Führungsgruppen. Dies schwächt die Effektivität elektoraler Beteiligungsformen.

Die in der Bundesrepublik seit 1949 übliche Praxis der Regierungsbildung weicht stark von den aus der Zeit vor 1933 bekannten Mustern ab. In der konstitutionellen Monarchie von 1871 war die Berufung einer Regierung das Recht des Kaisers, das Parlament und die Parteien hatten bis zur Bildung der ersten parlamentarischen Regierung im Jahr 1919 keinen Einfluss auf diesen Prozess. Das ideologisch polarisierte und fragmentierte Parteiensystem der Weimarer Republik erzwang seit 1920 die Bildung von Mehrparteienkoalitionen mit breiter ideologischer Streuung und kurzer Lebensdauer. Die Struktur des Parteienwettbewerbs in der

Bundesrepublik ermöglichte dagegen eine bis dahin unbekannte Form gouvernementaler Stabilität. Seit 1949 konnten überwiegend Minimum Winning Koalitionen gebildet werden, die genau so viele Parlamentsfraktionen einschlossen, wie es zur Bildung einer parlamentarischen Mehrheit notwendig war. Übergroße Koalitionen waren die absolute Ausnahme und resultierten entweder aus einem strategischen Kalkül der Mehrheitspartei oder waren von vorneherein als Übergangslösungen konzipiert. Auch Minderheitsregierungen waren extrem selten, resultierten aus einem Bruch von Mehrheitskoalitionen und bildeten Zwischenlösungen, deren Amtszeit auf den kurzen Zeitraum bis zur Bildung einer neuen Mehrheitsregierung befristet war.

Nicht nur das Parteiensystem, sondern auch das politische Verhalten der Parteien ermöglicht eine weitgehende Steuerung der Regierungsbildung durch die Wählerschaft. Bei den Bundestagswahlen nominieren die Großparteien Kanzlerkandidaten, ihre Koalitionsaussagen schaffen eine klare Wettbewerbssituation und erlauben den Wählern eine Entscheidung zwischen den konkurrierenden personellen und programmatischen Angeboten der Parteien. Wie Analysen der Parteiprogramme zeigen, lässt sich die These, dass die Ziele der „etablierten“ Parteien nicht mehr voneinander unterscheidbar seien und dass unter anderem dies die Partizipationschancen der Wähler unterlaufe, empirisch nicht belegen. Diese Praxis trägt dazu bei, den Prozess und das Resultat der Regierungsbildung an das Votum der Wählerschaft zu binden. Infolgedessen war es nach den Wahlen in der Regel möglich, zügig eine Regierung zu bilden, die über eine parlamentarische Mehrheit verfügte. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hatte die gebildete Regierung für die gesamte Wahlperiode des Deutschen Bundestages Bestand. Bislang waren alle demokratischen Parteien, aber auch nur diese, für mindestens eine Wahlperiode in der Regierung vertreten. Die beiden Großparteien, CDU/CSU und SPD übernahmen – in der Regel gemeinsam mit einem kleinen Koalitionspartner – im periodischen Wechsel die Regierungsfunktion, die jeweils andere Großpartei übte die Oppositionsrolle aus. Zwischen 1961 und 2005 war es ohne Ausnahme möglich, eine aus einer Groß- und einer Kleinpartei bestehende Bundesregierung zu bilden. Von diesem allgemeinen Muster gab es nur einzelne Abweichungen. So kam es aus verschiedenen Gründen in den Jahren 1972, 1982 und 2005 zu einem vorzeitigen Ende der Wahlperiode, 1966 erfolgte in der laufenden Legislaturperiode ein Koalitionswechsel. Als problematisch kann man es allerdings bewerten, dass die Regierungs- und Oppositionsrolle in sehr langen Abständen alterniert, dass die FDP zwischen 1961 und 1998 aufgrund ihrer strategischen Positionierung im Parteiensystem die Rolle einer Dauerregierungspartei spielen konnte und dass bisher nicht alle demokratischen Parteien miteinander koalitionswillig waren (CDU/CSU-GRÜNE).

