

Fuchs, Dieter

**Working Paper**

Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung

WZB Discussion Paper, No. FS III 96-207

**Provided in Cooperation with:**  
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Fuchs, Dieter (1996) : Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung, WZB Discussion Paper, No. FS III 96-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:  
<http://hdl.handle.net/10419/48986>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Veröffentlichung der Abteilung **Institutionen und sozialer Wandel** des  
Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des  
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

FS III 96-207

**Wohin geht der Wandel der  
demokratischen Institutionen in Deutschland?  
Die Entwicklung der Demokratievorstellungen  
der Deutschen seit ihrer Vereinigung**

Dieter Fuchs

Berlin, Oktober 1996

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, D 10785 Berlin,  
Telefon (030) 25 49 1-0

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obschon es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und – größen u.ä.)

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei. Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Fuchs, Dieter: Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit der Vereinigung. Discussion Paper FS III 96-207. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1996.

URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1996/iii96-207.pdf>

gesichtet am: ...

*Zitierweise:*

Fuchs, Dieter, 1996:

Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung.

Discussion Paper FS III 96-207.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

## **Zusammenfassung**

Die Deutschen aus den neuen Ländern wollen eine andere Demokratie als diejenige, die im vereinigten Deutschland durch die Verfassung implementiert ist. Das von ihnen bevorzugte Demokratiemodell ist das des demokratischen Sozialismus. Die Präferenz für dieses Demokratiemodell kann als ein sozialistisches Erbe der Sozialisation der Bürger der neuen Länder in der ehemaligen DDR angesehen werden. Ihre skeptische Haltung gegenüber der Demokratie der Bundesrepublik kontrastiert mit einer hohen Zustimmung zu dieser Demokratie in den alten Ländern. In der wichtigen Frage der Unterstützung einer Demokratie durch ihre Bürger kann also von einer Spaltung der politischen Gemeinschaft der Deutschen ausgegangen werden. Zumindest von den Bürgern der neuen Länder geht demzufolge ein latenter Druck auf einen institutionellen Wandel der Demokratie der Bundesrepublik in Richtung eines demokratischen Sozialismus aus. Inwieweit ein solcher latenter Druck auch in faktischen Wandel umschlägt, hängt von verschiedenen Zusatzbedingungen ab. Dazu gehört u.a. das Verhalten der maßgeblichen politischen Eliten in Deutschland.

## **Abstract**

Germans from the new states of the Federation want a democracy that differs from that implemented by the Constitution in unified Germany. The model of democracy they favour is democratic socialism. Their preference for this variant can be regarded as a socialist legacy of the socialisation experienced in former German Democratic Republic by the populace of the new states. East German scepticism about West German democracy contrasts with the high degree of acceptance this model enjoys in the western part of the country. A split is thus apparent in the German political community on the important issue of the support a democracy attracts among its citizens. There is a latent pressure, at least from the citizens of the new states, for institutional change in Federal German democracy in the direction of democratic socialism. The extent to which such latent pressure generates actual change is contingent upon various additional factors. These include the behaviour of the pivotal political elites in Germany.

## **Inhalt**

1. Fragestellung	1
2. Begrifflicher Bezugsrahmen	4
2.1 Der Begriff der politischen Institution	4
2.2 Ein Ebenenmodell der Demokratie	6
2.3 Normative Modelle der Demokratie	9
3. Die Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland	12
3.1 Erwartungen an die empirische Analyse	12
3.1.1 Das Erbe des Sozialismus	12
3.1.2 Determinanten der Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie	14
3.2 Sozialismus und Demokratie	15
3.2.1 Sozialismus als Idee	15
3.2.2 Freiheit und Gleichheit	18
3.3 Normative Prinzipien der Demokratie	20
3.4 Die Demokratie in Deutschland	24
3.4.1 Die demokratische Staatsform in Deutschland	24
3.4.2 Die demokratische Wirklichkeit in Deutschland	28
4. Gibt es einen Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland?	30
Literatur	33

*Dieter Fuchs*

## **Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung\***

### **1. Fragestellung**

Die Konstruktion und das Operieren politischer Institutionen sind seit Aristoteles klassische Fragestellungen der politischen Wissenschaft. Als in den ersten Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg die großen Theorieansätze, wie der Strukturfunktionalismus, der Marxismus und der Behavioralismus, die wissenschaftliche Diskussion dominierten, gehörten Institutionenanalysen nicht mehr zu dem "mainstream" politologischer Forschung. Bei der reduktionistischen Vorgehensweise dieser Theorieansätze wurden politische Institutionen nur noch als Ausdruck oder Konsequenz fundamentaler sozialer, ökonomischer und kultureller Faktoren ohne einen eigenständigen Erklärungswert verstanden (Rothstein, 1996, S. 139).

Seit Beginn der achtziger Jahre änderte sich jedoch diese Sachlage und Institutionen wurden als Forschungsgegenstand gewissermaßen wiederentdeckt. Dafür waren zunächst einmal wissenschaftsinterne Gründe maßgeblich. Zum einen stieß die Erklärungskraft der reduktionistischen Ansätze an eine Grenze, und zum anderen konnte in vielen Studien gezeigt werden, daß institutionelle Variationen eigenständige Erklärungseffekte für relevante politische Phänomene haben.

Diese "rediscovery" von Institutionen (March und Olsen, 1989) wurde dann am Ende der achtziger Jahre durch wissenschaftsexterne Ereignisse noch einmal forciert. Die durch den Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa bewirkte Zeitenwende hatte zwei relativ unmittelbare Folgen für die Diskussion über *demokratische* Institutionen. Erstens stellte sich für die Länder Mittel- und Osteuropas die Frage nach dem "constitutional engineering" (Sartori, 1994), d.h. der angemessenen Konstruktion demokratischer Institutionen. Zweitens wurden in den westlichen Demokratien nach dem Wegfall der Systemkonkurrenz wieder relative Unterschiede zwischen den einzelnen Demokratien Gegenstand des Interesses. Die Frage ist seitdem nicht mehr die Alternative zwischen Demokratie und Diktatur, sondern die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Vari-

---

\* Erscheint in: Gerhard Göhler (Hg.), *Institutionenwandel, Sonderheft der Zeitschrift Leviathan*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1996 (in Vorbereitung).

anten von Demokratie. Demokratie als solche ist zumindest in den westlichen Ländern bis auf unabsehbare Zeit alternativlos.

Der Bezugspunkt unseres Beitrages zur Analyse politischer Institutionen ist der *Wandel* der demokratischen Institutionen im vereinigten Deutschland. Genauer gesagt, wird nach der *Richtung* dieses Wandels gefragt. Das macht aber nur dann Sinn, wenn man einen solchen Wandel grundsätzlich für möglich hält. Da zumindest die frühere Bundesrepublik eine äußerst erfolgreiche Demokratie war, ist das jedoch erklärungsbedürftig. Nach ihrer Gründung im Jahre 1949 entwickelte sich die Bundesrepublik im Laufe der nachfolgenden Jahrzehnte zu einer der wohlhabendsten Gesellschaften der Welt, und ihre demokratische Herrschaftsordnung wurde von den Bürgern - auch im Vergleich zu den etablierten westlichen Demokratien - in einem überdurchschnittlich hohen Maße akzeptiert (Fuchs et al., 1995).

In den meisten westlichen Demokratien und auch in der Bundesrepublik gab es in den achtziger Jahren bereits eine Diskussion über eine "Herausforderung" der liberalen Demokratien (Dalton und Küchler, 1990), die nur durch institutionellen Wandel zu bewältigen sei. Diese Herausforderung sollte in der strukturellen Unfähigkeit bestehen, die zugenommenen postmaterialistischen Werteprioritäten und die stärkeren politischen Beteiligungswünsche der Bürger ausreichend zu berücksichtigen. Wie vergleichende Längsschnittstudien aber zeigen, war diese Herausforderungshypothese empirisch nicht haltbar (Kaase und Newton, 1995; Klingemann und Fuchs, 1995). Die meisten westeuropäischen Demokratien waren durch Wandlungsprozesse *unterhalb* der Schwelle der institutionellen Ordnung in der Lage, sehr erfolgreich auf soziale Veränderungen zu reagieren. Die Frage bleibt also offen, wieso die Möglichkeit eines institutionellen Wandels eingeräumt werden soll.

Institutioneller Wandel ist aus unterschiedlichen Gründen möglich. Da ist erstens die Internationalisierung der Politik zu nennen. Die zunehmende Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf supranationale Institutionen könnte zu einem Anpassungsdruck der nationalen Institutionen in den einzelnen Ländern an diesen Strukturwandel führen oder wie Dahl (1989) sagt, zu einer dritten demokratischen Transformation (siehe dazu auch Held, 1993). Zweitens könnte die Verschiebung der Problemagenda der modernen Gesellschaften, die seit dem Ende der achtziger Jahre zu beobachten ist - Verschärfung der globalen ökonomischen Konkurrenz, Immigrationsbewegungen in die entwickelten Gesellschaften etc. - die Frage aufwerfen, ob die Institutionen der existierenden liberalen Demokratien noch hinreichend effizient sind, um derartigen Problemen gewachsen zu sein.

Diese beiden Möglichkeiten, die alle modernen Demokratien betreffen, stellen für unsere Analyseperspektive - die Demokratievorstellungen der Bürger - aber lediglich Randbedingungen dar. Wir gehen dabei von der weitgehend akzeptierten Prämisse aus, daß die

Stabilität eines demokratischen Institutionengefüges wesentlich davon abhängt, daß dieses mit den normativen Vorstellungen der Bürger übereinstimmt oder zumindest verträglich ist. Wenn eine Diskrepanz zwischen institutionell Gegebenem und normativ Gewünschtem entsteht, dann bedeutet das zumindest einen latenten Anpassungsdruck der institutionellen Wirklichkeit an das normativ Präferierte. Damit ein solcher latenter Anpassungsdruck auch praktisch wirksam werden kann, muß die Institutionalisierung einer anderen Demokratie als der bestehenden allererst zu einem Thema der politischen Auseinandersetzungen gemacht werden. Dieser weitergehende Aspekt wird lediglich im Schlußabschnitt noch einmal aufgegriffen. Im Mittelpunkt unserer Analyse steht die vorgelagerte Fragestellung, ob es bei den Bürgern des vereinigten Deutschlands Demokratievorstellungen gibt, die zu einem solchen latenten Anpassungsdruck führen können.

Es wurde bereits festgestellt, daß eine solche Annahme für die frühere Bundesrepublik wenig plausibel wäre. Durch die Vereinigung wurden aber die Bürger der ehemaligen DDR Mitglieder der politischen Gemeinschaft der Deutschen, die auf diese Weise einen anderen Charakter bekam. In einer kürzlich fertiggestellten Arbeit konnte empirisch gezeigt werden, daß die Bürger der neuen Länder zwar grundsätzlich eine Demokratie wollen, daß ihre normativen Vorstellungen von Demokratie sich aber von der in der Bundesrepublik Deutschland institutionalisierten Demokratie beträchtlich unterscheiden (Fuchs, 1996). Aufgrund ihrer Sozialisation in der DDR bevorzugt die Mehrheit der Bürger der neuen Länder ein Modell des demokratischen Sozialismus. Unter anderem aus diesem Grunde stehen sie der Demokratie der Bundesrepublik eher skeptisch gegenüber. Diese Analyse beschränkte sich aber hauptsächlich auf die Einstellungen der Bürger zur Demokratie kurz nach der deutschen Vereinigung. Ein zumindest latenter Druck auf einen institutionellen Wandel in Richtung eines demokratischen Sozialismus ist aber nur dann plausibel, wenn es sich um dauerhafte Einstellungen der politischen Gemeinschaft handelt. Den Schwerpunkt des nachfolgenden Beitrages bildet demzufolge die Analyse der *Entwicklung* der Einstellungen zur Demokratie der Bürger seit der deutschen Vereinigung.

Diese Analyse wird in folgenden Schritten durchgeführt. Wir beginnen mit der Explikation eines begrifflichen Rahmens. Dieser enthält eine Diskussion des Institutionenbegriffs, die Darstellung eines Ebenenmodells der Demokratie und eine Erläuterung von vier normativen Modellen der Demokratie. Daran schließt sich die empirische Analyse der Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie seit der deutschen Vereinigung bis etwa zum Jahre 1995 an. Diese beginnt mit einer Spezifikation der Erwartungen. Am Anfang der einzelnen empirischen Abschnitte wird jeweils die Ausgangslage kurz nach der deutschen Vereinigung festgehalten. Abschließend wird die Frage erörtert, ob vor dem Hintergrund der präsentierten empirischen Ergebnisse plausiblerweise von einem Institutionenwandel ausgegangen werden kann und welcher Art dieser sein könnte.



