Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft

Herausgegeben von Dr. Arno Mohr

Bisher erschienene Werke:

Bellers, Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich
Bellers · Benner · Gerke (Hrg.), Handbuch der Außenpolitik
Bellers · Frey · Rosenthal, Einführung in die Kommunalpolitik
Bellers · Kipke, Einführung in die Politikwissenschaft, 3. Auflage
Benz, Der moderne Staat
Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland
Braun · Fuchs · Lemke ·Töns, Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft
Deichmann, Lehrbuch Politikdidaktik
Gabriel · Holtmann, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage
Glöckler-Fuchs, Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik
Jäger · Welz, Regierungssystem der USA, 2. Auflage
Kempf, Chinas Außenpolitik
Lehmkuhl, Theorien Internationaler Politik, 3. Auflage
Lemke, Internationale Beziehungen
Lenz · Ruchlak, Kleines Politik-Lexikon
Lietzmann · Bleek, Politikwissenschaft – Geschichte und Entwicklung
Maier · Rattinger, Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse
Mohr (Hrg. mit Claußen, Falter, Prätorius, Schiller, Schmidt, Waschkuhn, Winkler, Woyke), Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage
Naßmacher, Politikwissenschaft, 5. Auflage
Pilz · Ortwein, Das politische System Deutschlands, 3. Auflage
Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage
Reese-Schäfer, Politische Theorie heute
Riescher · Ruß · Haas (Hrg.), Zweite Kammern
Schmid, Verbände
Schubert · Bandelow (Hrg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse
Schumann, Repräsentative Umfrage, 3. Auflage
Schumann, Persönlichkeitsbedingte Einstellungen zu Parteien
Schwinger, Angewandte Ethik – Naturrecht · Menschenrechte
Sommer, Institutionelle Verantwortung
Tömmel, Das politische System der EU
Wagschal, Statistik für Politikwissenschaftler
Waschkuhn, Grundlegung der Politikwissenschaft
Waschkuhn, Demokratietheorien
Waschkuhn, Kritischer Rationalismus
Waschkuhn, Kritische Theorie
Waschkuhn, Pragmatismus
Waschkuhn, Politische Utopien
Waschkuhn · Thumfart, Politik in Ostdeutschland
von Westphalen (Hrg.), Deutsches Regierungssystem
Woyke, Europäische Union
Xuewu Gu, Theorien der internationalen Beziehungen · Einführung

Handbuch

Politisches System

der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben von
Prof. Dr. Oscar W. Gabriel
und
Prof. Dr. Everhard Holtmann

3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2005 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier
Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer" GmbH, Bad Langensalza

ISBN 3-486-27343-4

Inhaltsverzeichnis

Vorwort VII

Teil I:
Die Vorgeschichte 1
Die deutsche Tradition und das politische System der Gegenwart
(Holtmann)

Teil II:
Die Gesellschaft 43
Sozialstruktur und Lebenslagen in der Bundesrepublik Deutschland
(Sahner)

Teil III:
Die Verfassungsordnung 91
Strukturentscheidungen des Grundgesetzes
(Zintl)

Teil IV:
Die politischen Institutionen und ihre Arbeitsweise
1. Regieren: Akteure, Strukturen, Prozesse (Kropp) 125
2. Der Bundestag (Patzelt) 159
3. Die Bundesregierung (Patzelt) 233
4. Der Bundesrat (Patzelt) 263
5. Der Bundespräsident (Patzelt) 291
6. Die Gerichtsbarkeit (Plöhn) 309
7. Die öffentliche Verwaltung (Holtmann) 333

Teil V:
Die Bundesländer und Kommunen
1. Föderale Ordnung (Kropp) 373
2. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland (Walter-Rogg/ Kunz/ Gabriel) 411

Teil VI:
Bürger und Politik in Deutschland
1. Politische Einstellungen und politische Kultur (Gabriel) 457
2. Politische und soziale Partizipation (Gabriel/ Völkl) 523
3. Wählerverhalten (Gabriel/ Keil) 575

Teil VII:
Der politische Willensbildungsprozess: Verfahren und Träger
1. Politische Parteien (Poguntke) 623
2. Interessenpolitik (Kropp) 653
3. Massenmedien und politische Kommunikation in Deutschland (Brettschneider) 687
4. Politische Eliten (Boll) 727

Teil VIII:
Die öffentlichen Aufgaben und Politikfelder
1. Aufgabenstrukturen, Kompetenzen und Finanzierung (Sturm) 745
2. Staatliche Steuerung und Problembearbeitung in Politikfeldern (Pehle/ Sturm) 787

Teil IX:
Das deutsche politische System als Teil der supranationalen Staatengemeinschaft
1. Deutsche Außenpolitik (Andrei/ Rittberger) 827
2. Die Europäisierung des politischen Systems (Pehle/ Sturm) 883

Teil X:
Alphabetisches Gesamtliteraturverzeichnis 907

Teil XI:
Die Autorinnen und Autoren 999

Vorwort zur dritten Auflage

Das vorliegende Handbuch ist für die Neuauflage gründlich überarbeitet, umfassend aktualisiert und, der tatsächlichen Fortentwicklung der politischen Institutionen, Strukturen, Problemlagen und Akteurskonstellationen entsprechend, teilweise auch konzeptionell umgebaut worden: Neu aufgenommen worden sind gesonderte Beiträge zum Regieren in der Bundesrepublik, zur deutschen Außenpolitik sowie zur Europäisierung der deutschen Innenpolitik im Mehrebenensystem der EU. Die in den vorangegangenen Auflagen gewählte Form der Behandlung ausgewählter Politikfelder in separaten Artikel wurde ersetzt durch eine integrale Darstellung von staatlicher Steuerung und Problembearbeitung in Politikfeldern. Im Kern gilt jedoch unverändert: Das Buch soll in ausführlicher Form Grundkenntnisse über das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland vermitteln, wobei der aktuelle Stand der Forschung Berücksichtigung findet. Behandelt werden zum einen die Institutionen und Formen politischer Beteiligung, Willensbildung und Entscheidung im parlamentarischen Regierungssystem im engeren Sinne, zum anderen weitere dem Regierungssystem vorgelagerte Akteure bzw. Teilsysteme von öffentlicher Bedeutung sowie die Einbettung des deutschen gegenwärtigen Politikgeschehens in Gesellschaft und historisch geprägte Tradition.

Wie schon bisher, sind die Einzelbeiträge nach einem einheitlichen Muster aufgebaut: Vorangestellt sind jeweils ein knapper Hinweis auf themenspezifische Grundlagenliteratur und eine Tiefengliederung des Teilkapitels. Die zitierten Literaturtitel aller Beiträge werden in einem alphabetischen Gesamtliteraturverzeichnis am Schluß des Buches zusammengefasst.

Die Herausgeber sind allen AutorInnen und Autoren, die sich der Überarbeitung ihrer Beiträge bereitwillig unterzogen bzw. neue Beiträge beigesteuert haben, zu Dank verpflichtet. Dank gebührt ferner Dr. Melanie Walter-Rogg, welche die Formatierungsvorlage erstellt hat, sowie Dennis Richter (Halle/Saale), der die druckfertige Vorlage besorgte, und nicht zuletzt Martin Weigert vom Lektorat des Oldenbourg Verlages, der die Frist für die redaktionelle Bearbeitung geduldig verlängert hat.

Stuttgart und Halle an der Saale

Oscar W. Gabriel
Everhard Holtmann

I. Die Vorgeschichte

Die deutsche Tradition und das politische System der Gegenwart
(Everhard Holtmann)

Grundlagenliteratur

Dahrendorf, Ralf 1965: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München.

Ellwein, Thomas/ Holtmann, Everhard (Hrsg.) 1999: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (PVS Sonderheft 30), Wiesbaden.

Flora, Peter u.a. 1983: State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1945. A Data Handbook, Frankfurt/M. usw.

Fraenkel, Ernst 1964: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart usw. (erweiterte Ausgabe Frankfurt/M. 1991).

Lepsius, M. Rainer 1966: Parteiensystem und Sozialstruktur: Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft. In: Abel, W. (Hrsg.): Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte (Festschrift zum 65. Geb. von Fr. Lütge), Stuttgart, S.371-393.

Lipset, Seymour M. und Rokkan, Stein (Hrsg.) 1967: Party Systems and Voter Alignments: Crossnational Perspectives, New York/ London.

Nipperdey, Thomas 1992: Deutsche Geschichte 1866-1918, Band 2, München.

Rohe, Karl 1992: Wahlen und Wählertradition in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/M.

Schildt, Axel/ Sywottek, Arnold (Hrsg.)1993: Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Bonn.

Sontheimer, Kurt 1962: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, München.

Zapf, Wolfgang 1994: Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation, Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994, Berlin.