Das bekannte Muster gouvernementaler Stabilität wurde mit der Bundestagswahl 2005 zunächst beendet, weil eine Koalition einer großen mit einer kleinen Partei für die Bildung einer mehrheitsfähigen Regierung nicht mehr ausreichte. Die Notwendigkeit zur Bildung Großer Koalitionen aus CDU und SPD hatte sich in den Bundesländern, insbesondere in den neuen Bundesländern, schon seit längerer Zeit abgezeichnet. Daneben wurden auf der Landesebene mehrere neue Koalitionsmuster erprobt. Auf der Basis eines Tolerierungsabkommens vereinbarten die SPD und die damalige PDS in Sachsen-Anhalt ein sozialdemokratisch-sozialistisches Bündnis. In Mecklenburg-Vorpommern und Berlin kam es zur Bildung sozialdemokratisch-sozialistischer Koalitionsregierungen, in Hamburg wurde zunächst die rechtspopulistische Schill-Partei in eine bürgerliche Regierungskoalition einbezogen und – ebenfalls in Hamburg – schlossen CDU und GRÜNE später die erste lagerübergreifende Koalition.

Wie sich diese neuen parlamentarischen Konstellationen auf die Machtverteilung zwischen der Regierung und dem Parlament auswirken, ist empirisch wenig erforscht. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass die fragilen Koalitionsmuster die Dominanz der Exekutive im Gesetzgebungs- und Repräsentationsprozess schwächen dass ein neues Gleichgewicht zwischen den beiden Kerninstitutionen des parlamentarischen Regierungssystems oder gar eine Dominanz des Parlaments entsteht. Doch schon in einer früheren Phase der politischen Ent-

wicklung hatte die Etablierung der parlamentarischen Parteiendemokratien in Europa eine neue Kräfteverteilung zwischen den Staatsorganen hervorgebracht und die klassische Doktrin der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative – und das in dieser unterstellte, funktionale Gleichgewicht zwischen diesen Institutionen – obsolet werden lassen. In der Realität der Parteiendemokratie wurde diese Konstellation durch einen so genannten „Neuen Dualismus“ ersetzt, in dem Parlamentsmehrheit und Regierung als Handlungseinheit und die parlamentarische Opposition als ihr Gegenspieler auftreten. Damit verändern sich das politische Machtgefüge und die Aufteilung der politischen Funktionen in parlamentarischen Regierungssystemen. Parlamente sind nicht, wie die klassisch-liberale Parlamentarismustheorie unterstellt, Versammlungen deliberierender und frei entscheidender Abgeordneter, sondern sie haben sich zu Fraktionenparlamenten entwickelt, in denen die Abgeordneten nur noch über begrenzte Handlungsspielräume verfügen. Zum wichtigsten Akteur im Gesetzgebungsprozess wird die Regierung, die bei der Beratung und Verabschiedung von Gesetzen in der Regel auf die Unterstützung der Mehrheitsfraktionen zählen kann und deren Vorhaben – soweit Änderungen erfolgen – in der Ausschussphase modifiziert werden. Die Regierung kann sich auf die Unterstützung der Parlamentsmehrheit verlassen und ist nur in besonderen Fällen auf eine Kooperation mit den Oppositionsfraktionen angewiesen, um ihren Gesetzesentwürfen eine parlamentarische Mehrheit zu verschaffen. Die Regierungsbildung hat sich faktisch ganz aus dem Parlament heraus verlagert. Ihre Grundlage bildet das Votum der Wählermehrheit bei Parlamentswahlen. Dies wird in anschließenden Koalitionsverhandlungen zu einem Programm- und Personaltableau verdichtet, das der förmlichen Ratifikation durch die Parlamentsmehrheit bedarf. Die Regierungskontrolle stellt sich als komplexes Zusammenspiel inner- und außerparlamentarischer Akteure dar. Soweit es um die parlamentarische Regierungskontrolle geht, hat sich diese in eine formal-öffentliche Kontrolle durch die Opposition und eine informell-nicht öffentliche durch die Regierungsfaktionen ausdifferenziert. Als wichtigste Träger der Regierungskontrolle wirken allerdings die Massenmedien und – in manchen Fällen – das Bundesverfassungsgericht, dessen Kontrollfunktion häufig antizipierend wirksam wird. Die parlamentarische Repräsentationsfunktion schließlich manifestiert sich im parlamentarischen und außerparlamentarischen Wettstreit zwischen der Parlamentsmehrheit und Regierung einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits. Sie vollzieht sich aber auch zu einem großen Teil in der Wahlkreisarbeit einzelner Abgeordneter und den sie tragenden lokalen Parteiorganisationen.