## 2. Begrifflicher Bezugsrahmen

### 2.1 Der Begriff der politischen Institution

Das erneuerte Interesse an politischen Institutionen führte zu einer theoretischen Debatte darüber, was Institutionen überhaupt seien (Crawford und Ostrom, 1995, S. 582). Wie viele traditionelle und verbreitete sozialwissenschaftliche Begriffe teilt auch der Institutionenbegriff das Schicksal ganz unterschiedlicher Verständnisweisen und einer uneinheitlichen Verwendung. Ein sinnvoller Versuch, größere begriffliche Klarheit zu gewinnen, besteht darin, den Bedeutungskern der verschiedenen Institutionenkonzepte herauszuarbeiten und von daher mögliche Ergänzungen oder Differenzierungen vorzunehmen.

Den Kern des Institutionenbegriffs bilden nach allgemeiner Auffassung *Regeln*, die das Handeln von Individuen in Situationen so steuern, daß regelmäßige Interaktionsmuster entstehen und eine soziale Ordnung konstituieren (Parsons, 1969, S. 126; March und Olsen, 1989, S. 22; Göhler, 1990, S. 12; Levi, 1990, S. 405; Habermas, 1992b, S. 106; Crawford und Ostrom, 1995, S. 582; Mayntz und Scharpf, 1995, S. 40; Rothstein, 1996, S. 145).

Auf der Grundlage dieser Minimaldefinition, daß Institutionen aus Interaktionsregeln bestehen, brechen dann aber wieder Differenzen zwischen verschiedenen Forschern auf. Diese entzündeten sich vor allem an der Frage, was die Regeln ausmachen bzw. was ihnen zuzurechnen sei. Diese Differenzen lassen sich grob in drei Richtungen klassifizieren.

Die erste Richtung kann durch einen *restriktiven* Institutionenbegriff charakterisiert werden. Nach diesem Verständnis bestehen Institutionen lediglich aus formalisierten Regeln, die durch Sanktionen stabilisiert werden (z.B. Levi, 1990; Mayntz und Scharpf, 1995). Das klassische Beispiel für solche formalisierten Regeln sind die Rechtsnormen von Verfassungen, die politische Institutionensysteme definieren. Gegenüber diesem restriktiven Institutionenbegriff wird eingewendet, daß er von der Wirklichkeit zu stark abstrahiere. Das Handeln von Akteuren in Situationen wird diesem Einwand gemäß nicht nur von formalisierten Regeln, sondern auch von gemeinsamen Wertorientierungen und von informellen Routinen und Gewohnheiten gesteuert (siehe dazu Rothstein, 1996). Diese zweite Richtung kann demzufolge durch einen *umfassenden* Institutionenbegriff charakterisiert werden. Ein prominentes Beispiel dafür sind March und Olsen (1989, S. 22): "By 'rules' we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies or organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines". Bei einem derartig umfassenden Verständnis stellt sich allerdings die Frage, ob es analytisch auch fruchtbar gemacht werden kann.

Die dritte Richtung kann durch einen *klassischen* Institutionenbegriff charakterisiert werden. Klassisch deshalb, weil er auf Max Weber zurückgeht und von Parsons im Rahmen seiner Gesellschaftstheorie weiter ausgearbeitet wurde. Auf diese Konzeptualisierung von Parsons stützt sich auch Habermas weitgehend. Bei diesem Ansatz wird die kulturelle Ebene bzw. die Ebene von Werten und die strukturelle Ebene bzw. die Ebene von Regeln zunächst einmal analytisch separiert und dann aufeinander bezogen. Wenn man verschiedene Äußerungen beider Autoren über ihr Institutionenverständnis betrachtet (Parsons, 1969, S. 126; 1971, S. 8; Habermas, 1992b, S. 90f, 106; siehe dazu auch Elster, 1987, S. 231), dann kann man diese in der folgenden Definition zusammenziehen: *Institutionen sind selektive Implementationen von kulturell anerkannten Werten in Form von verbindlichen Handlungsregeln für bestimmte Handlungskontexte*. Sowohl Parsons als auch Habermas greifen einen weiteren Aspekt auf, den sie zwar nicht als ein direktes Definitionselement von Institutionen postulieren, aber letztlich doch als maßgeblich für institutionalisiertes Handeln ansehen. Nach beiden Forschern kann die Handlungssteuerung der Akteure durch die implementierten Regeln nur dann wirklich gelingen, wenn die Werte und Normen, die in ihnen inkorporiert sind, auch von den Akteuren *internalisiert* sind und d.h., eigene Handlungsmotive der Akteure darstellen (Parsons, 1969, S. 126; 1971, S. 9f; Habermas, 1992, S. 91). Nach diesem klassischen Institutionenbegriff liegen Institutionen in einem unverkürzten Sinne also nur dann vor, wenn die Handlungsregeln durch kulturell anerkannte Werte legitimiert werden können und wenn diese Werte gleichzeitig von den individuellen Akteuren internalisiert sind. Derartige Institutionen sind dann zwangsläufig von hoher Wirksamkeit und Stabilität und stellen in der Tat die "backbones" (Parsons, 1969, S. 126) von sozialen Ordnungen dar.

Unter den drei dargestellten Institutionenbegriffen scheint uns der als klassisch bezeichnete der theoretisch durchgearbeitetste und analytisch klarste zu sein. Wir knüpfen deshalb an ihn an und greifen die drei unterschiedenen Analysedimensionen auf: kulturelle Werte, Handlungs-Regeln und Regel-Konformität im faktischen Handeln der Akteure, die diesem Institutionenbegriff entsprechend, vor allem durch Internalisierung zustandekommt. Wenn aber bereits definitorisch Handlungs-Regeln mit *anerkannten* Werten verkoppelt wird, dann wird u.E. für bestimmte Fragestellungen eine eher hinderliche Verengung des Blickwinkels vorgenommen. Implementierte Handlungs-Regeln und anerkannte kulturelle Werte können, müssen aber nicht korrespondieren. Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist dafür ein instruktives Beispiel. Durch die Einführung des Grundgesetzes wurde im Jahre 1949 eine demokratische Herrschaftsordnung verbindlich implementiert. In den ersten Jahren nach diesem Zeitpunkt war es durchaus eine offene Frage, ob die Werte und Normen, die diesem Grundgesetz zugrundeliegen, und durch die das Grundgesetz legitimiert werden kann, von den Bürgern auch akzeptiert oder sogar internalisiert

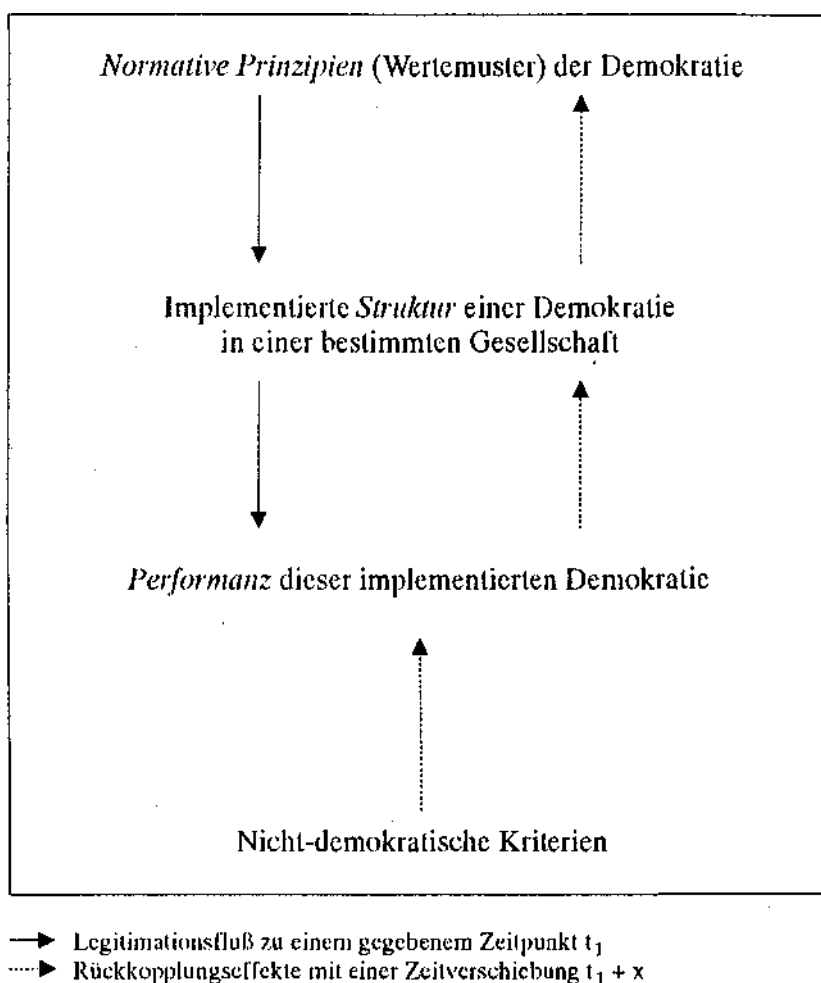
werden. Eine vergleichbare Sachlage bestand auch in einer Reihe von Ländern in Mittel- und Osteuropa nach dem Zerfall der sozialistischen Gesellschaftsordnung und der Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft. Eine andere Möglichkeit des Verhältnisses von Werten und Regeln ist die Entwicklung von einer Konsonanz zu einer Dissonanz, weil sich die Werteprioritäten der Bürger - beispielsweise als Folge gesellschaftlicher Wandlungsprozesse - verändern. Die Relation von Werten und Regeln ist also variabel, und es ist eine empirische Frage, ob und inwieweit eine Konsonanz oder eine Dissonanz vorliegt. Wenn man diese Behauptung akzeptiert, dann gibt es aus der Perspektive der erörterten Institutionenbegriffe nur zwei Möglichkeiten. Die erste besteht darin, wieder den restriktiven Institutionenbegriff heranzuziehen und Institutionen synonym mit Regeln zu setzen, so daß man im Grunde des Institutionenbegriffs nicht mehr bedarf, da der Regelbegriff der präzisere ist. Die zweite besteht darin, den Institutionenbegriff für die Teilmenge von Regelstrukturen zu reservieren, die tatsächlich als eine Implementation *anerkannter* Werte verstanden werden können. Da letzteres aber erst am Ende einer Analyse festgestellt werden kann, muß die Analyse selbst durch Begriffe geleitet werden, die den der Institution vermeiden. Diese Begriffe werden in dem nachfolgenden Abschnitt über ein sogenanntes Ebenenmodell der Demokratie eingeführt.

## 2.2 Ein Ebenenmodell der Demokratie

Das in Abbildung 1 dargestellte Ebenenmodell der Demokratie (s. dazu auch Fuchs, 1996) ordnet die drei Analysedimensionen, die im Rahmen des klassischen Institutionenbegriffs unterschieden werden, hierarchisch. Außerdem werden bestimmte Einflußbeziehungen zwischen den Ebenen postuliert.

Den Fokus dieses Modells bildet die mittlere Ebene, die als "implementierte Struktur einer Demokratie in einer bestimmten Gesellschaft" bezeichnet wird. In modernen Demokratien erfolgt diese Implementation durch die über die Verfassung - oder über funktionale Äquivalente - erfolgende rechtliche Kodifizierung. Erst infolge dieser rechtlichen Kodifizierung und der mit ihr verbundenen Sanktionsgewalt bei Regelverletzung kann Demokratie als Herrschaftsordnung eingerichtet werden und für das Handeln der politischen Akteure Verbindlichkeit gewinnen. Die implementierte Struktur bildet also die "constraints" für die "choices" der Akteure bei ihrem Handeln. Der bewußte Eingriff zur Veränderung einer bestehenden Demokratie oder die Einführung einer neuen Demokratie - das "constitutional engineering" - kann und muß auf dieser Ebene erfolgen, und das ist einer der Gründe, warum der Fokus des Modells auf dieser mittleren Ebene liegt.

Abbildung 1: Objektebenen der Demokratie



Im vorangehenden Abschnitt wurde diese mittlere Ebene mit dem *Regel-Begriff*, gekennzeichnet. Aus zwei Gründen haben wir ihn durch den *Struktur-Begriff*, ersetzt. Erstens enthält die Verfassung unterschiedliche Elemente - neben Verfahrens-Regeln auch Rollen-Normen, Rollen-Verknüpfungen und normative Prinzipien (Grundrechte) - die mit dem übergeordneten Strukturbegriff erfaßt werden können. Zweitens weist der Strukturbegriff, der der Systemtheorie entnommen ist, darauf hin, daß eine bestimmte Demokratie nicht nur aus einer Ansammlung von einzelnen Regeln, Rollen und ähnlichem, sondern aus spezifischen Konfigurationen dieser Elemente besteht und eine eindeutige Grenze gegenüber der nicht dazugehörigen Umwelt aufweist. Erst auf diese Weise gewinnt eine Demokratie eine bestimmbare Identität.