Gliederung

1	Problemaufriss: „Tradition" und „Modernisierung" als entwicklungsgeschichtliche Leitbegriffe
2	Die Bedeutung von Institutionen für Fortführung und Wandel von Tradition
3	Das widersprüchliche Wilhelminische Erbe
4	Vorbelastungen und Preisgabe der Weimarer Demokratie
5	Die Hypothek des Nationalsozialismus und seine freiheitlichen Antipoden
6	Demokratischer Neubeginn nach 1945
7	Staat in deutscher Tradition
7.1	Vom „Fürsorglichen Despotismus" des 19. Jahrhunderts zum modernen Sozialstaat
7.2	Vom obrigkeitlichen Gesetzesstaat zum sozialen Rechtsstaat
7.3	Kontinuität und Wandel deutscher Verwaltungsstaatlichkeit
7.4	Unitarische und bundesstaatliche Optionen: vom gouvernementalen zum kooperativen Föderalismus
7.5	Kommunale Selbstverwaltung
7.6	Politische Parteien: von der konstitutionellen Schattenexistenz zum demokratischen Parteienstaat
7.7	Staatskultur als dominante Lebensregel: zur Kontinuität politischer Einstellungen und Denkweisen
7.8	Staatstätigkeit und staatliche Steuerung als Gegenstand politikwissenschaftlicher Theorie
8	Tradition und Transformation: „Entwicklungspfade" seit der deutschen Einigung

1 Problemaufriss: „Tradition" und „Modernisierung" als entwicklungsgeschichtliche Leitbegriffe

Kein politisches System existiert ohne seine eigene Vorgeschichte. Gemeint sind damit weniger historische Ereignisse, die sich als eine Folge von Daten und Fakten darstellen, als vielmehr gewachsene Strukturen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sowie lang eingelebte politische und soziale Einstellungen und Mentalitäten. Dieser komplexen historischen Vergangenheit bleibt ein politisches System selbst dann verbunden, wenn es sich von ihr, beispielsweise nach einem revolutionären Systemumbruch, durch kompletten Austausch von tragenden Werten und Verfassungsgrundsätzen betont distanziert. Eine solche Kontinuitätsvermutung trifft auch zu für Deutschland, das im 20. Jahrhundert nicht weniger als vier Systemwechsel erfahren hat: die Novemberrevolution 1918, die nationalsozialistische Machtergreifung 1933, das Ende des Dritten Reiches 1945 und die Gründung der Bundesrepublik sowie der DDR 1949, schließlich die deutsche Einigung im Oktober 1990. Gewiss sind jeder dieser politischen Umwälzungen Angleichungs- und Anpassungsprozesse nachgefolgt, welche jene Strukturmerkmale und kulturellen Ausformungen, die als Überhänge der Vorläufersysteme in das neuerrichtete System hineinragten, in unterschiedlichem Ausmaß abgeschliffen haben. Aber selbst die totale Niederlage und Lähmungskrise des Mai 1945 ist keine „Stunde Null" im Sinne eines vollkommenen Neubeginns, d.h. ohne Tradition und Vorbelastung, gewesen.

Die Frage lautet also: Inwieweit wird das gegenwärtige politische System Deutschlands durch das nationale historische Erbe noch geprägt bzw. beeinflusst? Vor allem: **Welche** deutsche Tradition ist nach 1945 mit strukturprägend und handlungsleitend geblieben? Auf welchen Ebenen ist eine die Systemwechsel überdauernde Kontinuität noch feststellbar, und wo wurden traditionelle Entwicklungslinien unterbrochen? Schließlich: Wo hat sich Tradition **kraft Wandel** erfolgreich fortsetzen können? „Tradition" ist somit einer der Leitbegriffe und Ausgangspunkt der folgenden Ausführungen. Um die entwicklungsgeschichtliche Dynamik, die aus der historisch dichten Abfolge politischer Systemwechsel in Deutschland resultiert, sowie die damit einhergehenden Traditionsausläufer und Traditionsbrüche zu verdeutlichen, wird „Modernisierung" als ein zweiter Schlüsselbegriff eingeführt. Während „Tradition" sich mit Bewahrung des Hergebrachten übersetzen lässt, ist „Modernisierung" sinnverwandt mit Vorstellungen von Erneuerung, Reform, Fortschritt; der Sprachgebrauch transportiert jedenfalls die Annahme einer **positiv bewerteten** Veränderung. Dieser wertende Bezug ist in die sozialwissenschaftliche Verwendung des Begriffs, die „Modernisierung" als eine entwicklungsgeschichtliche und systematisch-analytische Kategorie aufgenommen hat, mit eingegangen. Der Wandel von vorindustriellen Gesellschaften des Westens zu industriell-kapitalistischen Gesellschaften markiert demnach historisch den Übergang zur Moderne. Das demokratische Verfassungs- und das liberale Marktmodell sowie das diesem attachierte Prinzip des formalen Rechtsstaats geben dabei als normative Bezugsgrößen die langfristigen Entwicklungsziele moderner Systeme vor. Solche – von Talcott Parsons ursprünglich als „evolutionäre Universalien" bezeichneten – modernen Entwicklungsziele sind in der von Zapf abgewandelten Version: Konkurrenzdemokratie, Marktwirtschaft, Wohlstandsgesellschaft mit Massenkonsum und Wohlfahrtsstaat (Zapf 1990, Parsons 1964). Staatsgesellschaften, die diesem Entwicklungspfad folgen bzw. in der Vergangenheit gefolgt sind, haben demzufolge einen Modernitätsvorsprung.

Der Begriff Modernisierung beschreibt einen Prozess, in dessen Verlauf ein System die Fähigkeit nachweist, seinen demokratischen sozialen und politischen Wandel selbst zu steuern. Dies schließt erfolgreiche „Inklusion", d.h. den Wandel durch „Eingliederung oder soziale Integration von immer mehr Bevölkerungsgruppen in die Grundinstitutionen einer Gesell-

schaft" mit ein (Zapf 1990: 16). Modernisierung bedeutet also ebenso die Offenheit eines Systems für immer neue Ausprägungen sozialer und politischer Differenzierung. Solche Vielgestalt äußert sich sowohl in einem Zuwachs an individuellen Wahlfreiheiten, Aufstiegsmöglichkeiten und Lebenschancen als auch in der Umbildung und Erneuerung bestehender Institutionen (Zapf 1990:16 f., Hradil 1992a: 3). Dieser institutionelle, d.h. vor allem auf staatliches Handeln bezogene Aspekt wird in der politikwissenschaftlichen Verwendung des Modernisierungsbegriffes besonders betont. Modernisierungspolitik richtet sich folglich, so Jörg Bogumil, „auf die Erweiterung staatlicher Leistungskapazitäten" (Bogumil 2001: 19).

Diese Perspektive ist geeignet, eine gegenwartsbezogene Analyse der Entwicklung und der Nachwirkungen deutscher Tradition vorzunehmen. Dieser Betrachtung unterliegt keineswegs ein deterministisches Entwicklungsmodell, das Modernisierung als einen zwangsläufigen Vorgang begreift. Gerade der aus der Zerstörung der Weimarer Demokratie hervorgegangene nationalsozialistische Rückfall in Gewaltherrschaft und Barbarei beweist ja, dass Modernisierungsprozesse nicht nur diskontinuierlich verlaufen, sondern durch eine radikale Umdeutung der Systemziele umkehrbar sind (vgl. Zapf 1990: 18f.). Auch ist davon auszugehen, dass Modernisierung nicht gleichförmig alle Systemebenen und -bereiche durchzieht, sondern „ungleichzeitig" verläuft: Die Entwicklung etwa von Sozialstruktur und Lebensgefühlen, von Wirtschaftsordnung und Parteibindungen, von Elitenmobilität und Interessenorganisationen kennt unterschiedliche Änderungsgeschwindigkeiten, die den Tempo- und Zielvorgaben des Gesamtsystems nicht automatisch folgen, sondern diesen vielmehr häufig zuwiderlaufen. Erst aus solcher Perspektive wird die innere Widersprüchlichkeit deutscher Tradition erkennbar. Erst dann lässt sich auch, unbelastet von Apologieverdacht, als Frage formulieren, ob sogar noch das NS-Regime nicht während der Periode seiner Herrschaft unbeabsichtigt Modernisierungseffekte angebahnt hat, die erst hernach unter demokratischen Systemvorzeichen wirksam geworden sind.

2 Die Bedeutung von Institutionen für Fortführung und Wandel von Tradition

Institutionen bilden das „Rückgrat" sozialer und politischer Systeme (Parsons 1945: 80). Parsons beschreibt Institutionen als relativ stabile Verhaltensmuster, die an soziale Rollen gebunden und in „Strukturen" verfestigt sind, dabei jedoch änderungsfähig bleiben. Der behavioristische Institutionenbegriff hat den Vorteil, dass die Ebene verhaltenswirksamer Einstellungen mit einbezogen wird. Dieses Begriffsverständnis leitet auch die folgenden Ausführungen. Dabei wird aber jener herkömmliche Institutionenbegriff nicht aufgegeben, der von Einrichtungen ausgeht, die als formale Organisation und Rechtsform existieren.

Im Verein mit anderen US-amerikanischen Sozialwissenschaftlern hat Parsons im Nachkriegssommer 1945 selbst versucht, mit dem Institutionenansatz die Langzeitwirkungen deutscher Tradition zu entschlüsseln, um Ansatzpunkte für eine demokratische „Reeducation" auszuloten. Das Nachdenken über typisch deutsche „Charakter-Komponenten" ließ ihn von „hierarchischen, autoritären und formalistischen Elementen in einer ‚konservativen' institutionellen Ausstattung der Deutschen" sprechen (Parsons 1945: 79-101, hier 87). Diesen Hinweis auf institutionell verfestigte Traditionswirkungen erweitern wir, ohne die bei Parsons noch anklingende Denkfigur eines „Nationalcharakters" zu übernehmen, im folgenden zu der generellen Annahme, dass am **Wandel der Institutionen** aufgezeigt werden kann, welche Traditionsbestände in das politisch-administrative System der Bundesrepublik eingegangen sind und wo hergebrachte Tradition verändert oder überwunden worden ist.

Die im Jahr 1945 eingeleitete demokratische Neuordnung erscheint so als eine Re-Institutionalisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, wobei das deutsche Erbe teilweise bewusst aufgenommen, teilweise ganz selbstverständlich fortgeführt worden ist und teilweise auch eine Kontinuität entwickelt hat, die der Demokratisierung hinderlich war. Die Frage lautet also: Wo wirken im deutschen politischen System der Gegenwart, in seiner ideellen Konstruktion und realen Politik, ältere Traditionselemente nach? Wo werden im historischen Längsschnitt Modernitätsgewinne sichtbar? Dies soll nachfolgend zunächst anhand eines knappen Vergleichs einiger Züge der Politikprofile (Schmidt 1995b: 569) der in Deutschland seit 1871 einander folgenden politische Systeme, sodann durch eine Entwicklungsskizze ausgewählter institutioneller Ebenen und Handlungsfelder erläutert werden, die entweder Teil von Staatstätigkeit (gewesen) sind oder auf die in Deutschland seit je her zentrale Institution des Staates bezogen sind.