Innerhalb des „Neuen Dualismus“ hat eine Machtverlagerung vom Parlament zur Regierung stattgefunden. Unter den zahlreichen Gründen die für diesen Prozess maßgeblich sind, spielen die Stetigkeit und Fachkompetenz der Ministerialbürokratie, das Interesse der Parlamentsmehrheit am Fortbestand der von ihr gestellten Regierung, die Besetzung der wichtigsten von der Regierungspartei zu vergebenden Führungsämter durch Regierungsmitglieder, die im Vergleich mit dem Parlament größere Medienpräsenz der Regierung und die intergouvernementalen Aushandlungsprozesse in den europäischen Institutionen eine entscheidende Rolle. Teils sind diese Prozesse im Strukturwandel des Parteiensystems angelegt, teils haben sie andere Ursachen.

4. Die Unterstützung der Demokratie durch die deutsche Öffentlichkeit

Am Beginn unserer Überlegungen über die Entwicklung und Struktur der deutschen Demokratie hatten die Annahmen über den besonderen Weg Deutschlands zu Modernität und Demokratie gestanden. Insbesondere in der mentalen Distanz der Bevölkerung und der Eliten zu den Werten, Strukturen und Funktionsprinzipien der Demokratie hatten Beobachter eine Erklärung für die krisenhafte und späte Verwirklichung des Demokratieprinzips in Deutschland

gesehen. Insofern ist es konsequent, die Bestandsaufnahme der Demokratie in Deutschland mit einem knappen Überblick über die Einstellung der Bürger zur Demokratie zu schließen. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil die Demokratie ohne eine breite Unterstützung durch die Öffentlichkeit ihrem eigenen Selbstverständnis nicht gerecht werden würde. Insbesondere im nachtotalitären östlichen Teil Deutschlands ist eine breite Unterstützung der Demokratie durch die Bürger nicht selbstverständlich. Nach den Erfahrungen mit der Entwicklung der alten Bundesrepublik in den 1950er Jahren zieht nämlich der Aufbau demokratischer Institutionen nicht unmittelbar eine Akzeptanz der institutionellen Ordnung nach sich. Die kulturelle Konsolidierung der deutschen Nachkriegsdemokratie erstreckte sich vielmehr über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren.

Die Einstellungen der Bürger zur Demokratie im wiedervereinigten Deutschland wurden durch die empirische Forschung seit dem Jahr 1990 systematisch untersucht. Dabei ist es wichtig zwischen mehreren Dimensionen des Verhältnisses der Menschen zur Demokratie zu unterscheiden, nämlich (1) der generalisierten Akzeptanz der Demokratie als Idee und Ordnungsmodell und/oder der Ablehnung alternativer Ordnungsmodelle, (2) der Unterstützung einzelner demokratischer Werte und Prinzipien wie Meinungsfreiheit, Parteienwettbewerb und Legitimität von Opposition, (3) der Unterstützung der in der Bundesrepublik existierenden Form der Demokratie und (4) der Zufriedenheit mit dem tatsächlichen Funktionieren der Demokratie in Deutschland. Diese Differenzierung ist theoretisch begründet und hat sich in der empirischen Forschung ebenfalls als bedeutsam erwiesen.