Diese Struktur steuert die Handlungen der politischen Akteure, die auf der untersten Ebene lokalisiert sind. Diese Ebene wird mit "Performanz dieser implementierten Demokratie" bezeichnet, weil die Ergebnisse der Handlungen der politischen Akteure unter ver-

schiedenen Gesichtspunkten beurteilt und zusammengenommen dem demokratischen System zugerechnet werden können. Eine Differenz zwischen Struktur- und Performanzebene ergibt sich u.a. deshalb, weil die Struktur das faktische Handeln nur mehr oder weniger stark determiniert und es eine wesentliche Frage für die Qualität einer Demokratie ist, inwieweit sie das tatsächlich tut. Ein gutes Beispiel für systematische Regelverletzungen der politischen Akteure sind die andauernden Korruptionsfälle in der politischen Elite Italiens und Belgiens.

Die wichtigsten Bewertungskriterien für die Wirklichkeit der Demokratie in einem Land bzw. für die demokratische Performanz dieser Demokratie sind - oder sollten zumindest sein - die geltenden demokratischen Werte und Normen selber. Tatsächlich sind aber auch andere Bewertungskriterien wirksam, wie z.B. wirtschaftliche Effizienz, sozialstaatliche Leistungen etc.. Diese werden in der Abbildung 1 als "nicht-demokratische Kriterien" bezeichnet. Der Grad der Konsolidierung einer Demokratie kann daran gemessen werden, wie stark sich die Bewertung ihrer demokratischen Performanz von derartigen nicht-demokratischen Kriterien abgekoppelt hat und lediglich auf der Grundlage von originär demokratischen Werten und Normen erfolgt.

Die demokratischen Werte und Normen konstituieren die oberste Objektebene der Demokratie und werden in Abbildung 1 als "normative Prinzipien (Wertemuster) der Demokratie" bezeichnet. Im Idealfall sind es die in der Verfassung enthaltenen Werte und Normen, die von den Bürgern akzeptiert und internalisiert sind und die dementsprechend auch als Bewertungsmaßstab der implementierten Demokratie genommen werden. In einem solchen Idealfall würde eine ausgeprägte Konsonanz zwischen Werte- und Strukturebene vorliegen. Es ist aber durchaus möglich, daß die Bürger oder relevante Anteile der Bürger andere normative Prinzipien der Demokratie präferieren als diejenigen, die in der Struktur einer bestehenden Demokratie implementiert sind. Und genau das ist die Annahme, die zumindest für die Bürger der neuen Länder in unserer Analyse gemacht wird. Wenn in diesem Sinne die normative Ebene mit der Strukturebene dissonant ist, dann kann auch der Legitimationsfluß von oben nach unten nicht funktionieren.

Dieser Legitimationsfluß von oben nach unten ist in der Abbildung 1 mit durchgezogenen Pfeilen dargestellt worden. Diese Pfeile können natürlich auch "negative" Effekte von oben nach unten bedeuten. Wenn die normativen Prinzipien nicht mit der implementierten Struktur übereinstimmen, dann geht von der normativen Ebene auch ein negativer Bewertungseffekt auf die Strukturebene aus, und wenn die Strukturebene kritisch beurteilt wird, dann ist von daher ein negativer Effekt auf die Bewertung der Performanz der Demokratie erwartbar.

Die durchbrochenen Pfeile markieren Rückkopplungseffekte von unten nach oben. Wenn die Bürger mit der Wirklichkeit der Demokratie andauernd positive Erfahrungen

machen - die Frage, auf welcher Basis derartige positive Erfahrungen erfolgen, soll hier vernachlässigt werden -, dann können sich längerfristig auch positive Transfereffekte auf die höheren Ebenen der Demokratie einstellen. Genauso wie bei den Einflußbeziehungen von oben nach unten können diese Effekte von unten nach oben natürlich auch negativer Art sein. Der denkbar schlechteste Fall für die Stabilität einer implementierten Demokratie wäre eine verbreitete Nicht-Akzeptanz der sie legitimierenden normativen Prinzipien und eine ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Performanz dieser implementierten Demokratie. Eine derartige Situation war in Deutschland vermutlich in der Weimarer Republik gegeben, die konsequenterweise dann auch zusammenbrach.

Im Unterschied zur Weimarer Republik und auch zum Anfang der Bundesrepublik Deutschland ist unsere Annahme für die Bürger der neuen Länder aber nicht eine mangelnde Akzeptanz demokratischer Prinzipien überhaupt, sondern die Bevorzugung eines anderen demokratischen Modells, als das, das in der Bundesrepublik implementiert ist.

### 2.3 *Normative Modelle der Demokratie*

Wenn die Frage analysiert werden soll, welchen Typus von Demokratie die Bürger eines Landes - unangesehen der in diesem Lande implementierten Demokratie - grundsätzlich präferieren, dann impliziert das zweierlei. Erstens müssen die relevanten Typen theoretisch bestimmt und voneinander abgegrenzt werden. Zweitens sollten zumindest für einige der Elemente, mit denen diese Typen bestimmt werden, auch Einstellungsdaten vorliegen.

Unter diesen beiden Perspektiven wurden an anderer Stelle (Fuchs, 1996) vier normative Modelle der Demokratie unterschieden. Die Idee einer Unterscheidung von normativen Modellen der Demokratie und einer Beschreibung nach verschiedenen Merkmalsdimensionen stammt von Habermas (1992a). Einige der in der Tabelle 1 enthaltenen Merkmalsdimensionen sind von ihm übernommen worden. Zur genaueren Beschreibung dieser Modelle verweisen wir auf die erwähnte Publikation (Fuchs, 1996). An dieser Stelle sollen nur noch einmal die wichtigsten Aspekte festgehalten werden.

Alle vier Modelle sind aus der zeitgenössischen demokratiethoretischen Diskussion extrahiert worden. Da es sich in allen Fällen um Modelle einer Demokratie handelt, muß jedes Modell auch gleichermaßen Merkmale aufweisen, die es *als* Demokratie kennzeichnen. Diese werden in Anknüpfung an Bobbio (1987) und Dahl (1989) bestimmt und als die *minimalen* Merkmale einer Demokratie bezeichnet (in der Tabelle 1 sind sie kursiv gedruckt). Diese minimalen Merkmale bestehen vor allem in den liberalen Grundrechten, in einem pluralistischen Parteienwettbewerb mit periodischen Wahlen und im Rechtsstaat.

Tabelle 1: Normative Modelle der Demokratie (schematische "Beschreibung"<sup>a)</sup>)

	Modell des demokratischen			
	Libertäres Modell	Liberales Modell	Sozialismus	Republikanisches Modell
Grundrechtsverständnis	<i>Liberales Grundrechte</i>	<i>Liberales Grundrechte</i>	<i>Liberales Grundrechte</i>	<i>Liberales Grundrechte</i>
Parteiensystem	-	-	Soziale Grundrechte	-
	<i>Pluralistischer Parteienwettbewerb</i>	<i>Pluralistischer Parteienwettbewerb</i>	<i>Pluralistischer Parteienwettbewerb</i>	<i>Pluralistischer Parteienwettbewerb</i>
Form der Willensbildung	<i>Periodische, freie, gleiche und geheime Wahlen</i>	<i>Periodische, freie, gleiche und geheime Wahlen</i>	<i>Periodische, freie, gleiche und geheime Wahlen</i>	<i>Periodische, freie, gleiche und geheime Wahlen</i>
	<i>Repräsentative Willensbildung</i>	<i>Repräsentative Willensbildung</i>	<i>Repräsentative Willensbildung</i>	<i>Repräsentative Willensbildung</i>
Ziel der Willensbildung	-	-	Umfassende, direkte Bürgerbeteiligung	Umfassende, direkte Bürgerbeteiligung
	<i>Ausgleich der Individualinteressen</i>	<i>Ausgleich der Individualinteressen</i>	<i>Ausgleich der Individualinteressen</i>	<i>Ausgleich der Individualinteressen</i>
Staatsverständnis		Gerechte Versorgung mit gesellschaftlichen Grundgütern	Gerechte Verteilung aller gesellschaftlichen Ressourcen (starker Gleichheitsbegriff)	Authentischer Gemeinwille (Explikation einer gemeinsamen kulturellen Tradition)
	<i>Rechtsstaat</i>	<i>Rechtsstaat</i>	<i>Rechtsstaat</i>	<i>Rechtsstaat</i>
	Hüter einer Wirtschaftsgesellschaft	Institutionalisierung gerechter Prinzipien	Institutionalisierung gerechter Prinzipien (starker Gleichheitsbegriff)	Ausdruck kollektiver Selbstregierung
Umfang der Staatstätigkeit	Minimaler Staat	Redistributiver Staat	Redistributiver Staat	Redistributiver Staat
Organisation der Staatsmacht	<i>Gewaltenteilung</i>	<i>Gewaltenteilung</i>	<i>Gewaltenteilung</i>	<i>Gewaltenteilung</i>
Differenzierung von Staat und Wirtschaft	Dezentraler Staat	Zentraler Staat	Zentraler Staat	Dezentraler Staat
	Freier Markt	Freier Markt	Gesteuerter Markt	Freier Markt
	Privateigentum	Privateigentum	Privateigentum und öffentliches Eigentum	Privateigentum und öffentliches Eigentum

a) Die gemeinsamen Elemente aller vier Modelle - die "minimalen Merkmale einer Demokratie unter Bedingungen hoher" gesellschaftlicher Komplexität - sind kursiv gesetzt.

Die Unterschiede zwischen den Modellen, die sich auf der Grundlage zusätzlicher Merkmale zu diesen minimalen ergeben, lassen sich am ehesten durch die Gegenüberstellung der beiden Modelle darstellen, die am stärksten kontrastieren: dem libertären Modell und dem Modell des demokratischen Sozialismus. Nach dem *libertären Modell* können und sollen die Individuen ihre Handlungsziele primär im Rahmen einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft verfolgen. Der (demokratische) Staat wird ausdrücklich als ein minimaler Staat begriffen, der lediglich die Funktion hat, die Rahmenbedingungen für die Austauschprozesse zwischen den autonomen Marktsubjekten zu gewährleisten. Irgendein vom Staat herzustellendes Gemeinwohl und d.h., irgendeine Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen ist nach diesem Modell illegitim. Da die für die Individuen wichtigen Handlungsziele in den Austauschprozessen des Marktes realisiert werden, ist eine politische Beteiligung über die periodischen Wahlen hinaus keine relevante Aktivität.

Nach dem *Modell des demokratischen Sozialismus* ist die Institutionalisierung und Realisierung von Gerechtigkeit die oberste Maxime staatlicher Organisation und staatlichen Handelns. Gerechtigkeit wird dabei unter Bezugnahme auf einen starken und d.h., egalitären Gleichheitsbegriff interpretiert, der im Zweifelsfalle der individuellen Freiheit übergeordnet wird. Praktisch drückt sich diese Gerechtigkeitsmaxime in der Implementation sozialer Grundrechte in der Verfassung und in der Errichtung eines ausgeprägten Wohlfahrtsstaates aus. Ein traditionelles Kernelement des Modells des demokratischen Sozialismus ist eine direkte Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen in möglichst vielen gesellschaftlichen Bereichen. Wenn nach dem Modell des demokratischen Sozialismus die ungesteuerten Marktprozesse die Hauptursache für die systematische Erzeugung von gesellschaftlicher Ungleichheit und für eine systematische Unterversorgung mit Grundgütern (wie z.B. Wohnungen, Arbeitsplätze etc.) sind, dann sind eine staatliche Steuerung des Marktes und eine Ergänzung des Privateigentums durch öffentliches Eigentum ein programmatisches Gebot.

Vor dem Hintergrund dieser theoretisch unterschiedenen normativen Modelle der Demokratie können die Ergebnisse der empirischen Analyse der Einstellungen der Bürger zu einzelnen normativen Prinzipien der Demokratie erst sinnvoll interpretiert werden.



### 3. Die Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland

#### 3.1 Erwartungen an die empirische Analyse<sup>1</sup>

##### 3.1.1 Das Erbe des Sozialismus

In vielen Ländern Mittel- und Osteuropas konnte kurz nach dem Übergang von den staatssozialistischen Systemen zu liberalen Demokratien empirisch eine hohe Zustimmung der Bürger zur Demokratie als Herrschaftsordnung und zu einzelnen demokratischen Prinzipien festgestellt werden. Als die wichtigste Ursache wird von vielen Forschern die Attraktivität der in den westlichen Ländern existierenden Demokratien im Vergleich zu der eigenen Gesellschaftsordnung angesehen. Da dieser Vergleich nicht auf eigenen Erfahrungen, sondern nur auf Informationen beruhen kann, die über die Massenmedien und über Primärkontakte vermittelt wurden, wird dieser Faktor als indirekter "demonstration effect" (Weil, 1993) oder als "outside learning model" (Roller, 1994) bezeichnet.