3 Das widersprüchliche Wilhelminische Erbe

„Deutsche Tradition" ist ein Wort mit zwiespältiger Aussagekraft. Je nachdem, welche Perspektive man einnimmt, bildet es die jüngere politische Geschichte Deutschlands in unterschiedlichen Brechungen ab. Das Gesamturteil über das Erscheinungsbild „deutscher Tradition" etwa für den Zeitraum vom Beginn der Wilhelminischen Ära bis zum Ende der Weimarer Republik fällt widersprüchlich aus, anders jedenfalls als das eindeutig negative Werturteil über das nationalsozialistische Regime von 1933 bis 1945. Im Rückblick zeigt die historische Entwicklung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nach der Reichsgründung 1871 einerseits unübersehbar moderne Züge: Das Land durchmaß in schnellem Tempo eine Modernisierung, die sich nicht nur in industriewirtschaftlichen Wachstumsraten, einer beschleunigten Urbanisierung und dem Aufbau eines professionell arbeitenden Verwaltungsstaates ausdrückte, sondern den liberalen Rechtsstaat absicherte und mit der Einführung des allgemeinen Reichstags-Wahlrechts auch breiten unterbürgerlichen Schichten der Bevölkerung erstmals einen Zugang zu politischer Partizipation öffnete.

Andererseits blieben zentrale Institutionen des Regierungssystems und wichtige der dieses System steuernden Normen einem obrigkeitlichen Modell politischer Herrschaft verpflichtet (man denke etwa an das dem Reichstag der Kaiserzeit vorenthaltene Recht der Regierungsbildung, an das für Gemeinde- und Landtagswahlen fortgeltende Dreiklassen-Wahlrecht oder an die präsidiale Notverordnungsbefugnis der Weimarer Reichsverfassung). Es blieben ferner der Geist traditionell staatstragender Eliten sowie die Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft bis 1933 – und erst recht anschließend bis 1945 – **demokratisch defizitär**. Der deutsche Nationalstaat, gemessen am Entwicklungsstand des „nation-building" westlicher Demokratien ohnehin ‚verspätet' gebildet, entstand nicht etwa als Ergebnis eines revolutionär-bürgerlichen Verfassungsgebungsaktes, sondern als eine exklusive Fürstengabe von oben. Der daraus hervorgehende Macht- und Militärstaat preußischer Prägung formte in der Folge das Reich nach außen wie im Innern. Alfred Krupp, der Essener „Kanonenkönig", verkörperte gleichsam ein ziviles Pendant zu Wilhelm II.'s „schimmernder Wehr".

4 Vorbelastungen und Preisgabe der Weimarer Demokratie

Die soldatische Ausrichtung auch bürgerlicher Lebenswelten warf ihren langen Schatten über den Untergang der Monarchie nach Kriegsende und Revolution von 1918 hinaus. Nach der militärischen Niederlage wirkte die Militarisierung der Gesellschaft in der Militanz von Frei-

korpskämpfern, von politisch motivierten Attentätern und Putschisten sowie in Gestalt der paramilitärisch organisierten Parteiarmeen, insbesondere der SA und des Roten Frontkämpferbundes, fort. Das wachsende innenpolitische Gewaltpotential signalisierte eine radikale Demokratiefeindschaft. Spiegelbildlich entstanden hierzu intellektuelle Entwürfe, wie derjenige Carl Schmitts, die das Wesen der Politik mit der Kategorie des Freund-Feind-Denkens zu fassen suchten. Gleichzeitig war in den militanten Sturmtrupps sowohl der Nationalsozialisten wie auch der Kommunisten eine antibürgerliche Unterströmung virulent. Auch dies kennzeichnete eine in sich zerrissene und zerstrittene Gesellschaft, welche die demokratische Ordnung hätte eigentlich tragen sollen.

Der republikanische Staat war aus eigener Kraft nicht imstande, die materiellen und seelischen Folgen von Krieg, Niederlage und wirtschaftlicher Stabilisierungskrise aufzufangen. So wurden die aus der Monarchie überkommenen, rückwärtsgewandten Denkweisen und Institutionen nicht abgebaut, sondern als vordemokratische Traditionsüberhänge zementiert. Für die Bürgerinnen und Bürger, die dieser deutschen Staatsgesellschaft angehörten, waren die Auswirkungen des nach 1918 krisenhaft verlaufenden sozialen Wandels unterschiedlich spürbar, teils als Statusverlust, teils als (vorübergehender) Statusgewinn. Einesteils schritt die Entwicklung des Erwerbslebens hin zur modernen Dienstleistungsgesellschaft weiter fort, wuchs zumal die Quote der Frauenerwerbstätigkeit zunächst an und hatten sich die Spitzenvertreter von Unternehmertum und Gewerkschaften im sogenannten „Stinnes-Legien-Pakt" 1918 auf weitreichende sozialpolitische Reformgesetze sowie auf Grundsätze paritätischer Interessenvertretung und Konfliktregelung verständigt, die für die Ausformung einer demokratischen Streitkultur hätten grundlegend werden können. All dieses brachte vielen unzweifelhaft zunächst einen Zuwachs an individuellen Lebenschancen.

Sehr bald überwogen jedoch die Erfahrungen sozialer Verunsicherung und materieller Verarmung. Die wirtschaftlichen Kriegsfolgen, die sich in der Entwertung von Kriegsanleihen, als Inflation und ökonomische Stabilisierungskrise auswirkten, verursachten den sozialen Abstieg beträchtlicher Teile des alten Mittelstandes. Die Arbeiterschaft ihrerseits erlebte mit steigender Erbitterung, wie die sozialpolitischen Errungenschaften der Revolution in den wirtschaftlichen Krisenjahren 1922/23, sodann beschleunigt seit 1930, demontiert wurden. In der neuen Mittelschicht wiederum, deren zahlenmäßiges Wachstum den Wandel zur modernen Industriegesellschaft anzeigte, waren die ursprünglichen Hoffnungen in den revolutionären Umbruch bald verflogen. Dazu trug auch das Festhalten der Linksparteien an orthodoxen gesellschaftstheoretischen Positionen bei. Nur eine Minderheit der kaufmännischen und technischen Angestellten sowie der öffentlich Bediensteten mochte ihr aus gehobener Qualifikation gespeistes Selbstwertgefühl einem aus marxistischer Weltanschauung abgeleiteten „Klassenstandpunkt" unterordnen, der sie als Teil der Arbeiterklasse begriff. Eine derart dogmatische Gesellschaftssicht, welche die schichtspezifische Mentalität (Theodor Geiger) der neuen Mittelschichten ignorierte, wurde aber von den Weltanschauungsparteien der Linken, auch noch der mehrheitlich reformistischen SPD, unverändert vertreten. Auch deshalb gelang es vor 1933 nur unzureichend, diese unselbständig erwerbstätige Trägerschicht einer modernen Wirtschaftsgesinnung mit dem politischen Reformprojekt der parlamentarischen Demokratie dauerhaft zu verbinden.

Im Gefolge von Weltwirtschaftskrise, Massenarbeitslosigkeit und der einschneidenden Sparpolitik der präsidial gestützten Notverordnungskabinette von Brüning bis Schleicher, welche die Notlage des öffentlichen Dienstes verschärfte und dessen Loyalität zum Staat der Republik zusätzlich untergrub, nahm die politische Radikalisierung allgemein zu. Das als „System" geschmähte Staatswesen der Weimarer Reichsverfassung und die als „Systemparteien" gleichermaßen abgewerteten demokratischen Parteien der Weimarer Koalition, welche für die „Schmach von Versailles" verantwortlich gemacht und von der nationalistischen Revisions-

propaganda von rechts attackiert worden waren, wurden nun auch zur Zielscheibe einer diffusen, durch wirtschaftliche Not und soziale Ängste genährten Verbitterung. Die gesellschaftliche Basis des republikanischen Staates zerfiel, bevor sich ein tragfähiger demokratischer Konsens überhaupt hatte bilden können. Hiervon profitierten die extremen politischen Kräfte, die Kommunisten und vor allem die Nationalsozialisten, die ab 1930 ihre Gefolgschaft aus allen Volksschichten rekrutierten.

Neben den äußerst ungünstigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Zwischenkriegszeit haben, so können wir diese Gedanken zusammenfassen, auch fortwirkende Elemente einer älteren deutschen Tradition zur Auflösung der Weimarer Republik und zur nationalsozialistischen Machtergreifung wesentlich beigetragen. So blieb über den Systemwechsel von 1918 hinaus etwa der „Untertan", als Romanfigur von Heinrich Mann treffend gezeichnet, in der deutschen Gesellschaft weiterhin als Einstellungsmuster verbreitet. Für diese vordemokratische Verhaltensgestalt waren „Sekundärtugenden" wie Ordnung, Sauberkeit, Disziplin u. ä. handlungsleitend. Umgekehrt blieb die Wertschätzung aktivbürgerlicher demokratischer Teilhaberechte bis zum Ende der ersten deutschen Demokratie unterentwickelt (Megerle/ Steinbach 1981, Sontheimer 1962, Stammen 1994). Dafür fielen politische Angebote auf fruchtbaren Boden, die mit klaren Feindbildern aufwarteten, einfache Lösungen vorgaukelten und ein Programm der Tat und starken Hand verhießen. Noch bevor die NSDAP zur Massenpartei aufstieg, war der – keineswegs nur aus subalterner Grundhaltung gespeiste – antidemokratische Vorbehalt in Deutschland ein weitverbreitetes Denkmuster, auch und gerade in den führenden Schichten von Beamten, Unternehmern und Agrariern, im Offizierskorps, in Pfarrhäusern, Universitäten und höheren Schulen. Innerhalb dieser Wert- und Funktionseliten nahmen die Befürworter der liberaldemokratischen Verfassungsordnung eine Außenseiterposition ein, als sogenannte „Vernunftrepublikaner" von ihresgleichen boykottiert und angefeindet.