Über alle diese Teilaspekte demokratischer Einstellungen sind zahlreiche empirische Informationen vorhanden, aus deren Synthese sich eine zwiespältige Bilanz des Verhältnisses der Deutschen zur Demokratie ergibt. Als Belastungen der Demokratie in Deutschland erweisen sich vor allem das große West-Ost-Gefälle in den Einstellungen zur Demokratie, die in Teilen gravierenden Akzeptanzprobleme der Demokratie bei den Menschen in den neuen Ländern und eine problematische Entwicklung der genannten Einstellungen.

Die erste vergleichende Untersuchung der Akzeptanz demokratischer Prinzipien in Ost- und Westdeutschland wurde noch vor dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik durchgeführt. Sie ergab eine überraschend breite Unterstützung der Prinzipien einer liberalpluralistischen Demokratie im postkommunistischen Teil Deutschlands und keine wesentlichen Unterschiede zu der Verteilung der betreffenden Einstellungen in den alten Ländern. Dort, wo sich Unterschiede zeigten, waren die Ostdeutschen scheinbar die besseren Demokraten. Dass dieses Resultat der Wende euphorie in den neuen Ländern geschuldet war, zeigte sich in den folgenden Jahren; denn bereits 1991 waren diese Unterschiede zwischen den West- und den Ostdeutschen verschwunden. Bis heute besteht in und zwischen Ost- und Westdeutschland nahezu Konsens in der Unterstützung demokratischer Prinzipien.

Bei der generalisierten Regimeakzeptanz („Demokratie beste Staatsform“) ergibt sich jedoch ein weniger positives Bild. Hier bestand bereits 1991 ein deutliches West-Ost-Gefälle in der Unterstützung der Demokratie. In den alten Bundesländern hielten 86 Prozent der Befragten die Demokratie für die beste Staatsform, in den neuen Bundesländern waren es nur 70 Prozent. Seither hat sich – bei einem sehr diskontinuierlichen Entwicklungsmuster – der Ost-West-Gegensatz vertieft. Im Jahr 2007 lag die Zustimmung zur Demokratie als Ordnungsmodell in Westdeutschland mit 84 Prozent fast auf dem gleichen Niveau wie 1991, in Ostdeutschland ist sie auf 56 Prozent zurückgegangen. Die kulturelle Kluft zwischen den beiden Teilen Deutschlands ist gewachsen.

Ein noch problematischeres Bild zeigt sich bei den Einstellungen zu der in der Bundesrepublik institutionalisierten Form der Demokratie. Hier treten nicht nur graduelle Differenzen bei einer mehrheitlich positiven Einstellung auf, sondern es existiert ein im Zeitverlauf im Ausmaß variierender, aber gleichwohl stets gegebener stabiler prinzipieller Einstellungsunterschied zwischen West- und Ostdeutschland. In den alten Ländern unterstützte eine Mehrheit der Befragten in sämtlichen seit 1990 durchgeführten Erhebungen das deutsche Mo-

dell der Demokratie. Die Zustimmungsquote bewegte sich zwischen 69 und 81 Prozent und lag 2007 bei 77 Prozent. In den neuen Bundesländern wurde dagegen in keiner im gleichen Zeitraum durchgeführten Umfrage eine mehrheitliche Zustimmung zum Demokratiemodell der Bundesrepublik festgestellt. Die Zustimmungsquote bewegte sich zwischen 23 und 49 Prozent, 2007 bekundeten nur 35 Prozent der Befragten Zustimmung. Ein ähnlicher Befund ergibt sich bei Analysen der Zufriedenheit von West- und Ostdeutschen mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland.