Die Frage ist, wie dieses allgemeine Modell auf die Bürger der ehemaligen DDR kurz nach der deutschen Vereinigung angewendet werden kann. Zunächst einmal muß angenommen werden, daß der Demonstrationseffekt bzw. das *systemexterne Lernen*, das von vergleichsweise erfolgreicherer Systemen ausgeht, in besonderer Weise für die ehemalige DDR veranschlagt werden kann. Die meisten Bürger der DDR haben das Westfernsehen empfangen, und es hat recht umfangreiche Verwandtschaftskontakte gegeben. Von daher gesehen muß eine hohe Unterstützung der Bürger der ehemaligen DDR für die Demokratie erwartet werden (Weil, 1996). Dieser Schlußfolgerung schließen wir uns an, aber sie läßt eine wesentliche Frage offen: Auf *welche Demokratie* bezieht sich diese grundsätzliche Akzeptanz? Um diese Frage beantworten zu können, sind zusätzliche Überlegungen notwendig.

Der gleiche relativ dichte Informationsstrom, der vom Westen nach Osten verlief, vermittelte für die Bürger der DDR nicht nur positive Aspekte der Bundesrepublik, sondern auch solche Sachverhalte wie Arbeitslosigkeit, Knappheit an Wohnungen bei gleichzeitig relativ hohen Mieten, stärkere Ungleichheiten in der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums, etc.. Genau derartige Aspekte wurden in der Propaganda der DDR aufgegriffen, und auf einige dieser Aspekte konzentrierte sich auch die praktische Politik der DDR, so daß diese Propaganda eine gewisse Erfahrungsbasis hatte. Es gab also auch ein *systeminternes Lernen*, das letztlich zwar nicht zu einer Unterstützung der Gesellschaftsordnung der DDR

---

<sup>1</sup> Ich möchte dem "Institut für Demoskopie Allensbach" und insbesondere Elisabeth Noelle-Neumann und Markus Küppers für die großzügige Bereitstellung von Daten danken.

führte, aber doch gewisse Werte- und Politikprioritäten bei den Bürgern der DDR verankerte. Die Sozialisationsanstrengungen des DDR-Regimes waren demnach nicht gänzlich erfolglos (siehe dazu auch Noelle-Neumann, 1991; Dalton, 1994; Rohrschneider, 1994; Westle, 1994; Roller, 1996).

Wie können diese verschiedenen Faktoren zu relativ einfachen Schlußfolgerungen für die Einstellungen der Bürger der ehemaligen DDR kurz nach der deutschen Vereinigung gebündelt werden? Diese Bündelung kann in zwei Richtungen erfolgen: in Richtung auf den Sozialismus der DDR (Vergangenheitsbezug) und in Richtung auf die Demokratie der BRD (Gegenwarts- und Zukunftsbezug). Wir verdichten das in den drei folgenden Hypothesen:

1. Der Sozialismus der DDR wird abgelehnt, aber die Idee des Sozialismus weiter akzeptiert. Die Quelle dieser Akzeptanz sind vor allem egalitäre Wertorientierungen, umfassende Bürgerbeteiligung und soziale Absicherung.
2. Die Demokratie wird grundsätzlich akzeptiert, aber es wird ein anderes Modell von Demokratie präferiert als das in der Bundesrepublik implementierte. Dieses Modell enthält die als positiv angesehenen Elemente des Sozialismus (siehe Hypothese 1). Als Bezeichnung dieses Modells kann "demokratischer Sozialismus" oder anders gewendet auch "sozialistische Demokratie" gewählt werden.
3. Sozialismus und Demokratie werden auf der ideellen Ebene nicht als ein Gegensatzpaar begriffen, sondern als miteinander verträglich angesehen.

Das Erbe des Sozialismus der DDR für die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland besteht also darin, daß durch die Sozialisation in der DDR bestimmte Werte bei ihren Bürgern verankert wurden, die sich systematisch auf die Selektion eines bestimmten normativen Demokratiemodells auswirkt, das als eines der (legitimen) Modelle in der westlichen demokratiethoretischen Diskussion erörtert wird. Daß beide Varianten dieses Modells - eine Realisierung eines "wirklichen" und d.h. demokratischen Sozialismus und eine Realisierung einer "besseren" Demokratie und d.h. einer sozialistischen Demokratie - bislang noch nirgendwo implementiert werden konnten und somit tatsächlich nur Modelle sein können, deutet auf eine gewisse Realitätsferne hin. Dennoch können auch solche eher realitätsfernen Wertorientierungen eine praktische Bedeutung gewinnen, wenn sie als Bewertungsstandards an tatsächlich existierende Demokratien angelegt werden. Was die Bürger der neuen Länder betrifft, unterstellen wir, daß das in der Bundesrepublik mehr oder weniger ausgeprägt der Fall ist.

Diese drei Hypothesen zu den Einstellungen der Bürger der neuen Länder zur Demokratie kurz nach der deutschen Vereinigung konnten empirisch weitgehend bestätigt werden (Fuchs, 1996). Die wichtigsten empirischen Ergebnisse dieser Studie werden auch in der nachfolgenden Analyse noch einmal dargestellt. Den Analyseschwerpunkt soll allerdings

die *Entwicklung* der Einstellungen zur Demokratie ab diesem Zeitpunkt bilden. Wir diskutieren deshalb einige Faktoren, die für diese Entwicklung bedeutsam sein könnten.

### 3.1.2 Determinanten der Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie

Aus unserer bisherigen Argumentation kann eine wichtige Determinante für die Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie bereits deduziert werden. Wenn erstens die Bevorzugung eines Modells des demokratischen Sozialismus und zweitens die skeptische Einstellung zur Demokratie der Bundesrepublik eine Folge der Verankerung bestimmter sozialistischer Werte durch die Sozialisation im DDR-Regime ist, dann kann auch eine gewisse zeitliche Konstanz dieser Einstellungen erwartet werden. Selbst wenn von den neuen Institutionen der Demokratie der Bundesrepublik ein gegenläufiger Sozialisationseffekt ausgehen würde, könnte dieser sich nur längerfristig bemerkbar machen.

Diese Sozialisationseffekte bilden gewissermaßen die Basislinie, die durch weitere Faktoren modifiziert werden kann. Zwei der wichtigsten weiteren Faktoren sind erstens die Erfahrungen der Bürger mit dem Funktionieren der institutionellen Mechanismen der Demokratie der Bundesrepublik und zweitens die Fähigkeit der Entscheidungsträger zu Lösung bestimmter gesellschaftlicher Probleme und zur Realisierung bestimmter politischer Ziele. Der erste Faktor kann "institutional performance" (Fuchs und Roller 1994) oder "opposition structure" (Weil 1993, 1994) genannt werden. In diesen Faktor fließen die faktische Gewährleistung von Grundrechten, rechtsstaatliche Vorgehensweisen im Justizbereich und das Funktionieren des Regierungs-/Oppositions-Mechanismus ein. Der zweite Faktor ist ein Performanzfaktor, der die beiden Aspekte der "governmental performance" und der "economic performance" enthält (Fuchs und Roller, 1994). Die beiden erläuterten Faktoren zusammengenommen prägen dann die generalisierten Einstellungen der Bürger zur "Performanz der Demokratie" der Bundesrepublik (siehe Abbildung 1). Diese Performanzeinschätzung hat nach dem Ebenenmodell der Demokratie positive oder negative Rückkopplungseffekte auf die Einstellung zur verfassungsmäßig implementierten Demokratie der Bundesrepublik und zu den normativen Prinzipien dieser Demokratie.

Weil (1996) führt eine weitere Determinante ein, die er "historical preferences" nennt: Je geringer die *Nostalgie* für das alte staatssozialistische Regime ist, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß die existierende Demokratie und die in ihr verkörperten Werte und Normen akzeptiert werden. Diese Determinante ist plausibel, sie dürfte allerdings relativ eng mit dem bereits diskutierten Sozialisationsfaktor und mit der wahrgenommenen Performanz der Demokratie kovariieren, so daß der eigenständige Effekt dieses Faktors praktisch nur schwierig separiert werden kann.

Aus diesen Determinanten können keine präzisen Hypothesen über die Entwicklung der Einstellungen zur Demokratie bei den Bürgern der neuen Länder abgeleitet werden, weil das Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren und die Perzeption dieser Faktoren durch die Bürger nicht vorab theoretisch bestimmt werden kann. Wir müssen uns deshalb auf einige Plausibilitätsvermutungen beschränken. Wenn unsere Sozialisationshypothese zutrifft, dann müßten die Einstellungen zur Demokratie zumindest auf den beiden oberen Ebenen des Ebenenmodells in dem relativ kurzen Zeitraum von 1990 bis 1995 ziemlich konstant sein. Da die ökonomische Entwicklung seit 1990 eher von einer Rezession - die nur von einer kurzen Aufschwungphase unterbrochen wurde - gekennzeichnet war, dürften von der Performanzebene zunächst keine positiven Rückkopplungseffekte ausgegangen sein. Die Erfahrungen mit dem Funktionieren der institutionellen Mechanismen der Demokratie im Sinne der rechtsstaatlichen Verfahrensweisen und der Gewährleistung der Grundrechte könnten positive Effekte gehabt haben. Diesbezüglich müssen aber zwei Einschränkungen vorgenommen werden. Beides sind Merkmale jeder Demokratie und müssen deshalb nicht notwendigerweise der Demokratie der Bundesrepublik positiv zugerechnet werden. Zweitens hat ein wichtiger institutioneller Mechanismus zur Absorption von Unzufriedenheiten noch nicht gegriffen, und zwar der Austausch von Regierung und Opposition. Aber auch wenn dieser Austausch erfolgt wäre, dann könnten die erwarteten Effekte nur dann eintreten, wenn die existierenden Oppositionsparteien auch als angemessene Vertreter der eigenen Interessen wahrgenommen werden würden. Inwieweit das im Parteiensystem des vereinigten Deutschlands der Fall ist, ist eine andere Frage, der in dieser Analyse nicht weiter nachgegangen werden soll.

Insgesamt erwarten wir also auf der untersten Ebene der Performanz der Demokratie der Bundesrepublik keine positive Einstellungsentwicklung und deshalb auch keine positiven Rückkopplungseffekte auf die implementierte Struktur dieser Demokratie und auf das strukturäquivalente normative Demokratiemodell, das das liberale Modell oder eine Mischform eines libertär-liberalen Modells ist (siehe Fuchs, 1996).

## 3.2 *Sozialismus und Demokratie*

### 3.2.1 Sozialismus als Idee

Die empirische Analyse der Einstellungen der Bürger zur Demokratie folgt den in der Abbildung 1 unterschiedenen Objektebenen und geht von der obersten Ebene der normativen Prinzipien aus. Die zentrale These für die Bürger der ehemaligen DDR ist, daß sie ein Modell des demokratischen Sozialismus präferieren, weil sie in der DDR sozialisiert worden

sind und durch diese Sozialisation bestimmte Werteorientierungen übernommen haben. Dennoch wurde der reale Sozialismus der DDR mit der Zustimmung der Mehrheit ihrer Bürger abgeschafft. Wie läßt sich diese negative Bewertung des real existierenden Sozialismus und der positiven Bewertung bestimmter sozialistischer Wertelemente kognitiv vereinbaren? Eine naheliegende kognitive Operation ist die Kontrastierung von Idee und Wirklichkeit. Auf einer ideellen Ebene wird Sozialismus als ein positives Prinzip angesehen, weil er bestimmte Werte enthält und grundsätzlich auch Freiheit ermöglicht, d.h. mit Demokratie verträglich ist. Diese im Sozialismus liegenden Möglichkeiten sind im realen Sozialismus der DDR eben nur schlecht verwirklicht worden. Die Ergebnisse der Tabelle 2 zeigen, daß von der Mehrheit der Bürger der neuen Länder kurz nach der deutschen Vereinigung genau diese kognitive Operation vorgenommen wurde.

*Tabelle 2: Sozialismus als Idee, 1991*

	Alte Länder	Neue Länder	Differenz Neue-Alte Länder
	in Prozent <sup>a)</sup>		
Sozialismus ist eine gute Idee, die nur schlecht ausgeführt wurde.	36	60	+24
Es kann auch im Sozialismus genügend Freiheit geben.	31	50	+19
Es kann auch im Sozialismus wirkliche Demokratie geben.	24	44	+20

a) Prozentanteile der Befragten, die der jeweiligen Aussage zustimmen (andere Antwortkategorien sind jeweils die Ablehnung der Aussage und unentschieden).