Die Beamtenschaft, der bei der Umsetzung des demokratisch-parlamentarischen Staatswillens eine Schlüsselrolle zufiel, war großenteils aus dem Kaiserreich übernommen worden und blieb, mit der – allerdings wichtigen – Ausnahme Preußens, auch in der Form föderalistischer Loyalitätsbindung an die Landesstaatlichkeit dem hergebrachten vordemokratischen Staatsideal weiterhin großenteils verpflichtet. Die Beamtenschaft pflegte zum Staat der Republik überwiegend ein innerlich kühl distanziertes bis ablehnendes Verhältnis. Der von Amts wegen schuldige Gehorsam wurde dem Staat „als solchem", nicht aber der geltenden republikanischen Staatsform entgegengebracht (Döring 1977: 76). Indem man den Staat derart als Idee überhöhte, wurden der diesem geschworene Amtseid und Treue zur Demokratie gedanklich und in juristischer Auslegung entkoppelt; folglich konnte eine Treuepflicht des Beamten auch ohne verfassungstreue Bindung an den republikanischen Dienstherrn konstruiert werden. Der Gesetzesgehorsam, ein eherner Grundsatz für Verwaltungshandeln, wurde zwar im Großen und Ganzen auch der republikanischen staatlichen Autorität geleistet, aber auf ein inhaltsleeres Formalprinzip reduziert: Was **formal legal** Gesetzeskraft erlangt hatte, wurde befolgt und ausgeführt; die am Zustandekommen eines demokratisch-parlamentarischen Mehrheitsentscheids messbare **Legitimität** des Gesetzes blieb hierbei nachrangig. Diese legalistische Amtsauffassung der Staatsdiener machte sich der NS-Staat hernach zunutze.

5 Die Hypothek des Nationalsozialismus und seine freiheitlichen Antipoden

Die staatsfromme Fügsamkeit des öffentlichen Dienstes und das verbreitete antidemokratische Denken haben die rasche Konsolidierung des Hitlerregimes neben anderen Faktoren begünstigt. Doch liegt die Errichtung des nationalsozialistischen totalitären Führerstaates nicht in der allgemeinen Entwicklungslogik deutscher Tradition. Zwar haben die traditionellen deutschen Machteliten und die Weimarer Rechtsparteien der nationalsozialistischen Machtergreifung Vorschub geleistet. Jedoch ist das sog. „Zähmungskonzept" Papens und rechtskonservativer Kreise am Machtwillen Hitlers spätestens im März 1933 gescheitert (Jasper 1986). Das NS-Regime sicherte sich durch seine Rüstungs- und Expansionspolitik die Gefolgschaft von Teilen der Traditionseliten wie der Reichswehrführung und der Industrie, und es vereinnahmte überdies geschickt bestimmte Elemente deutscher Tradition symbolisch, so z.B. den soldatischen Geist friderizianischen Preußentums. Aber die nationalsozialistische Innenpolitik war, nicht zuletzt in ihrer Unberechenbarkeit, ausgesprochen antitraditionalistisch. Die Errichtung des „Doppelstaates", also eines eigenständigen Machtstrangs der Partei, ihrer Ableger und para-exekutivischer Sonderorgane **neben** dem herkömmlichen Staatsapparat (Fraenkel 1974), war nicht nur Ausdruck von Rivalität und Misstrauen der aufgestiegenen NS-Kaste gegenüber der alten beamteten Funktionselite, sondern bedeutete außerdem die tendenzielle Abkehr von Formen und Verfahren einer schon traditionellen, aber eben modernen bürokratischen Amtsführung. Dass, politisch motiviert sowie der Ideologie des Rassenwahns entspringend, der jüdische Bevölkerungsteil und ein immer weiter gezogener Kreis „volksfeindlicher" Einzelpersonen und Gruppen ausgegrenzt, geächtet, verfolgt und physisch liquidiert worden sind, bewirkte eine soziale **Entdifferenzierung**, die in dem Mythos der „Volksgemeinschaft" einen – soziale Homogenität suggerierenden – ideologischen Ausdruck fand. Gelähmt oder zerstört wurden dadurch gesellschaftliche Entwicklungspotentiale, wie dies für totalitäre Systeme generell kennzeichnend ist. Auch darin, nicht nur in der Zerschlagung der politischen Demokratie, hat die nationalsozialistische Herrschaft zum Abbau des vor 1933 bereits erreichten Modernitätsniveaus geführt.

In eindeutiger Distanz zu einer revisionistischen Geschichtsdeutung, welche die Singularität der NS-Verbrechen anzweifelt, ist innerhalb der neueren Geschichts- und Sozialwissenschaft die Frage aufgeworfen worden, ob das NS-System so etwas wie eine „unfreiwillige Modernisierung" angestoßen und hinterlassen hat. Frühere Überlegungen von Ralf Dahrendorf und David Schoenbaum wieder aufnehmend, wird erörtert, ob die nationalsozialistische Sozialpolitik und Ideologie der „Volksgemeinschaft" die traditionellen Rekrutierungsbarrieren politischer Eliten aufgebrochen, die sozialen Sperrriegel zwischen hergebrachten Schicht- und Klassengrenzen durchlöchert und dadurch dem späteren Durchbruch des – für moderne Industriegesellschaften typischen – Leistungsprinzips als Kriterium für sozialen Aufstieg faktisch den Weg bereitet haben (Alber 1989, Prinz 1986). Jens Alber ist im Ergebnis seiner empirischen Analyse zu der Auffassung gelangt, dass sowohl die tatsächlichen Modernisierungsleistungen als auch die Modernisierungspotentiale des NS-Regimes insgesamt negativ einzuschätzen sind. Der „entscheidende Stoß der Gesellschaft in die Modernität" sei nicht in der Zeit des Nationalsozialismus, sondern erst in der Bundesrepublik erfolgt. Auch seien die Spielräume für Modernisierung a priori beschränkt gewesen, da das Regime nur eine geringe Steuerungsfähigkeit gehabt und zu einer rein „negativen Integration" – mittels Mobilisierung gegen innere „Volksfeinde" und äußere Kriegsgegner – genötigt gewesen sei (Alber 1989: 355, 358).

Unabhängig davon birgt die widersprüchliche deutsche Tradition auch Überlieferungen, welche die Entwicklung der deutschen Staatsgesellschaft seit der Reichsgründung in eine freiheit-

liche, demokratische, rechtsstaatliche und sozial solidarische Richtung vorangebracht hatten. Die nationalsozialistische Gewaltherrschaft hat diesen Traditionsstrang unterbrochen. Der deutsche Widerstand aller weltanschaulichen Richtungen gegen Hitler bezeugt indes abermals, dass sich >deutsche Tradition< eben nicht gänzlich auf ein historisches Vorspiel zum Nationalsozialismus reduzieren lässt. Diese dunkle Seite deutscher Geschichte hat unzweifelhaft Ursachen in deutscher Vergangenheit. Immerhin ist aber andererseits das Weimarer Experiment der Demokratiegründung praktisch ohne demokratiebildende Vorgaben und Auflagen von Seiten auswärtiger Siegermächte zustande gekommen. Auch wäre dieser revolutionäre Umbruch ohne das Vorhandensein der bereits im Kaiserreich entstandenen, wenn auch noch unfertigen Institutionen von Parlamentarismus und kommunaler Selbstverwaltung, von modernen Massenintegrationsparteien und einem (teilweise bereits korporatistisch regulierten) Daseinsvorsorgestaat wohl ungleich schwieriger verwirklicht worden. Dass sich solche Ansätze einer modernen politischen Willensbildung und Staatstätigkeit bereits unter monarchischen Vorzeichen hatten entwickeln können, verdankt sich wiederum hauptsächlich dem politischen Druck, welcher von den verschiedenen damals oppositionellen Parteirichtungen – der sozialistischen Arbeiterbewegung, dem linksliberalen Flügel des Bürgertums und der katholisch-konfessionellen Zentrumspartei – ausgegangen ist. In der Kontinuität **dieser** deutschen Tradition steht auch der nach 1945 neu aufgebaute und mit der deutschen Einigung 1990 um die ostdeutschen Bundesländer erweiterte demokratische und soziale Bundesstaat der Bundesrepublik.

6 Demokratischer Neubeginn nach 1945

Der demokratische Neubeginn nach 1945 hat im westdeutschen Teilstaat Bundesrepublik das politische Koordinatensystem in der Richtung einer freiheitlichen Verfassungs- und Gesellschaftsordnung dauerhaft verschoben (s. Beitrag Zintl, Verfassungsordnung, in diesem Band). Nicht nur wurden unter Kontrolle der alliierten Militärregierung die Herrschaftsformen und -symbole der vorangegangenen NS-Diktatur wie alle anderen Überreste des totalitären Führerstaates beseitigt und moralisch geächtet. Auch ältere Ausprägungen antidemokratischen und illiberalen Denkens, die, wie der deutschvölkische Nationalismus und ein aggressiv über die Grenzen hinausgreifendes Großmachtstreben, nicht erst nationalsozialistische Erfindungen waren, hatten jegliche Anziehungskraft verloren. Die nationale Rechte, in Weimar als republikfeindliche Fundamentalopposition noch einflussreich und in gehobenen Gesellschaftsschichten fest verankert, sah sich hinfort auf einen schmalen rechten Saum des neuen demokratischen Parteiensystems, meist unterhalb der 5-Prozent-Schwelle, reduziert. Ihre einstigen sozialen Trägerschichten waren teils zerfallen, teils durch alliierte Eingriffe nachhaltig entmachtet worden: Das Militär, zu Zeiten der Weimarer Reichswehr als ein Staat im Staate noch kastenhaft abgeschlossen, wurde nach der bedingungslosen Kapitulation des 8. Mai 1945 vollständig abgerüstet. Die Entmilitarisierung beschränkte sich nicht auf die durch Besatzungsbefehl bewirkte Nichtexistenz deutschen Militärs, sondern setzte sich auch im Gesellschaftsbewusstsein auf Dauer fest. Wer den schrecklichsten aller Kriege überlebt hatte, war, bis auf wenige Unbelehrbare, nicht mehr empfänglich für eine nachträgliche Heroisierung der Vernichtungsschlachten als reinigende „Stahlgewitter" (Ernst Jünger). Und anders als zu Zeiten Weimars, hatte nicht einmal mehr die **Legende** vom „im Felde unbesiegten" Frontsoldaten eine Chance, den geistigen Nährboden für eine rückwärtsgewandte, militante und demokratiefeindliche nationale Identifikation zu bilden. Begeisterung für auswärtige Machtpolitik blieb dem politischen Bewusstsein in Deutschland hinfort fremd. Für nationalistische Grundtöne waren nur kleine Minderheiten empfänglich. So hatte das unverfängliche Wort „Vaterland" Anfang der 80er Jahre zwar für die Mehrheit der Westdeutschen (59%)

einen guten Klang. Aber 61% der 16 bis 29-jährigen meinten, es passe nicht mehr in die heutige Zeit (IfD-Umfragen 3093). Die Bundeswehr wurde als eine ausschließlich defensive militärische Streitmacht aufgebaut und orientiert sich mit dem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform" an einem betont zivilen Verständnis innerer Führung.