Somit existiert fast 20 Jahre nach der Vereinigung Deutschlands keine Übereinstimmung der ost- und westdeutschen Bevölkerung über die wünschenswerte politische Ordnung, insbesondere die bundesdeutsche Variante der Demokratie ist im neuen Teil der Bundesrepublik bestenfalls umstritten, im ungünstigeren Fall stößt sie auf eine breite Ablehnung. Im wichtigsten Bereich des Verhältnisses der Bürger zur Politik lassen sich eher Rückschritte als Fortschritte auf dem Weg zur inneren Einheit konstatieren.

Die Gründe der Unterschiede zwischen den Bürgern der alten und der neuen Länder und der Akzeptanzdefizite im östlichen Teil Deutschlands sind vielfältig. Eine besondere Rolle spielen die Divergenzen im gewünschten Modell der Demokratie. Die westdeutsche Bevölkerung favorisiert eine liberale, die ostdeutsche eine sozialistische Demokratie. Hinzu kommt eine von der Bevölkerung perzipierte Gerechtigkeitslücke. Insbesondere die angebliche Benachteiligung der Bürger der neuen Länder und die dort als negativ eingeschätzte Wirtschaftslage belastet das Verhältnis vieler Ostdeutscher zur Demokratie. Die weit verbreitete DDR-Nostalgie, insbesondere das Überschätzen der positiven Seiten der DDR und das Vergessen oder Verdrängen der negativen Seiten sowie die Rolle der Linkspartei als wirkungsmächtige Trägergruppe antisystemischer Affekte haben bisher verhindert, dass die ostdeutsche Bevölkerung in der liberal-pluralistischen Demokratie des vereinigten Deutschland wirklich angekommen ist.

5. Zusammenfassung

Wenn man im Jahr 2008 die Frage nach dem aktuellen Zustand und den Entwicklungsperspektiven der Demokratie in Deutschland stellt, dann muss man eine zwiespältige Bilanz ziehen. Zwar gelang es nach 1945 ohne Frage, eine demokratische Ordnung in Deutschland zu schaffen und diese konstitutionell, institutionell und kulturell zu stabilisieren. Nach der Wiedervereinigung bedarf diese Bild in vielen Bereichen keiner grundsätzlichen Korrektur. Die gewaltige Herausforderung, 16 Mio. neue Bürger vergleichsweise reibungslos in die neue Ordnung zu integrieren, scheint in ihrer konstitutionellen und institutionellen Dimension weitgehend bewältigt worden zu sein. Es gibt derzeit jedenfalls keine direkten Anhaltspunkte dafür, dass die Stabilität der institutionellen Ordnung gefährdet sein könnte. In zwei Bereichen lassen sich jedoch im Vergleich mit der Situation vor der Vereinigung deutliche Veränderungen feststellen, deren Konsequenzen derzeit noch nicht abschätzbar sind. Das Parteiensystem verliert seine Integrationskapazität und befindet sich in einer Entwicklung vom Modell des zentripetalen zum polarisierten Pluralismus. Hieraus resultieren Schwierigkeiten bei der Bildung stabiler, handlungsfähiger Regierungen, die Generierung von Vertrauen und Unterstützung wird erschwert. Diese Veränderung muss zwar nicht die Stabilität der deutschen Demokratie gefährden, sie gefährdet aber die Effektivität des Systems. Zahlreiche objektive Daten sowie die Ergebnisse von Umfragen deuten darauf hin, dass sich Deutschland seit geraumer Zeit in einem Prozess des kollektiven Abstiegs. Zudem existiert zwischen West- und Ostdeutschen eine kulturelle Kluft in der Akzeptanz einer pluralistisch-liberalen Demokratie, die sich seit der Vereinigung nicht geschlossen, sondern vergrößert hat. Diese stellt ein beträchtliches Hindernis auf dem Weg zur inneren Einheit Deutschlands dar.