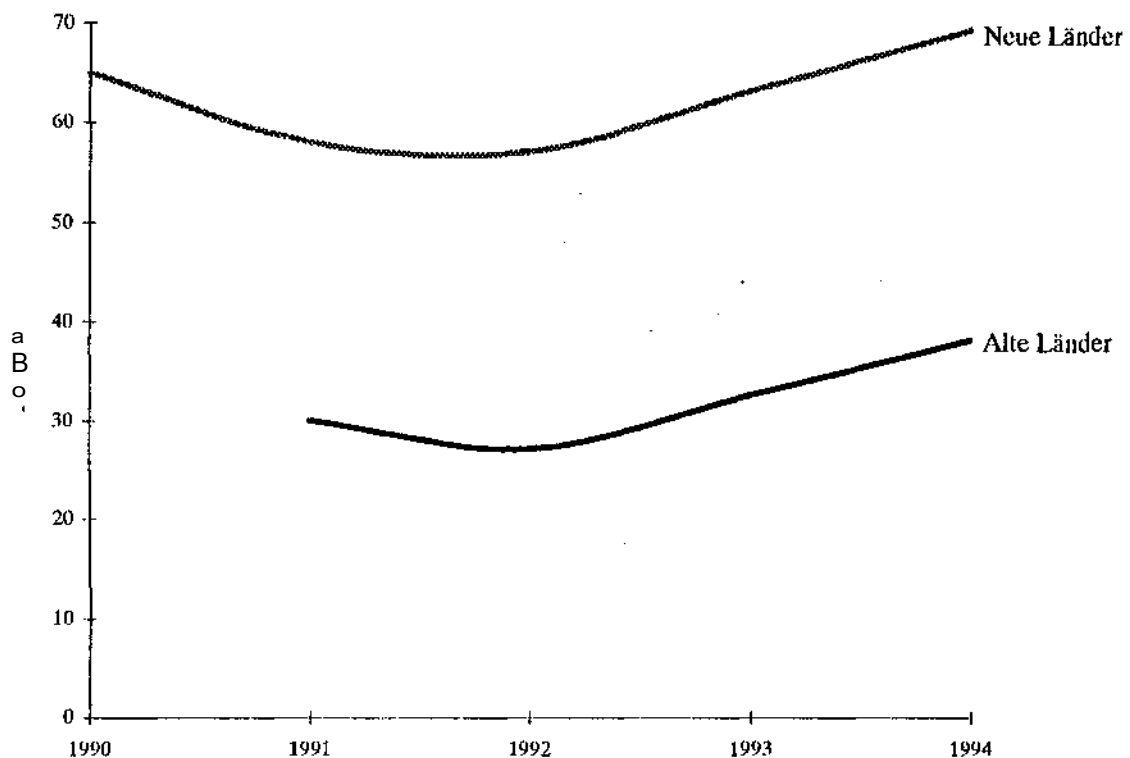
Quelle: Noelle-Neumann und Köcher (1993: 550, 553).

Eine klare Mehrheit der Bürger der neuen Länder stimmt der Aussage zu, daß der "Sozialismus eine Idee ist, die nur schlecht ausgeführt wurde". In den alten Ländern äußern sich demgegenüber nur rund 1/3 zustimmend (siehe dazu auch Westle, 1994 und Kaase, 1995). Die Zustimmungsraten zu den beiden anderen Aussagen "es kann auch im Sozialismus genügend Freiheit geben" und "es kann auch im Sozialismus wirkliche Demokratie geben" bestätigen die Vermutung, daß in der Perzeption der Bürger der neuen Länder Sozialismus mit Freiheit und Demokratie zu vereinen ist. Daß im ersten Falle nur 50 Prozent und im zweiten Falle nur 44 Prozent der entsprechenden Aussage zustimmen, ist vermutlich auf die Frageformulierung zurückzuführen. Das Stimulusobjekt ist lediglich der Begriff des Sozialismus ohne weitere Qualifikationen, so daß nicht ganz klar ist, ob damit der Sozialismus als Prinzip oder als Realität gemeint ist. Die kognitive Operation zur Dissonanzvermeidung wird auch durch ein anderes empirisches Ergebnis bestätigt. Im Juli 1990,

also noch vor der deutschen Vereinigung, haben nur 28 Prozent der Bürger der DDR das Versagen des Sozialismus als Ursache der "Krise der DDR" angegeben, über 60 Prozent haben aber die Unfähigkeit der Politiker als Grund identifiziert (Noelle-Neumann und Köcher, 1993, S. 554).

Was die Bürger der neuen Länder genauer unter Sozialismus verstehen, wird in einer anderen Tabelle des "Allensbacher Jahrbuchs der Demoskopie 1984-1992" (Noelle-Neumann und Köcher, 1993, S. 552) deutlich. Die Mehrheit der Bürger der neuen Länder ordnet im erwarteten Sinne soziale Grundrechte, direkte Bürgerbeteiligung und einen gesteuerten Markt dem Sozialismus als konstitutive Elemente zu, darüber hinaus aber auch liberale Grundrechte und ein pluralistischer Parteienwettbewerb. Unter dem Begriff des Sozialismus sind in dem "belief system" der Bürger der neuen Länder also ziemlich genau die Merkmale abgespeichert, die im theoretischen Teil unserer Analyse als Elemente des Modells des demokratischen Sozialismus postuliert wurden.

Abbildung 2: Sozialismus als Idee, 1990-1994<sup>a)</sup>



a) Frage: "Halten Sie den Sozialismus für eine gute Idee, die schlecht ausgeführt wurde?" Hier: Prozentsatz der zustimmenden Antworten. Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach.

In der Abbildung 2 ist die Entwicklung der Einstellungen zum Sozialismus als Idee - gemessen mit der Frage "der Sozialismus ist eine gute Idee, die nur schlecht ausgeführt wur-

de" - von 1990 bis 1994 verzeichnet. Die beiden Kurvenverläufe zeigen zweierlei: Erstens besteht im gesamten Zeitraum ein beträchtlicher Unterschied zwischen den alten und den neuen Ländern. Zweitens ist die positive Bewertung des Sozialismus als Idee bei den Bürgern der neuen Länder außerordentlich stark. Von einer hohen Ausgangslage im Jahre 1990 sank die Zustimmung in den Jahren 1991 und 1992 etwas ab, um dann 1993 und 1994 wieder anzusteigen. Der Wert von 1994 liegt etwa bei 75 Prozent und ist damit noch höher als der sowieso schon hohe Ausgangswert von 1990. Interessanterweise ist der Kurvenverlauf bei den alten Ländern ähnlich, wenn auch auf erheblich niedrigerem Niveau. Es gibt also auch hier einen relativen Anstieg der positiven Einschätzung des Sozialismus als Idee, der 1994 immerhin rund 1/3 dieser Bürger umfaßt.

### 3.2.2 Freiheit und Gleichheit

Sozialismus und Demokratie sind die beiden allgemeinsten Begriffe, mit denen die zwei unterschiedlichen politischen Systeme gekennzeichnet werden können, die in unserem Fragekontext zur Debatte stehen. Sie enthalten sowohl Wertvorstellungen als auch strukturelle Arrangements. In diesem Abschnitt beziehen wir uns auf die Werteebene, und zwar auf die beiden allgemeinen Werte, die in Sozialismus und Demokratie enthalten sind, auf Freiheit und Gleichheit. Es gibt jedoch keine vollständig symmetrische Zuordnung, da beide Werte sowohl vom Sozialismus, als auch von der Demokratie beansprucht werden. Es gibt in beiden Fällen jedoch ein eindeutiges *Vorrangverhältnis*, im Sozialismus hat die Gleichheit Vorrang vor der Freiheit und in der Demokratie die Freiheit Vorrang vor der Gleichheit. In letzterer Hinsicht muß aber noch eine Qualifikation vorgenommen werden. Zumindest im libertären und im liberalen Modell der Demokratie ist der Vorrang der Freiheit vor der Gleichheit kein relativer, sondern ein absoluter. Immer wenn es Konflikte oder Dissonanzen zwischen beiden Werten geben sollte - sei es auf der gedanklichen oder auf der Wirklichkeitsebene -, hat die Freiheit den uneingeschränkten Vorrang (Rawls, 1971, 1993). Die subjektive Priorität, die die Bürger der Freiheit bzw. der Gleichheit geben, gibt also Hinweise darauf, auf welches Demokratiemodell sie letztlich zusteuern. Im Falle der Bürger der neuen Länder sind sie ein zusätzlicher Indikator dafür, wie stark das Erbe des Sozialismus auf der Werteebene ist.

Der Indikator, der der Tabelle 3 zugrundeliegt, geht von einer Wichtigkeit beider Werte aus und fragt dann nach der relativen Priorität von Freiheit bzw. Gleichheit. Er stellt also eine direkte Operationalisierung unserer Problemstellung dar. Die Bürger der neuen Länder geben im Jahre 1992 der Gleichheit eine klare Priorität vor der Freiheit und die Bürger

der alten Länder umgekehrt der Freiheit eine klare Priorität vor der Gleichheit. Dieses Ergebnis entspricht den theoretischen Erwartungen.

*Tabelle 3: Priorität von Freiheit und Gleichheit, 1992*

	Alte Länder	Neue Länder	Differenz Neue- Alte Länder
	in Prozent		
Was ist letzten Endes wohl wichtiger, Freiheit oder möglichst große Gleichheit?			
- Beides ist wichtig, aber <i>Freiheit</i> hat Priorität. -	55	33	-22
Beides ist wichtig, aber <i>Gleichheit</i> hat Priorität. -	27	53	+26 -
Unentschieden	18	14	4

Quelle: Noelle-Neumann und Köcher (1993: 573).

*Abbildung 3: Priorität der Freiheit vor der Gleichheit, 1987-1995<sup>a)</sup>*



a) Frage: "Was ist letzten Endes wohl wichtiger, Freiheit oder möglichst große Gleichheit?" Hier: Priorität der Freiheit. Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach.



Die für 1992 ermittelte Differenz zwischen den alten und neuen Ländern bleibt auch in der gesamten weiteren Zeitspanne bestehen, für die es Beobachtungen gibt. Der Abbildung 3 liegt der Prozentsatz der Befragten zugrunde, die der Freiheit eine Priorität vor der Gleichheit eingeräumt haben. In den alten Ländern fluktuiert dieser Prozentsatz seit dem ersten Beobachtungszeitpunkt 1987 um die 60 Prozent. In den neuen Ländern, in denen die Zeitreihe erst 1990 beginnt, lag zu diesem Zeitpunkt bei fast der Hälfte der Bürger eine Priorität der Freiheit vor der Gleichheit vor. Dieser Prozentsatz sank danach aber stark ab und liegt seit 1992 kontinuierlich knapp unter 35 Prozent. Es gibt also in den neuen Ländern ein deutliches und stabiles Vorrangverhältnis der Gleichheit vor der Freiheit, das ganz offensichtlich durch die Erfahrungen in der für sie neuen Demokratie der Bundesrepublik nicht tangiert wurde.

Die bislang durchgeführte Analyse der Einstellung der Bürger zu Sozialismus und Demokratie und zu Gleichheit und Freiheit bestätigt die Vermutung, daß die Sozialisation der Bürger der alten und der neuen Länder in unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Systemen jeweils Auswirkungen auf ihre gesellschaftlichen Werteorientierungen gehabt hat. Diese Werteorientierungen liegen in der Allgemeinheitsebene noch über den unterschiedenen Modellen der Demokratie. Es kann aber ohne allzuviel Spekulation unterstellt werden, daß sie im Falle der alten Länder eher auf eine Präferenz eines liberalen Modells und im Falle der neuen Länder eher auf eine Präferenz des Modells des demokratischen Sozialismus hinweisen. Diese Annahme soll im nachfolgenden Abschnitt noch weiter untermauert werden.

### *3.3 Normative Prinzipien der Demokratie*

Im folgenden soll geklärt werden, welche konkreten Prinzipien die Bürger des vereinigten Deutschland mit der Demokratie allgemein verbinden, das heißt, es soll von der in der Bundesrepublik implementierten Demokratie abgesehen werden. Wir bewegen uns also immer noch auf der obersten Objektebene der Demokratie. Durch diesen Anayseschritt erwarten wir über die bisherigen Ergebnisse hinausgehende Aufschlüsse zu zwei Fragen: Welches normative Modell der Demokratie bevorzugen die Bürger der alten und der neuen Länder und was meinen sie, wenn sie - wie später noch gezeigt werden wird (Tabelle 5) - die Demokratie allgemein unterstützen?