Nationalkonservative preußische Kerngruppen des agrarischen Militär- und Landadels hatten 1945 mit den ostelbischen Gütern ihre wirtschaftliche Machtbasis und auch ihren gesellschaftlichen Zusammenhalt verloren. Die Manager der Schwerindustrie an Rhein, Ruhr und Saar wiederum begegneten nach der partiellen Kriegszerstörung der Produktionsstätten und deren anschließender Bedrohung durch Demontagen, die dann gemeinsam mit Belegschaften und Politikern weitgehend abgewendet werden konnten, dem neuen parlamentarischen System mit einem revidierten Politikverständnis, welches die Legitimität demokratischer Politik nicht mehr anzweifelte (Grebing 1989: 6). Teile der traditionellen staatlichen Eliten, in der Ministerialverwaltung wie in der Justiz, haben andererseits eine bemerkenswerte personelle Kontinuität bewahrt und, einschließlich eines nationalsozialistisch belasteten Personalanteils, während des ersten Jahrzehnts der Bundesrepublik behaupten können (Zapf ^{2}1966, Dahrendorf 1965b). Doch hinzu traten neue Eliteformationen, die sich über das Leistungsprinzip der modernen Industriegesellschaft definierten (s. Beitrag Boll, Politische Eliten, in diesem Band).

Der Aufbau demokratischer Loyalitäten war mühsam. Die deutsche Nachkriegsgesellschaft durchlebte in den ersten Jahren eine Phase innerer Lähmung und tiefgehender Desorientierung, ausgelöst durch unmittelbare Kriegsfolgen wie Tod, Zerstörung, bedingungslose Kapitulation, Flucht und Vertreibung, und verstärkt durch nachteilige psychologische Sekundäreffekte einer bürokratisch betriebenen Entnazifizierung. Diese politische Säuberung ist an ihrer Aufgabe, durch flächendeckende Einzelüberprüfung in **gerichtsähnlichen** Verfahren **politische** Mitschuld nachzuweisen und nach dem Schweregrad der Vergehen in Kategorien einzuteilen, weitgehend gescheitert. Nach Art einer „Mitläuferfabrik" (Lutz Niethammer) wurden wie am Fließband hauptsächlich entlastende Verwaltungsakte produziert, die der politischen Anpassung an und der alltäglichen Verstrickung in das nationalsozialistische Unrechtssystem millionenfach nachträglich Unbedenklichkeit bescheinigten. Ein bleibendes Ergebnis der Aktion war ihre entpolitisierende Wirkung: Nie wieder, schworen sich viele, werde man sich mit „einer Partei einlassen" (Merritt/ Merritt 1970).

Überhaupt nahm sich kaum jemand Zeit für Politik, denn in dieser Nachkriegsgesellschaft war fast jede(r) fast täglich unterwegs: auf der Suche nach Familie, Wohnung und Arbeit, nach einem neuen sozialen Standort. Dieser Prozess einer regellosen horizontalen wie vertikalen Mobilität hatte in den letzten Kriegsjahren begonnen und war in seinen Ausläufern noch Ende der 50er Jahre spürbar. Die zahlenmäßige Größenordnung der sozialen Verschiebungen war gewaltig: Etwa 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene strömten nach Westdeutschland, zunächst aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, dann zunehmend auch aus der sowjetisch besetzten Zone bzw. nachmaligen DDR. Zwar hatte der Krieg den Verlust von Haus und Habe, von altem Beruf und sozialem Status nach dem Zufallsprinzip über das ganze Volk verteilt. Doch waren die Zuwandernden vom Verlust materiellen Besitzes und vertrauter sozialer Bindungen, von Verarmung und Deklassierung insgesamt ungleich stärker betroffen als die Bevölkerung der westdeutschen Aufnahmeländer. Die Neubürger hatten zudem auch auf längere Sicht schlechtere Aussichten, die Statuseinbußen und Nachteile an Lebenschancen wettzumachen. Wie empirische Untersuchungen zeigen, hat noch die Enkelgeneration der Flüchtlinge an den Möglichkeiten, die das Bildungssystem der Bundesrepublik eröffnete, in geringerem Maße als eingesessene Altersgenossen partizipiert (Lüttinger 1986).

Dennoch ist die wirtschaftliche und mentale Eingliederung der Millionen Flüchtlinge binnen etwa eines Jahrzehnts gelungen. In der zweiten Hälfte der Fünfziger Jahre hielten sich, wie

der Soziologe Morris Janowitz herausfand, die Erfahrungen persönlichen sozialen Abstiegs und Aufstiegs in Flüchtlingsbiographien in etwa die Waage (Janowitz 1958). Dass die gesellschaftliche Integration des „fünften Standes" so erfolgreich verlief und eine politische Radikalisierung bei dieser Großgruppe von „Entrechteten" ausgeblieben ist (die Wahlerfolge der Flüchtlingspartei BHE blieben temporär; vgl. Holtmann 1995b), darf als ein früher Beleg für die sich schrittweise fügende Stabilität der zweiten deutschen Demokratie gelten. Zwar sahen besorgte Beobachter im Ergebnis der Wahlen zum 1. Deutschen Bundestag am 14. August 1949, als ein Dutzend Parteien in das Bonner Parlament einzog, in der „Zerfaserung" des jungen Parteiensystems schon wieder „Weimarer Verhältnisse" heraufziehen. Doch obwohl es zwischen der Regierung Adenauer und der von Kurt Schumacher geführten SPD-Opposition zu einer scharfen richtungspolitischen Polarisierung kam, zunächst über den künftigen Kurs in der Deutschlandpolitik, sodann über Westbindung und Wiederbewaffnung, stand der demokratische Basiskonsens nicht mehr in Frage. Die großen sozialpolitischen Ausgleichsmaßnahmen der ersten Dekade der Bundespolitik – Lastenausgleich, sozialer Wohnungsbau, dynamische Rentenformel – wurden denn auch von breiten parlamentarischen Mehrheiten getragen.

Der demokratische Konsensus wurde im Feld der Arbeitspolitik und der Arbeitsbeziehungen durch die Träger der Tarifautonomie abgestützt. Noch vor Gründung der Bundesrepublik hatten sich Unternehmerverbände und Gewerkschaften auf ein Grundmuster kooperativen Konfliktaustrags verständigt, das, anders als der Stinnes-Legien-Pakt von November 1918, Bestand hatte und auch harte Auseinandersetzungen um die rechtliche Sicherung von Interessenpositionen (z.B. die Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1951 und die Verfassungsklage der Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz 1976) überdauert hat. Die „Sozialpartnerschaft" hat auch deshalb bis heute Bestand, weil beide Seiten hinreichend bereit geblieben sind, die Verhandlungsziele und -strategien veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel anzupassen und eingeleitete Strategiewechsel für den jeweiligen Gegenverband berechenbar zu halten (Keller 1988; s. Beitrag Kropp, Interessenpolitik). Allerdings sind gewisse Auflösungserscheinungen im großverbandlichen Verhandlungskartell inzwischen unübersehbar.

Dass der zweite Versuch der Demokratiegründung in Deutschland so viel erfolgreicher war, lässt sich auch aus zwei gemeinsamen Grunderfahrungen der westdeutschen Kriegs- und Aufbaugeneration erklären. Zum einen war die äußerliche Abwendung vom Regime des Nationalsozialismus – ihr folgte nicht immer ebenso schnell die innere Loslösung von der vorgeblich „an sich guten Idee" (Merritt/ Merritt 1970) – für die große Mehrheit der Bevölkerung unumkehrbar. Eine revisionistische Massenstimmung, die auf die Überwindung der neuen demokratischen Ordnung hingezielt hätte, ist auch auf dem Höhepunkt der Volksverdrossenheit in den kritischen Hungerwintern 1947/1948 nicht entstanden. Zu groß waren die Schrecken des Krieges gewesen, zu tief wirkte die der totalen militärischen und moralischen Katastrophe folgende Desillusionierung nach. Das Bestreben, sich vom Nazi-System, das als Unrechtsstaat und Mordmaschinerie entlarvt und weltweit geächtet worden war, zu distanzieren, war allgemein. Allgemein verbreitet war allerdings auch die von Alexander Mitscherlich so benannte „Unfähigkeit zu trauern". Vielen, die zur jüngsten Vergangenheit auf Distanz gingen, war es vor allem darum zu tun, die eigenen Verstrickungen in das so gänzlich kompromittierte Überzeugungssystem unaufgearbeitet eilends hinter sich zu lassen (Grebing 1989, 11f.). Der bequeme geistige Übertritt in die Demokratie wurde als eine Art freiwillig angenommene politische Bewährungsauflage verstanden, der man sich geräuschlos unterzog.

Hinzu trat als eine zweite gemeinsame Grunderfahrung, dass zwischen 1945 und 1948 alle der **einen Notstandsgesellschaft** angehörten und auf dem niedrigen **Niveau des Mangels egalisiert** waren. An diesem Ausgangspunkt der Not und rationierten Unterversorgung wurden

dann jene Anteile an bescheidenem Wohlstand gemessen, die im Zuge des sog. „Wirtschaftswunders" allmählich erworben werden konnten. Die entstehende westdeutsche „nivellierte Mittelstandsgesellschaft" (so der einprägsame Begriff Helmut Schelskys) wies sehr wohl Merkmale alter und neuer Ungleichheit auf. Aber die subjektive Gewissheit, dass jeder, der tüchtig, fleißig und sparsam ist, seine realistische **Chance** habe, am „kleinen Glück" teilzuhaben, bildete einen psychologischen Grundpfeiler allgemeiner Systemzufriedenheit und war mit diesem Effekt kaum weniger systemstabilisierend als die tatsächliche Anhebung des Lebensstandards. Janowitz fand 1958 auch heraus, dass in den unteren Bevölkerungsschichten die Neigung ausgeprägt war, sich selbst der Mittelklasse zuzurechnen (Janowitz 1958: 30). Auch wenn die objektiven Voraussetzungen für einen allein auf dem Leistungsprinzip beruhenden sozialen Aufstieg noch nicht erfüllt waren: Aus dem weitverbreiteten Gefühl heraus, „nicht mehr ganz ‚unten' zu sein", dass vielmehr „fast jedermann, seinen Fähigkeiten angemessen", die „materiellen und geistigen Güter des Zivilisationskomforts" in Reichweite habe (Schelsky 1953: 332f.), wurden die steigenden Zustimmungsraten zu Demokratie und Mehrparteiensystem mit gespeist (s. die Beiträge Gabriels zur politischen Kultur, politischen Partizipation und zu Wahlen und Wählerverhalten). Die generelle Zufriedenheit mit der ökonomischen und der politischen Leistungsfähigkeit des neuen Systems war im Bewusstsein der Zeit eng verzahnt. Die Systemakzeptanz wurde zugleich entscheidend begünstigt durch den langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung, der nach der Währungsreform des 20. Juni 1948 einsetzte, bis Mitte der 60er Jahre anhielt und den Arbeitnehmern z.T. zweistellige Einkommenszuwächse brachte. Die westdeutsche Sozialstruktur gewann in der Folge das Profil einer modernen Gesellschaft, die sich in der Statusanhebung breiter Bevölkerungsschichten und einer fortschreitenden sozialen Differenzierung äußerte (vgl. Zapf 1990: 16f.; s. Beitrag Sahner, Sozialstruktur und Lebenslagen).

Indes: Es käme der Erfindung einer Lebenslüge des bundesdeutschen Wohlstandsstaates gleich, wollte man seine Frühgeschichte zu einer makellosen demokratischen Erfolgsgeschichte umschreiben. Altbekannte Widersprüchlichkeiten deutscher Tradition kamen nach der tiefen Zäsur des Jahres 1945 durchaus wieder zum Vorschein, wenngleich in gewandelter oder abgeschwächter Form. Früh registriert und öffentlich beklagt wurde beispielsweise die Wiederkehr eines unpolitischen und eines autoritätsfrommen Verhaltensmusters. Ersteres fand Ausdruck in der verbreiteten „Ohne-mich-Einstellung" zur Politik, letzteres lebte noch geraume Zeit fort im Rollen- bzw. Amtsverständnis staatlicher Institutionen, wie Schule, Universität und Behörden. Nicht zufällig hat die politische Karikatur schon in den späten Vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts den „deutschen Michel" als ein bildhaftes Symbol für biedermeierliche, rechtschaffen schlafmützige Lebenseinstellung wiederentdeckt. Symbolische Aussagekraft erhielt auch die als Fotographie überlieferte Begegnung des französischen Staatspräsidenten De Gaulle mit einem deutschen Polizisten, der den Händedruck des Generals mit einer hüfttiefen Verbeugung erwiderte – Ausdruck einer subalternen Gehorsamsposition, die abermals Erinnerungen an Heinrich Manns „Untertanen" weckte.

7 Staat in deutscher Tradition

Der Staat ist bis heute der institutionelle Vereinigungspunkt sozialen Handelns, das in politische Handlungen übersetzt wird. Mit dem Rechtsbegriff und der realen Tätigkeit des Staates verbinden sich bestimmte Hoheitsmerkmale und öffentliche Aufgaben. Dazu zählt traditionell das Monopol physischer Gewaltanwendung (Max Weber), das den Schutz nach außen und den inneren Bürgerfrieden sichern soll und im Falle von Regelverletzungen die Sanktionen, d.h. Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Verursacher, staatlichen Organen vorbehält. Dazu gehört ferner die Befugnis, **allgemein verbindliche Entscheidungen** zu treffen; hierunter

fällt die normsetzende Tätigkeit des Staates kraft seiner gesetzgebenden und rechtsprechenden Gewalt. Der Staat allein ist für „zusammenfassendes und regulierendes Handeln generell legitimiert" (Böhret 1989: 29). Diese Befugnis schließt Entscheidungen über die Verteilung öffentlicher Güter ein, von knappen materiellen Ressourcen wie auch von immateriellen Lebenschancen, wie etwa die Zugänglichkeit von Bildungsangeboten (s. Beiträge Sturm, Strukturen öffentlicher Aufgaben, sowie Pehle/Sturm, Staatliche Steuerung und Problembearbeitung in Politikfeldern). Damit verbindet sich, drittens, das Merkmal staatlicher Intervention. Seit Beginn der Industrialisierung und dem Entstehen der „sozialen Frage" greift der Staat in Wirtschaft und Gesellschaft ein, um die Auswirkungen ökonomisch-sozialer Krisen zu steuern und um soziale Notlagen und Bedürftigkeit abzufangen und ebenso, um für die Entfaltung wirtschaftlicher Kräfte günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierbei variieren die staatlichen Maßnahmen zwischen Geboten und Verboten, Anreizen und Überzeugungsstrategien (vgl. Windhoff-Héritier 1987a).

In reiner Form können diese Staatsfunktionen sowohl in demokratischen als auch in autoritären Regierungssystemen auftreten; in letzteren allerdings nur so weit, wie diese Herrschaftssysteme den „Normenstaat" nicht gänzlich beseitigen, also wenigstens am **formalen** Gesetzesprinzip noch festhalten und dieses nicht durch den totalitären „Maßnahmestaat" aufheben, in welchem zunehmend rechtsfreie Willkürakte ausgeübt werden (vgl. Neumann 1977; Fraenkel 1974). Weiterhin ist festzuhalten: Die klassischen Staatsfunktionen sind in entwickelten Demokratien auch dann nachgefragt, wenn das herkömmliche, hierarchisch-integrierende Staatsmodell durch neokorporatistische Interessenvermittlungsstrukturen und -prozesse (Czada 1994b) bzw. durch neue Formen inner- bzw. unterstaatlicher Verhandlungssysteme ergänzt wird, welche auf einzelnen Politikfeldern Interessenvertreter zu einer „horizontalen Selbstkoordination" zusammenführen (Scharpf 1992b: 103).

Kennzeichen demokratischer Verfassungsordnungen ist es indes, dass das Staatshandeln dem politisch gestaltenden Willen frei gewählter Parlamente letztlich unterstellt bleibt und überdies der Kontrolle durch eine Gerichtsbarkeit unterliegt, die das Rechtsstaatsprinzip in besonderer Weise verkörpert (s. die Beiträge von Patzelt über die Verfassungsorgane des Regierungssystems sowie von Plöhn über Gerichtsbarkeit). Parlamentsvorrang, verfassungsrechtlich verbürgter Grundrechtsschutz sowie die Machtkontrolle durch Gerichte und Massenmedien setzen Rahmenbedingungen, unter welchen ein freiwilliges Anerkennen der Legitimität staatlicher Herrschaft überhaupt nur denkbar ist. Zwar wird auch demokratisch gewählten Regierungen das Recht auf einen inneren Bereich zuerkannt, in welchem die Staatswillensbildung inhaltlich vorbereitet wird und der als solcher der Pflicht zur Offenlegung gegenüber dem Parlament nicht schrankenlos unterliegt (vgl. Art. 53, 4 LV Sachsen-Anhalt). Aber die Befugnis, diesen geschützten exekutiven Bereich zu nutzen, bleibt abhängig vom Vertrauen, das die Volksvertretung ausspricht oder auch widerruft.

Die Entwicklung vom neuzeitlichen reinen Ordnungsstaat über die „Staatswohlfahrt" der spätabsolutistischen Monarchien und den modernen Lenkungs- und Sozialstaat bis hin zu den heutigen Formen einer in sektoralen „Arenen" mit gesellschaftlichen Akteuren kooperierenden staatlichen Steuerung (hierzu ausführlicher unten) beschreibt auch für Deutschland einen historischen Gestaltwandel des Staates, in dessen Verlauf die genannten Funktionen nach und nach von diesem übernommen worden sind. Der deutsche Staat schon der Wilhelminischen Ära zeigte, so der Historiker Gerhard A. Ritter, durchaus verschiedene Gesichter: Er war Obrigkeitsstaat und Sozialstaat, Macht- und Nationalstaat, Beamten- und Interventionsstaat, Rechtsstaat, Klassenstaat und semi-konstitutioneller Verfassungsstaat zugleich (s. Ritter 1980: 13f.). Im wechselnden Gesicht des Wilhelminischen Staates kommt, rückblickend gesehen, die Widersprüchlichkeit deutscher Tradition zum Ausdruck. Die Ambivalenz rückständiger und moderner Züge wird exemplarisch deutlich in der für die staatliche Sozialpolitik kenn-

zeichnenden „Mischung repressiver und fürsorglicher Elemente" (16). Dieses Strukturmuster durchzog auch andere Teile des vormaligen deutschen Staatsgebäudes, und es hat sich dessen mehrfachem Umbau angeglichen: seine autoritären bzw. vordemokratischen Elemente wurden im Kaiserreich in kleinen Schritten korrigiert, sie wurden während der Weimarer Republik durch verfassungspolitische Strukturentscheidungen zeitweise zurückgedrängt, danach im Staat Hitlers neuerlich wiederbelebt und totalitär zugespitzt. Erst 1945, im Geltungsbereich des Bonner Grundgesetzes, sind die Strukturen eines eigenmächtigen Staatshandelns aufgegeben oder demokratisch transformiert worden.