Zur empirischen Analyse ziehen wir einen weiteren Indikator des "Institut für Demoskopie Allensbach" heran. Den Befragten wird eine Liste von insgesamt 22 Merkmalen vorgelegt. Sie sollen für jedes Merkmal angeben, ob es ihrer Meinung nach *unbedingt* zu

Tabelle 4: Zuordnung normativer Prinzipien zur Demokratie, 1990

	Das gehört unbedingt zu einer Demokratie ...		
	Alte Länder	Neue Länder	Differenz Neue-Alte Länder
	in Prozent		
<i>1. Liberale Grundrechte</i>			
1.1 Presse- und Meinungsfreiheit	91	92	+1
1.2 Religionsfreiheit	79	83	+4
1.3 Reisefreiheit	78	76	-2
1.4 Freie Berufswahl	75	67	-8
<i>Mittelwert</i>	<i>81</i>	<i>80</i>	<i>-1</i>
<i>2. Pluralistischer Parteienwettbewerb</i>			
2.1 Mehrere Parteien	87	85	-2
2.2 Freie und geheime Wahlen	83	84	+1
2.3 Kontrolle der Regierung durch starke Opposition	65	70	+5
2.4 Gleichheit der Stimme bei Wahlen	80	76	-4
<i>Mittelwert</i>	<i>79</i>	<i>79</i>	<i>0</i>
<i>3. Rechtsstaat</i>			
3.1 Unabhängige Gerichte, die nur nach den Gesetzen urteilen	74	76	+2
3.2 Daß alle Bürger vor dem Gesetz gleich sind	86	88	+2
<i>Mittelwert</i>	<i>80</i>	<i>82</i>	<i>+2</i>
<i>4. Umfassende und direkte Bürgerbeteiligung</i>			
4.1 Mitwirkung der Bürger an vielen Entscheidungen	55	68	+13
4.2 Volksabstimmungen bei wichtigen Fragen	52	75	+23
4.3 Arbeitermitbestimmung in den Betrieben	60	73	+13
<i>Mittelwert</i>	<i>56</i>	<i>72</i>	<i>+16</i>
<i>5. Soziale Gerechtigkeit</i>			
5.1 Niemand leidet Not	50	72	+22
5.2 Begrenzte Einkommens- unterschiede	22	44	+22
<i>Mittelwert</i>	<i>36</i>	<i>58</i>	<i>+22</i>

Quelle: Noelle-Neumann und Köcher (1993: 558).

einer Demokratie gehört. Da Unbedingtheit ein moralisches Kriterium ist, handelt es sich also um normative Prinzipien der Demokratie. In der Tabelle 4 sind insgesamt 15 der 22 Merkmale aufgeführt, die von den Befragten entweder sehr häufig mit Demokratie assoziiert wurden oder aber für die von uns unterschiedenen normativen Modelle der Demokratie relevant sind. Die einzelnen Merkmale sind zu allgemeineren Prinzipien zusammengefaßt

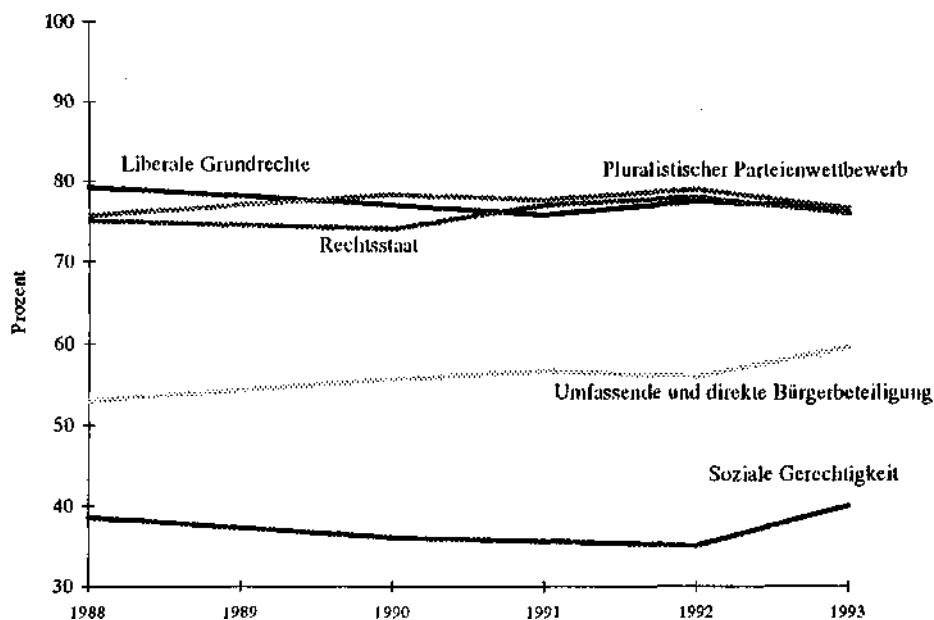
und klassifiziert worden, die sich direkt auf die in der Tabelle 1 (normative Modelle der Demokratie) aufgeführten Elemente beziehen lassen.

Wir vernachlässigen die Ergebnisse für die einzelnen Merkmale und konzentrieren uns auf die übergeordneten fünf Prinzipien, die in der Tabelle numeriert und kursiv gedruckt sind. Das maßgebliche Datum ist deshalb der jeweilige Mittelwert aus den einzelnen Merkmalen. Die Ergebnisse entsprechen in teilweise frappierender Weise den theoretischen Erwartungen. Sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern werden diejenigen Prinzipien am stärksten mit Demokratie verbunden, die als die minimalen Prinzipien jeder Demokratie bezeichnet werden. Im einzelnen handelt es sich dabei um "liberale Grundrechte", "pluralistischer Parteienwettbewerb" und "Rechtsstaat". In diesem Sinne kann das Demokratieverständnis der Bürger in beiden Teilen Deutschlands also als "korrekt" bezeichnet werden. Die Bürger verstehen unter Demokratie das, was auch theoretisch als die essentiellen Merkmale einer Demokratie begriffen werden kann. Bei diesen essentiellen Prinzipien der Demokratie gibt es praktisch keine Differenzen zwischen den alten und den neuen Ländern. Erhebliche Differenzen gibt es hingegen bei der "umfassenden und direkten Bürgerbeteiligung" und vor allem bei der "sozialen Gerechtigkeit". Bei ersterem beträgt die Prozentpunktdifferenz 16 Punkte und bei letzterem 22 Punkte. Beide Prinzipien können als konstitutive Elemente des demokratischen Sozialismus bezeichnet werden und insofern stellen diese Differenzen zugunsten der neuen Länder keine Überraschung dar. Nicht in gleicher Weise konnte die zwar vergleichsweise geringere, aber absolut dennoch beträchtliche Zuordnung der "umfassenden und direkten Bürgerbeteiligung" zur Demokratie in den alten Ländern erwartet werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn als Bezugspunkt das Modell der libertären oder liberalen Demokratie genommen wird.

Die Entwicklung des Demokratieverständnisses kann in den alten Ländern aus der Abbildung 4 und in den neuen Ländern aus der Abbildung 5 ersehen werden. In den alten Ländern bleibt die Zuordnung der drei minimalen Prinzipien in dem Zeitraum von 1988 bis 1993 auf einem gleichbleibend hohen Niveau. Im Niveau deutlich abgesetzt sind die "umfassende und direkte Bürgerbeteiligung" und vor allem die "soziale Gerechtigkeit". Bei der "umfassenden und direkten Bürgerbeteiligung" ist aber ein leichter Aufwärtstrend zu verzeichnen, so daß im Jahre 1993 fast sechzig Prozent der Bürger der alten Länder dieses Prinzip als ein unbedingtes Merkmal der Demokratie ansehen.

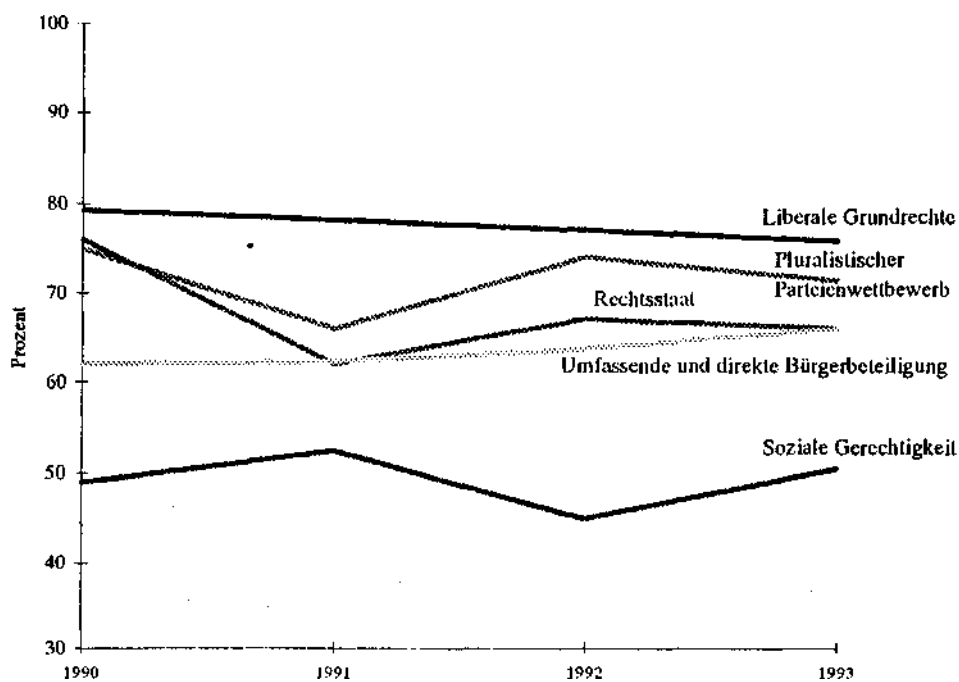
Auch in den neuen Ländern liegen die minimalen Merkmale der Demokratie in dem Beobachtungszeitraum von 1990 bis 1993 auf einem durchschnittlich höheren Niveau als die beiden anderen Prinzipien. Allerdings ist der Abstand deutlich geringer als in den alten

Abbildung 4: Zuordnung normativer Prinzipien zur Demokratie in den alten Ländern, 1988-1993<sup>b)</sup>



a) Die Zeitreihen beruhen auf Mittelwerten der Indikatoren der einzelnen Prinzipien (zu den Indikatoren s. Tabelle 4).  
Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach.

Abbildung 5: Zuordnung normativer Prinzipien zur Demokratie in den neuen Ländern, 1990-1993<sup>a)</sup>



a) Die Zeitreihen beruhen auf Mittelwerten der Indikatoren der einzelnen Prinzipien (zu den Indikatoren s. Tabelle 4).  
Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach.

Ländern. Die "umfassende und direkte Bürgerbeteiligung" ist 1991 und 1993 auf etwa gleichem Niveau wie der "Rechtsstaat" und liegt 1992 nur wenig darunter. "Soziale Gerechtigkeit" bewegt sich auf einem dazu relativ niedrigerem Niveau, fluktuiert aber immer noch um die fünfzig Prozent. Schwer zu interpretieren ist der zwar leichte, aber doch kontinuierliche Abwärtstrend bei den "liberalen Grundrechten". Möglicherweise spielte in dem Übergangsjahr 1990 von dem sozialistischen System der DDR zur Demokratie der Bundesrepublik dieses Merkmal, das beide Systeme vermutlich am stärksten diskriminiert, eine überproportionale Rolle, die sich danach wieder "normalisierte". Bedenklich wäre allerdings, wenn der ermittelte leichte Abwärtstrend auch weiterhin anhielte.

In der Liste der Merkmale, die die Befragten der Demokratie zuordnen konnten, fehlten eine Reihe von Elementen, durch die das Modell des demokratischen Sozialismus charakterisiert ist. Immerhin enthielt sie mit "umfassender und direkter Bürgerbeteiligung" und "sozialer Gerechtigkeit" aber zwei derartige Merkmale. Die sich darauf beziehenden empirischen Ergebnisse stabilisieren die bereits nach der Analyse im vorangehenden Abschnitt aufgestellte Vermutung, daß die Bürger der neuen Länder kurz nach der deutschen Vereinigung mehrheitlich ein Modell des demokratischen Sozialismus bevorzugten und das auch noch gegenwärtig tun.

Für die alten Länder sprechen die verschiedenen Analyseergebnisse dafür, daß die Bürger kurz nach der deutschen Vereinigung mehrheitlich ein liberales Modell der Demokratie bevorzugten und das auch noch gegenwärtig tun. Es läßt sich allerdings auch eine relevante Minderheit identifizieren, die einige Sympathie für das Modell des demokratischen Sozialismus aufweist. Demnach gibt es für die Demokratiepräferenzen der Bürger in den neuen Ländern durchaus einen gewissen Resonanzboden auch in den alten Ländern.