7.1 Vom „fürsorglichen Despotismus" des 19. Jahrhunderts zum modernen Sozialstaat

Mit gesellschaftlicher Armut als Massenphänomen sahen sich deutsche Obrigkeiten erstmals konfrontiert in Gestalt des „Pauperismus", einem Folgeproblem der ungelösten Agrarkrisen des frühen 19. Jahrhunderts (Conze 1970). Die im Zuge der frühindustriellen Produktionsweise entstehende „soziale Frage" erzeugte nicht nur eine neue Qualität von Verelendung, sondern bedeutete für den konservativen monarchischen Militärstaat eine doppelte neue Herausforderung: einmal durch Auftreten und rasches Wachstum der revolutionär-sozialistischen Bewegung, zum anderen aufgrund hoher Untauglichkeitsquoten in den nachwachsenden militärdienstfähigen Jahrgängen. Der „fürsorgliche Despotismus" der spätabsolutistischen Polizei-Staaten (die „gute Polizey", als die staatlich garantierte öffentliche Ordnung und Wohlfahrt) wurde wohlfahrtsstaatlich fortentwickelt. Machtstaat und Wohlfahrtsstaat gingen zunächst in Preußen eine modellhafte historische Verbindung ein, die nach der Reichsgründung auf das gesamte Reich ausgedehnt wurde. Das Konzept des neuen, noch obrigkeitlichen „Staates der sozialen Verwaltung" hat Lorenz von Stein seinerzeit modellhaft umrissen: Gestützt vom „gegenseitigen Interesse" der betroffenen Gesellschaftsklassen, jedoch unabhängig vom unmittelbaren Druck und Einfluss sozialer Interessen, setzt der Staat die Gesetze und die „Verwaltung der sozialen Reform" ins Werk. Er trägt damit einer öffentlichen Verantwortung für soziale Missstände und Notlagen **selbstsouverän** Rechnung (vgl. Pankoke 1970: 168ff.).

Der nach 1850 schrittweise errichtete Sozialstaat lässt sich als institutionalisierte Antwort des Staates auf die soziale Frage begreifen. Staatliche Sozialpolitik beginnt in Deutschland etwa um die Mitte des 19. Jahrhunderts (preußische Gewerbeordnung 1849, Regulativ über Fabrikinspektion 1853) und erreicht einen reichsweiten Höhepunkt mit Bismarcks Sozialgesetzgebung (1883 Krankenversicherung, 1884 Unfallversicherung, 1889 Invaliden- und Altersversicherung). Gegen den Willen Bismarcks wurde in der staatlichen Sozialversicherung das Selbstverwaltungsprinzip verankert. Diese Entscheidung war insofern politisch folgenreich, als Vertrauenspersonen der SPD und der ihr nahestehenden Gewerkschaften die Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere der Ortskrankenkassen, systematisch eroberten (Ritter 1980: 40ff.). Staatlich initiierte Daseinsvorsorge hatte somit langfristig einen zweifachen Effekt: Die finanziellen Versicherungsleistungen waren in der Breite beträchtlich (48f.). Zugleich entwickelten sich innerhalb der Selbstverwaltungseinrichtungen erste Ansätze einer sozialkorporatistischen Interessenregulierung. Über diese institutionalisierte Zusammenarbeit mit Vertretern von Staat und Unternehmern ist die politisch bekämpfte und während der Zeit des Sozialistengesetzes polizeilich verfolgte Arbeiteropposition der sozialdemokratischen „Reichsfeinde" teilweise in den Wilhelminischen Obrigkeitsstaat bereits hineingewachsen.

Die noch unter obrigkeitsstaatlichen Vorzeichen begonnenen Anfänge einer sozialverpflichteten Staatstätigkeit begründeten die Tradition des modernen deutschen Sozialstaates. Durch kontinuierliche Fortentwicklung des Arbeits- und Sozialrechts formte sich ein spezifi-

sches nationales Politikprofil aus, das durch „Institutionen kollektiver Organisation und kollektiver sozialer Sicherung" hervorsticht (Schmidt 1995b: 569). Bei der historisch langfristigen Ausformung dieses Profils griffen Vorgänge einer mehrfachen Institutionalisierung – von Rechtsnormen, von sozialkorporatistischen Staat-Verbände-Beziehungen, von einklagbaren Rechtsansprüchen und, auf Seiten der sozial Benachteiligten, der Gewöhnung an einen sozialpolitisch sorgenden Staat – eng ineinander. So haben beispielsweise, schreibt der Sozialhistoriker Gerhard A. Ritter, die kaiserlichen Gewerbegerichte, die seit 1901 in Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern einzurichten waren, „im Vergleich zu ordentlichen Gerichten relativ schnellen und wirksamen Schutz gegen Lohnkürzungen und sonstige Verletzungen des Arbeitsvertrags geboten und von allen Institutionen der Sozialpolitik vor 1914 wohl die größte Popularität bei den Arbeitern erlangt" (Ritter 1980: 59).

Dennoch: Bis 1918 wurde der Staat von der linksoppositionellen Arbeiterschaft „vor allem als ein mit der Unternehmerschaft verbundenes Repressionsorgan" erfahren (64). Diese Mischung im Staatshandeln aus einseitiger sozialer Parteinahme zugunsten der herrschenden Klassen und einem das „Wohl der arbeitenden Klassen" fördernden sozialen Paternalismus wurde endgültig erst mit der Aufnahme des Sozialstaatspostulats in das Grundgesetz und seiner Ausgestaltung durch fortlaufende Rechtsprechung überwunden (Hartwich 1977; Benda/ Maihofer/ Vogel 1984). Aber die bis heute in Deutschland, in West wie Ost, empirisch messbar ausgesprochen hohe Leistungserwartung an den Staat, die auch im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz einnimmt (Seifert/Rose 1994; Roller 1999), geht in ihren historischen Ursprüngen auf die kollektiven Erfahrungen obrigkeitsstrenger Fürsorge der Zeiten des Wilhelminischen Staates zurück.

7.2 Vom obrigkeitlichen Gesetzesstaat zum sozialen Rechtsstaat

Mit Bezug auf die **wohlfahrts**staatlichen Errungenschaften des ausgehenden 19. Jahrhunderts hat Ernst Fraenkel einmal angemerkt, dass Deutschland mit dem Gedanken der sozialen Geborgenheit einen ganz eigenen Beitrag zur Entwicklung des Typus westlicher Demokratien geleistet habe (Fraenkel 1968: 33). Im Hinblick auf das parallel dazu erreichte **Rechtsstaatsniveau** äußerte sich Fraenkel in den zwanziger Jahren deutlich negativer. Historisch kritisierte er die von kaiserlichen Gerichten über oppositionelle Arbeiter verhängten politischen Tendenzurteile: Während der Zeit des Sozialistengesetzes habe die Justiz „jede polizeiliche Willkür" gedeckt. „Als Hüterin des Rechts fühlte sie sich als Vorkämpferin gegen die angeblichen Staatsfeinde" (Fraenkel 1927: 7). Die Redewendung von der „Klassenjustiz" sei nicht bloßer politischer Kampfbegriff der Arbeiterbewegung gewesen. Vielmehr bezeichne sie eine sozial begründete Verletzung des Prinzips gerichtlicher Gleichbehandlung, sei doch die Richterschaft noch der Weimarer Republik in Mentalität und sozialem Standort derart von den Unterschichten abgehoben gewesen, dass sie für die Lebensfragen der Arbeiterschaft verständnislos geblieben sei (Xf.,13). Solche den Rechtsfrieden verletzenden und das Gemeinvertrauen in die Unparteilichkeit der Justiz untergrabenden Gerichtspraktiken haben sich während der Weimarer Republik, wie empörend milde Urteile über rechtsextreme Gewalttäter belegen, in politischen Prozessen fortgesetzt (Jasper 1994). Gleichwohl sind im rückblickenden Gesamtbild die negativen und die positiven Elemente der deutschen Rechtsstaatstradition zu trennen (Schissler 1979: 167). Seit 1871 waren die Justizorgane des Reiches unabhängig von Anordnungen staatlicher Behörden (Morsey 1984: 177). Mit Einführung der Grundsätze richterlicher Unabhängigkeit und der **gesetzmäßigen** Ordnung, der Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht sowie der allein dem Gesetz übertragenen Befugnis zu „sagen, was für den Einzelnen Recht und Unrecht ist" (BVerfGE 39: 1 (59)), waren zentrale

Prinzipien des formalen Rechtsstaates bereits im Obrigkeitsstaat in Geltung gesetzt (Benda 1984: 482 u.ö.).

Drei Elemente einer frühen institutionellen Modernisierung sind für den Rechtsstaatssektor zu erkennen: individuelle Rechtsschutzgarantien des Bürgers gegenüber staatlichen Eingriffen, Absicherung dieser Rechtssicherheit durch das Einrichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verrechtlichung von Maßnahmen zur Regelung gesellschaftlicher Interessenkonflikte, etwa im Bereich des Arbeitsschutzes (Keller 1988: 136). Verwaltungsgerichte überprüfen seit dem 19. Jahrhundert die Rechtmäßigkeit und formale Korrektheit von Verwaltungsakten. Im Deutschen Reich übernahmen auch Zentralverwaltungsorgane verwaltungsgerichtliche Kontrollaufgaben, so z. B. das für die Entwicklung der Sozialgerichtsbarkeit bedeutsame, 1884 gegründete Reichsversicherungsamt (Rüfner 1984: 914).