### *3.4 Die Demokratie in Deutschland*

#### 3.4.1 Die demokratische Staatsform in Deutschland

Die bisherige Analyse bezog sich auf die Einstellungen zur Demokratie überhaupt und zu normativen Prinzipien der Demokratie. Wir gehen jetzt im Ebenenmodell der Demokratie eine Stufe tiefer und wenden uns der Demokratie des vereinigten Deutschlands zu, die auf der strukturellen Ebene mit der der ehemaligen Bundesrepublik identisch ist.

Für die alten und für die neuen Länder wurden ganz unterschiedliche Erwartungen formuliert. Aufgrund der Sozialisation der Bürger der alten Länder in der Demokratie der Bundesrepublik wurde eine hohe Unterstützung der Staatsform des vereinigten Deutschlands und aufgrund der Sozialisation der Bürger der neuen Länder in der DDR wurde eine

eher skeptische Einschätzung erwartet. Wie ausgeprägt diese Skepsis ist, kann nur empirisch beantwortet werden, in jedem Falle sollte die Unterstützung der Staatsform der Bundesrepublik - und das heißt in der Terminologie des Ebenenmodells der in der Bundesrepublik implementierten Struktur einer Demokratie - deutlich niedriger sein als in den alten Ländern.

*Tabelle 5:* Demokratie als Staatsform und demokratische Staatsform in Deutschland, 1991<sup>a)</sup>

	Alte Länder	Neue Länder	Differenz Neue-Alte Länder
	in Prozent		
Die Demokratie ist <i>grundsätzlich</i> die beste Staatsform	86	70	-16
Die Demokratie der <i>Bundesrepublik</i> ist die beste Staatsform	80	31	-49
Differenz Bundesrepublik - Staatsform allgemein	-6	-39	

a) Fragen: "Glauben Sie die Demokratie ist die beste Staatsform, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?"; "Glauben Sie die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?"

Quelle: Noelle-Neumann und Köcher (1993: 560).

In der Tabelle 5 sind die empirischen Ergebnisse zu zwei Fragen aufgeführt, die mit Ausnahme des Stimulusobjektes identisch formuliert sind: In einem Falle wird danach gefragt, ob die Demokratie *grundsätzlich* die beste Staatsform sei und im anderen Falle, ob die Demokratie der *Bundesrepublik* die beste Staatsform sei. Unsere theoretische Erwartung, daß die Bürger der alten *und* der neuen Länder die Demokratie grundsätzlich unterstützen, wird durch die Ergebnisse bestätigt: In den alten Ländern sehen 86 Prozent der Bürger die Demokratie grundsätzlich als die beste Staatsform an und in den neuen Ländern sind das 70 Prozent. Trotz der etwas geringeren Zustimmung in den neuen Ländern liegen beide Prozentsätze auf einem hohen Niveau. Bei diesen Prozentsätzen ist zu berücksichtigen, daß nach der *besten* Staatsform gefragt wird und damit der höchstmögliche Bewertungsstandard angelegt wird.

Ganz anders nimmt sich der Vergleich zwischen den alten und den neuen Ländern für die Demokratie der Bundesrepublik aus. In den alten Ländern begreifen 80 Prozent die Demokratie der Bundesrepublik als die beste Staatsform, und das sind nur 6 Prozentpunkte weniger als bei der Demokratie grundsätzlich. In den neuen Ländern geben nur 31 Prozent an, daß die Demokratie der Bundesrepublik die beste Staatsform sei. Im Vergleich zur Demokratie grundsätzlich ergibt sich in den neuen Ländern die enorm hohe Differenz von 39 Prozentpunkten. Im Jahre 1991, also kurz nach der deutschen Vereinigung, gab es in den neuen Ländern demnach eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Unterstützung der

Demokratie grundsätzlich und der Demokratie der Bundesrepublik. Falls es also jemals eine Vereinigungseuphorie gegeben haben sollte, dann hätte sich diese entweder nicht in dieser Einstellung ausgedrückt oder aber sie wäre im Jahre 1991 bereits verschwunden gewesen. Die Daten bestätigen unsere Annahme, daß die Bürger der neuen Länder grundsätzlich zwar eine Demokratie wollen, aber nur sehr bedingt die Demokratie der Bundesrepublik. In der ersten Hinsicht kann ein demokratischer Konsens zwischen beiden Teilen Deutschlands konstatiert werden und in der letzteren eine Spaltung. Diese Spaltung läßt sich am klarsten an der Differenz von 49 Prozentpunkten bei der Unterstützung der Demokratie der Bundesrepublik ablesen (Tabelle 5).

*Tabelle 6: Gewünschte Grundgesetzänderungen, 1991<sup>a)</sup>*

	Alte Länder	Neue Länder	Differenz Neue-Alte Länder
in Prozent			
<i>Umweltschutz</i>			
Umweltschutz als Staatsziel	83	91	+8
<i>Asylrecht</i>			
Veränderung des Asylrechts	74	67	-7
<i>Soziale Grundrechte</i>			
Recht auf Wohnung	66	90	+24
Recht auf Kindergartenplätze	66	83	+17
Recht auf Arbeit	49	85	+36
<i>Direkte Bürgerbeteiligung</i>			
Volksentscheide über Gesetze	66	79	+13
<i>Föderale Strukturen</i>			
Mehr Rechte und Geld für Länder	48	74	+26

a) Frage: "Es werden eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes diskutiert. Welcher der folgenden Vorschläge scheint Ihnen sinnvoll, welchem stimmen Sie zu, welchem nicht?" Nur solche Änderungen und Ergänzungen wurden aufgenommen, bei denen entweder in den alten oder in den neuen Ländern mehr als zwei Drittel der Befragten zustimmen.

Quelle: Noelle-Neumann und Köcher (1993: 567).

Daß diese Diskrepanz den bereits erörterten latenten Anpassungsdruck der Demokratie der Bundesrepublik in eine bestimmte Richtung, und zwar die des demokratischen Sozialismus impliziert, deuten die in der Tabelle 6 dargestellten Ergebnisse an. Diese beziehen sich auf die von den Bürgern gewünschten Grundgesetzänderungen, und eine Änderung des Grundgesetzes würde per definitionem einen Eingriff in die in der Bundesrepublik implementierte Struktur der Demokratie bedeuten. In der Liste, die den Befragten vorgelegt wurde, ist eine Änderung enthalten, die sich auf "direkte Bürgerbeteiligung" bezieht, und drei Änderungen, die sich auf "soziale Grundrechte" beziehen. Beides stellen Kernelemente des Modells des demokratischen Sozialismus dar. Die Befürwortung derartiger Grund-

gesetzänderungen ist in den neuen Ländern eklatant *hoch*. Sie umfaßt in allen Fällen mehr als drei Viertel der Bürger. Wie die Prozentpunktdifferenzen zeigen, ist der Anteil der Befürworter dieser Grundgesetzänderungen in den neuen Ländern deutlich höher als in den alten Ländern. Überraschend ist allerdings, daß die Befürwortung auch in den alten Ländern fast durchweg über 50 Prozent liegt. Eine Ausnahme bildet hier lediglich das "Recht auf Arbeit", das aber immerhin auch 49 Prozent der Bürger in das Grundgesetz aufgenommen haben wollen. Angesichts dieses Ergebnisses stellt sich die Frage, wie die hohe Zustimmung zu der durch die Verfassung implementierten Demokratie der Bundesrepublik mit diesen Verfassungsänderungen vereinbart werden kann. Möglicherweise werden derartige Rechte als "schöne" Zusatzelemente der grundsätzlich positiv eingeschätzten Demokratie der Bundesrepublik angesehen und es ist den Bürgern der alten Länder vermutlich gar nicht klar, daß die Einführung derartiger Grundrechte die Implementation einer anderen Demokratieform als die in der Bundesrepublik existierende implizieren würde. In diesem Punkt ist die Informationsarbeit der politischen Eliten gefordert, die den Bürgern zumindest die mit solchen Grundgesetzänderungen implizierten strukturellen Optionen deutlich machen müssen.

Abbildung 6: Demokratische Staatsform in Deutschland, 1990-1995<sup>a)</sup>



a) Frage: "Glauben Sie, daß die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, die beste Staatsform ist, oder gibt es eine Staatsform, die besser ist?" Hier: "Die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform."

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach).



Wenn man kurz nach der deutschen Vereinigung vielleicht annehmen konnte, daß sich das Handeln und die Erfahrungen der Bürger der neuen Länder im strukturellen Rahmen der Demokratie der Bundesrepublik in einer steigenden Unterstützung dieser Demokratie niederschlagen würde, dann wird das durch die faktische Entwicklung nicht bestätigt. Falls es in den neuen Ländern zwischen 1990 und 1995 überhaupt einen Entwicklungstrend gegeben hat, dann ist dieser eher absteigend, wie aus der Abbildung 6 entnommen werden kann. Die Diskrepanz zwischen den alten und den neuen Ländern bleibt in dem gesamten Zeitraum bestehen. Auch in den alten Ländern kann - auf sehr hohem Niveau - ein leichter Abwärtstrend festgestellt werden. Insgesamt bleibt auch im Jahre 1995 der Tatbestand bestehen, daß es bei der Unterstützung der demokratischen Staatsform der Bundesrepublik ein Spaltung zwischen den beiden Teilen Deutschlands gibt.

### 3.4.2 Die demokratische Wirklichkeit in Deutschland

In dem Ebenenmodell der Demokratie werden zwei Möglichkeiten der Generierung von Unterstützung für die in einem Land implementierte Demokratie spezifiziert (Abbildung 1). Die erste besteht in der Legitimation dieser Demokratie durch Rekurs auf die normativen Prinzipien, die in ihr inkorporiert sind. Die Voraussetzung ist allerdings, daß diese normativen Prinzipien von den Bürgern auch akzeptiert werden oder von ihnen sogar internalisiert sind. Das trifft nach unserer Analyse aber nur für diejenigen Prinzipien zu, die alle Demokratien kennzeichnen. Allem Anschein nach ist es aber ein anderes Modell der Demokratie als das in der Bundesrepublik implementierte, das die Bürger der neuen Länder wünschen. Insofern kann der Legitimationsfluß von der normativen Ebene auf die Implementationsebene nur sehr eingeschränkt gelingen. Um so wichtiger ist die andere Möglichkeit, die in der Generierung von Unterstützung durch positive Erfahrungen mit der Performanz der implementierten Demokratie besteht. Dieser positive Effekt kann sich auf verschiedene Faktoren stützen: Auf die Wirksamkeit der institutionellen Mechanismen und das heißt, auf die Gewährleistung der Grundrechte, auf rechtsstaatliche Verfahren sowie auf die Leistungsfähigkeit der Regierungen bei der Realisierung wichtiger politischer Ziele wie beispielsweise Wirtschaftswachstum, soziale Sicherheit u.ä.. Aus der Entwicklung der Einstellung zur demokratischen Staatsform der Bundesrepublik (Abbildung 6) kann aber bereits erahnt werden, daß es diesen positiven Rückkopplungseffekt nicht gegeben hat. Diese Vermutung wird durch die in der Abbildung 7 dargestellten Ergebnisse bestätigt.

Abbildung 7: Zufriedenheit mit der Performanz der Demokratie in Deutschland, 1988-1994<sup>a)</sup>



a) Frage: "Wie zufrieden sind Sie alles in allem genommen mit dem Funktionieren der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland? (1) Sehr zufrieden, (2) zufrieden, (3) unzufrieden, (4) sehr unzufrieden?" (1,2=Zufriedenheit).  
Quelle: Eurobarometer 29-42.

Der Abbildung 7 liegt ein Indikator der generalisierten Einschätzung der Performanz der Demokratie der Bundesrepublik zugrunde: "Wie zufrieden sind sie - alles in allem genommen - mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland?" In den neuen Ländern ist diese Zufriedenheit von 1991 bis 1994 auf einem gleichbleibend niedrigen Niveau. Erwartungsgemäß liegt die positive Einschätzung des Funktionierens der Demokratie in den alten Ländern im vergleichbaren Zeitraum deutlich höher. Allerdings ist seit dem Höhepunkt im Jahre 1990 ein Abfall der Zufriedenheit festzustellen, der bis 1993 verläuft. Ob sich die leichte Erholung im Jahre 1994 fortgesetzt hat, muß noch abgewartet werden. Wie ein ähnlicher Indikator des Politbarometers der Forschungsgruppe Wahlen (Mannheim) aber zeigt, hat sich dieser Aufwärtstrend 1995 weiter stabilisiert (das Datum wird hier nicht im einzelnen ausgewiesen). Für unsere Analysezwecke kann abschließend festgehalten werden, daß die Deutschen bei ihrer Unterstützung der Demokratie der Bundesrepublik auch noch 1995 eine gesplattene politische Gemeinschaft sind. Das betrifft sowohl die demokratische Staatsform der Bundesrepublik als auch ihre demokratische Wirklichkeit.

#### **4. Gibt es einen Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland?**

Vor dem Hintergrund der dargestellten empirischen Ergebnisse wollen wir abschließend auf die allgemeine Fragestellung der Analyse zurückgekommen: Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland?

Die Frage des institutionellen Wandels ist im theoretischen Teil der Analyse auf die durch die Verfassung implementierte Demokratie des vereinigten Deutschland beschränkt worden. Das demokratische Institutionengefüge ist demnach identisch mit der konstitutionellen Struktur. Diese Beschränkung der Perspektive ist aus zwei Gründen sinnvoll. Erstens kann auf diese Weise ein institutioneller Wandel eine klare Bedeutung gewinnen, denn er realisiert sich in einer Verfassungsänderung. Zweitens können damit die Werte und Normen, die von vielen Forschern zu einem Definitionsmerkmal von Institutionen gemacht werden, selbst als Ursache eines institutionellen Wandels begriffen werden.

Es gibt sicherlich verschiedene Ursachen, die zu einem institutionellen Wandel einer Demokratie führen können. Unter diesen Ursachen haben wir lediglich eine aufgegriffen, und zwar die Unterstützung der Demokratie durch ihre Bürger. Wir knüpfen dabei an eine grundlegende Annahme an, die fast schon zu einer Selbstverständlichkeit der Demokratieforschung geworden ist: Die Stabilität einer Demokratie hängt entscheidend von der Unterstützung durch ihre Bürger ab und ein Unterstützungsentzug schafft die notwendigen Bedingungen für einen institutionellen Wandel dieser Demokratie.

Die empirischen Ergebnisse haben gezeigt, daß sich im Unterschied zur früheren Bundesrepublik die Unterstützungsbasis der Demokratie des vereinigten Deutschland verändert hat. Die Bürger der neuen Länder stehen der Demokratie der Bundesrepublik sehr kritisch gegenüber. Eine eindeutige Mehrheit dieser Bürger ist unzufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie der Bundesrepublik und ebenso findet die Staatsform der Bundesrepublik bei einer eindeutigen Mehrheit keine Unterstützung. Der Unterschied zwischen den beiden Teilen Deutschlands in der Einstellung zur Demokratie der Bundesrepublik ist so groß, daß man in dieser Hinsicht von einer Spaltung der politischen Gemeinschaft sprechen kann. Diese Spaltung konnte empirisch bereits kurz nach der deutschen Vereinigung identifiziert werden und hat sich bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verringert. Die geringe Unterstützung der Demokratie der Bundesrepublik wird nach unserer Analyse unter anderem durch die Präferenz für ein anderes Modell der Demokratie bewirkt als dasjenige, das in der Bundesrepublik implementiert ist. Es handelt sich dabei um das Modell des demokratischen Sozialismus und die Selektion gerade dieses Demokratiemodells wird als eine Folge der Sozialisation der Bürger der neuen Länder in der DDR begriffen. Durch die Präferenz für ein Modell des demokratischen Sozialismus wird die Bundesrepublik mit normativen Bewertungsstandards gemessen, denen sie als eine liberale Demokratie nur schwer genü-

gen kann. Wenn die Unterstützung einer konkreten Demokratie so gering ist, wie das bei den Bürgern der neuen Länder der Fall ist, dann kann auch eine Bereitschaft zur einer strukturellen Veränderung dieser Demokratie unterstellt werden. Die gewünschte Veränderungsrichtung ist durch das normativ präferierte Demokratiemodell bereits angezeigt. Wie die empirische Analyse zeigt, befürwortet die ganz überwiegende Mehrheit der Bürger der neuen Länder Grundrechtsänderungen, die Elemente des demokratischen Sozialismus in die Verfassung der Bundesrepublik einführen. Derartige Grundgesetzänderungen stoßen auch bei einem beträchtlichen Anteil der Bürger der alten Länder auf eine Zustimmung. Wie die ausgesprochen hohe Unterstützung der Demokratie der Bundesrepublik durch diese Bürger aber zeigt, dürfte diese Zustimmung auf anderen Gründen beruhen als bei den Bürgern der neuen Länder und vermutlich auch weniger stark verankert sein.

Insgesamt können wir von einer mehr oder weniger ausgeprägten Disposition einer Mehrheit der Bürger der Bundesrepublik für einen institutionellen Wandel ihrer Demokratie ausgehen. Wenn wir die ermittelten empirischen Ergebnisse als Bezugspunkt nehmen, dann würde dieser in einer Einführung sozialer Grundrechte, Formen direkter Bürgerbeteiligung und ökologischen Grundrechten in die Verfassung beruhen. Inwieweit sich eine derartige Disposition der Bürger aber in faktischen Wandel umsetzen kann, hängt entscheidend von dem Verhalten der politischen Eliten ab. Grundsätzlich sind drei Möglichkeiten denkbar. Die erste besteht in einer Quasi-Implementierung von Elementen des Modells des demokratischen Sozialismus in die Verfassung in Form von nicht-einklagbaren Staatszielen. Die zweite besteht in einer partiellen Implementation von weniger kontroversen Elementen wie beispielsweise Formen der direkten Bürgerbeteiligung. Die dritte besteht in einer so umfassenden Implementation von Elementen, daß damit ein anderer Typus von Demokratie entstünde, der dem Modell des demokratischen Sozialismus zumindest nahe käme.

Über die Fragen, ob es überhaupt einen institutionellen Wandel der Demokratie der Bundesrepublik gibt oder geben wird und welche diese Möglichkeiten die wahrscheinlichste ist, kann nur spekuliert werden. Für diese Spekulation gibt es aber einige Anhaltspunkte. Zunächst einmal ist es auffällig, daß es während und kurz nach der deutschen Vereinigung keine wirkliche Verfassungsdebatte gegeben hat, obgleich diese damals von einigen gefordert wurde. Wenn es sie unter diesen günstigen Voraussetzungen nicht gegeben hat, dann gibt es wenig Anlaß zu vermuten, daß es sie jetzt noch geben wird. Die Gründe für diesen Vorbehalt der politischen Eliten gegenüber einer Verfassungsdiskussion dürften vor allem in den Realitätsrestriktionen liegen, innerhalb derer diese Handeln müssen. Da die meisten politischen Parteien in der Bundesrepublik entweder faktisch an der Regierungsverantwortung auf der Bundes- oder der Länderebene beteiligt sind, oder aber realistische Aussichten für eine solche Regierungsbeteiligung haben, können diese Realitätsre-

striktionen nicht ohne Kosten vernachlässigt werden. Es ist daher wenig plausibel anzunehmen, daß die politischen Eliten selbst Verfassungsänderungen zu einem Thema der politischen Auseinandersetzung machen, die ihre Handlungsspielräume entscheidend einschränken würden. Neben diesem Aspekt der generalisierten Handlungsfähigkeit der politischen Eliten gegenüber den Ansprüchen der Bürger bildet die objektive Problemlage eine weitere entscheidende Realitätsrestriktion. Wenn zu den vorherrschenden politischen Themen der Gegenwart und vermutlich auch der näheren Zukunft die Sanierung der Staatsfinanzen, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland und ähnliches gehört, dann geht der Problemdruck eher in Richtung einer Reduktion des Wohlfahrtsstaates als in Richtung einer Ausdehnung, die sich durch die Einführung sozialer Grundrechte in die Verfassung zwangsläufig ergeben würde. Wir vermuten deshalb, daß es einen Wandel der demokratischen Institutionen in Richtung eines Modells des demokratischen Sozialismus nicht geben wird. Wenn es in absehbarer Zeit überhaupt zu einem Wandel der Demokratie der Bundesrepublik kommen sollte, dann würde er vermutlich eher unterhalb der konstitutionellen Struktur auf der Ebene informeller Strukturen erfolgen. Die Richtung dieses Wandels würde wahrscheinlich weniger durch inhaltliche Elemente eines demokratischen Sozialismus bestimmt, als vielmehr durch objektive Realitätszwänge, deren Dynamik eher in die entgegengesetzte Richtung geht.

## Literatur:

- Bobbio, Noberto, 1987: *The Future of Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Crawford, Sue E.S. und Ostrom, Elinor, 1995: A Grammar of Institutions. *American Political Science Review* 89, S. 582-600.
- Dahl, Robert A., 1989: *Democracy and its Critics*. New Haven, London: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. und Küchler, Manfred 1990: *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. Cambridge: Polity Press.
- Dalton, Russell J., 1994: Communists and Democrats: Democratic Attitudes in the Two Germanies. *British Journal of Political Science* 24, S. 469-493.
- Elster, Jon, 1987: The Possibility of Rational Politics. *Archives Européennes de Sociologie* 28, S. 67-103.
- Fuchs, Dieter, 1996: Welche Demokratie wollen die Deutschen?, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Politische Einstellungen und politisches Verhalten im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich (im Druck).
- Fuchs, Dieter und Roller, Edeltraud, 1994: Cultural Conditions of the Transformation to Liberal Democracies in Central and Eastern Europe. WZB-Diskussionspapier FS III 94-202. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Fuchs, Dieter, Guidorossi, Giovanna und Svensson, Palle, 1995: Support for the Democratic System, in: Hans-Dieter Klingemann und Dieter Fuchs (Hrsg.), *Citizens and the State*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 323-353.
- Göhler, Gerhard, 1990: Politische Ideengeschichte - institutionentheoretisch gelesen, in: Gerhard Göhler et al. (Hrsg.), *Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7-19.
- Habermas, Jürgen, 1992a: Drei normative Modell der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, in: Herfried Münkler (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*. München, Zürich: Piper, S. 11-24.
- Habermas, Jürgen, 1992b: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Held, David (Hrsg.), 1993: *Prospects for Democracy*. North, South, East, West. Cambridge: Polity Press.
- Kaase, Max, 1995: Die Deutschen auf dem Weg zur inneren Einheit? Eine Längsschnittanalyse von Selbst- und Fremdwahrnehmungen bei West- und Ostdeutschen, in: H.

- Rudolph (Hrsg.), *Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen*. Berlin: edition sigma, S. 160-181.
- Kaase, Max und Newton, Kenneth, 1995: *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter und Fuchs, Dieter (Hrsg.), 1995: *Citizens and the State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Levi, Margaret, 1990: A Logic of Institutional Change, in: K. S. Cook und M. Levi (Hrsg.), *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, S. 402-419.
- March, James G. und Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, London: Collier-Macmillan Publishers.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York: Campus, S. 39-72.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, 1991: The German Revolution: The Historical Experiment of the Division of Unification of a Nation as Reflected in Survey Research Findings. *International Journal of Public Opinion Research* 3, S. 238-259.
- Noelle-Neumann, Elisabeth und Köcher, Renate, 1993: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992*. München u.a.: Saur.
- Parsons, Talcott, 1969: *Politics and Social Structure*. New York: The Free Press, London: Collier-Macmillan Limited.
- Parsons, Talcott, 1971: *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Rawls, John, 1971: *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rawls, John, 1993: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rohrschneider, Robert, 1994: Report from the Laboratory: The Influence of Institutions on Political Elites' Democratic Values in Germany. *American Political Science Review* 88, S. 927-941.
- Roller, Edeltraud, 1994: Ideological Basis of the Market Economy. *European Sociological Review* 10, S. 105-117.
- Roller, Edeltraud, 1996: Sozialpolitische Orientierungen nach der deutschen Vereinigung, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Politische Einstellungen und politisches Verhalten im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich (im Druck).
- Rothstein, Bo, 1996: Political Institutions: An Overview, in: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 133-166.

- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Weil, Frederick D., 1993: The Development of Democratic Attitudes in Eastern and Western Germany in a Comparative Perspective, in: Frederick D. Weil (Hrsg.), *Research on Democracy and Society, Vol. 1, Democratization in Eastern and Western Europe*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Weil, Frederick D., 1994: Political Culture, Political Structure and Democracy: The Case of Legitimation and Opposition Structure, in: Frederick D. Weil (Hrsg.), *Research on Democracy and Society, Vol. 2, Political Culture and Political Structure: Theoretical and Empirical Studies*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Weil, Frederick D., 1996: Western Political Culture and the Consolidation of Democracy in Eastern Germany, Paper Prepared for the Panel "Social Transformation in Eastern Germany" at the Eighth International Conference on Socio-Economics, Geneva.
- Westle, Bettina, 1994: Demokratie und Sozialismus, Politische Ordnungsvorstellungen im vereinten Deutschland zwischen Ideologie, Protest und Nostalgie. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46, S. 571-596.