Die verwaltungsgerichtliche Spielart einer individuell einklagbaren, staatsgerichteten Rechtsschutzgarantie war zur Kaiserzeit eine bürgerfreundliche Kehrseite des machtbewussten Obrigkeitsstaates, der im übrigen den volksgewählten Parlamenten eine diesen verantwortliche Regierung und Verwaltung nach wie vor verweigerte. Das preußische Oberverwaltungsgericht jedoch genoss in der Bevölkerung hohes Ansehen und festigte das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz. Die ebenfalls schon in der Monarchie erkennbaren Ansätze zur rechtlichen Normierung sozialer Problemlagen und Konflikte bedeuteten für die benachteiligten Bevölkerungsschichten häufig, dass Ungleichheit festgeschrieben wurde, verbesserten aber auch spürbar die Arbeits- und Lebensbedingungen. **Wenn** der obrigkeitliche Gesetzesstaat Sektoren der Arbeitswelt, wie im erwähnten Fall der selbstverwalteten Sozialversicherung, seiner Regulierung unterwarf, dann griffen im Verhalten von Gerichten und Behörden die dem Buchstaben des Gesetzes verpflichteten Handlungsregeln einer konservativ staatstreuen Rechtspflege, die nach ihrem Selbstverständnis jegliches positives Recht wahrte, so es denn der Staat gesetzt hatte (vgl. Fraenkel 1927: 6).

Die Widersprüchlichkeit deutscher Tradition tritt also auch im Wirkungsbereich des Rechtsstaates zutage. Soweit die Austragung sozialer Gegensätze verrechtlicht wurde, hatte dies für die abhängig Arbeitenden zwiespältige Auswirkungen, da einerseits schutzwürdige Interessen berücksichtigt, andererseits bedrückende Erfahrungen von legalisierter Ausbeutung und politischer Ausgrenzung einstweilen noch fortgeschrieben wurden. Die Weimarer Republik brachte dann zwar in der Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts Fortschritte, doch sind die sozialen Aufträge der Artikel 151 – 165 WRV, die u.a. postulierten, dass die Ordnung des Wirtschaftslebens den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen müsse (Art. 151), faktisch folgenlos geblieben. Erst der **materielle** Rechtsstaat des Grundgesetzes hat das Gebot rechtlicher Gleichbehandlung mit dem Postulat der Gerechtigkeit unlösbar verknüpft (Benda 1984: 483) und damit die soziale Asymmetrie des vormaligen formalen Rechtsstaates überwunden. Deutlich wird dies einmal an der Fortentwicklung des traditionellen Staatsziels einer öffentlich verantworteten Für- und Vorsorge im Sozialstaatsprinzip der Artikel 20 und 28 GG. Demnach ist der Staat, insbesondere der Gesetzgeber, grundsätzlich verpflichtet, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen" (BVerfGE 22: 180, 204). Zum anderen ist auch in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit an Aufgaben und Bedeutung gewonnen hat. Denn gerade weil der moderne Staat mit seiner Verwaltung in das wirtschaftliche und soziale Leben vielgestaltig interveniert (und dies auch trotz der Zielprojektion des „schlanken Staates" weiterhin tun wird), gewinnt die Möglichkeit für Bürger, Verwaltungsentscheidungen, die in die persönliche Sphäre eingreifen, gerichtlich überprüfen zu lassen, an Gewicht (vgl. Wassermann 1984: 1232).

7.3 Kontinuität und Wandel deutscher Verwaltungsstaatlichkeit

In modernen Gesellschaften übernimmt der Staat Allgemeinaufgaben. Sofern er diese gesellschaftlichen Trägern überträgt oder überlässt, bleibt er für die Erfüllung solcher Aufgaben dennoch in der Verantwortung („Gewährleistungsstaat"). Erledigt der Staat öffentliche Aufgaben direkt, obliegt ihr Vollzug seinen Verwaltungsorganen. In der Einrichtung von „Ämtern" und „Behörden" sowie in professionellen Tätigkeitsregeln (Verwaltungsvorschriften) des bürokratischen Apparats erhält staatliche Verwaltung ihre institutionelle Kontinuität. Die mengenmäßige und qualitative Erweiterung der Verwaltungsaufgaben, beobachtete Max Weber, begünstigt „auf die Dauer unweigerlich die mindestens faktische Kontinuität mindestens eines Teils der Funktionäre" (1976: 548).

In Deutschland ist die historische Tradition des Verwaltungsstaats besonders ausgeprägt. Dabei haben seine vordemokratische Herkunft und Vorprägung lange nachgewirkt. Die Genese bürokratischer Herrschaft war mit der Ausweitung staatlicher Regulierung und Intervention eng verbunden. In Preußen brachten die zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingeleiteten „Reformen von oben", welche das Heerwesen und die Finanzverwaltung, die kommunale Selbstverwaltung und den Bildungssektor modernisierten (vgl. Flora u.a. 1983), immer auch Zuwächse an administrativer Zuständigkeit. Auf der Reichsebene kam es später mit der Unterhaltung eines großen stehenden Heeres zu einer Stärkung staatlicher Ordnungsmacht und Zwangsgewalt, daneben im Gefolge erweiterter sozial regulierender Staatstätigkeit zum Ausbau der Leistungsverwaltung. Einer brauchbaren Systematik zufolge, lassen sich bürokratische Wachstumsschübe erklären als Folge von ökonomisch-sozialen Krisen, von politischen oder militärischen Krisen, von Bevölkerungszuwächsen und gestiegenen kollektiven Ansprüchen und Leistungserwartungen, ferner von zusätzlichen Verfassungsaufträgen bzw. erweiterten Staatszielkatalogen sowie von zusätzlichen Handlungsbedarfen im Natur- und Umweltschutz (Becker 1989: 389). Parallel zur Ausweitung der Aufgaben der Verwaltung vollzogen sich der Anstieg der Staatsausgaben und die Vergrößerung im Verwaltungskörper des öffentlichen Dienstes. Speziell die expandierende Leistungsverwaltung erforderte einen Mehrbedarf an finanzieller und personeller Ausstattung. Im Zeitraum zwischen der Reichsgründung und dem Ende der zwanziger Jahre hat sich der Anteil der öffentlich Bediensteten an der deutschen Erwerbsgesellschaft von unter 4 auf über 8 von 100 Beschäftigten mehr als verdoppelt (Flora u.a. 1983). Die Gesamtzahl des Verwaltungspersonals der deutschen Gliedstaaten und des Reiches wuchs von 27000 im Jahr 1846 bis 1925 auf 120000 an (Becker 1989: 387). Die Ausgaben des Reiches für Verwaltung stiegen von 1,7 % im Zeitraum 1872/75 bis 1914 auf 9,0 %, gingen dann allerdings bis 1913 auf 6,6 % zurück (Witt 1970: 381).

Wie kein anderes Institut deutscher Tradition, hat der deutsche „Beamtenstaat" in der Vergangenheit moderne und restaurative Elemente in sich vereint. Das deutsche Verwaltungsrecht zumal entwickelte eine eherne Kontinuität, die sich gegenüber dem mehrfachen Wechsel der politischen Systeme unempfindlich zeigte und eben deshalb in der Rückschau noch immer beklemmend macht. Thomas Ellwein hat vor Jahren noch einmal daran erinnert, wie wenig Schwierigkeiten es angesehenen Rechtslehrern nach 1933 bereitete, „rechtsstaatliches Tun und Tun des Unrechtsstaates" in einem Handbuch des Verwaltungsrechts nebeneinander aufzulisten und die Verwaltung nach wie vor als gewachsene Einheit darzustellen (Ellwein 1995: 255).

Ebenso prägnant hat Ellwein indes die zukunftsweisenden Entwicklungspfade traditioneller deutscher Verwaltungsstaatlichkeit beschrieben: die überregionale Vereinheitlichung hoheitlicher Tätigkeit „in dem Sinne der gleichmäßigen Durchbildung aller staatlichen Institutionen und Verfahren im gesamten Herrschaftsbereich" (Ellwein 1992: 78); die Erweiterung der Verwaltungsaufgaben; Rationalität und Professionalisierung des Verwaltungshandelns; die

funktionale Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation (Ders. 1986: 16f; 1987: 16). All diese modernen Merkmale weist bereits die staatliche Administration des Kaiserreiches auf. Andererseits war schon der Begriff „Bürokratie" seit den Anfängen seiner Verwendung im 19. Jahrhundert immer auch „mit einer negativen Wertung von Verwaltungshandeln verbunden", welche auf die „Usurpation von politischer Herrschaft durch Verwaltung" zielte (Wunder 1987: 297). Im Vormärz beklagte etwa beredt der rheinische Liberale David Hansemann, „dass in Deutschland der Beamtenstand viel Einfluss hat, dass er zahlreich ist und dass die Deutschen gewohnt sind, sich in vielen Dingen und Verhältnissen in solchem Maße führen und administrieren zu lassen, das ihnen dies zum Bedürfniß geworden ist" (Hansemann 1850: 63f.). Diese Bürokratiekritik richtete sich gegen die Prädominanz obrigkeitlicher Verwaltungsmacht, die der Beauftragung und Überprüfung durch gewählte Vertretungen noch entzogen war. Moderne Effizienz und restaurative Legitimation des Verwaltungshandelns existierten nebeneinander. Hiervon übrigens klar zu unterscheiden ist die gegenwärtig beobachtbare „exekutive Führerschaft" gegenüber der gesetzgebenden Gewalt durch Aktivitäten einer „planenden Verwaltung", die über ein nur vollziehendes Organ längst hinausgewachsen und an der Politikformulierung maßgeblich beteiligt ist, mit den bekannten Folgen eines „Funktionsverlusts der Parlamente" (Enquete-Kommission 1976: 89ff.). Im semi-konstitutionellen Regierungssystem des Deutschen Kaiserreiches hat das Parlament über keinerlei Anordnungs- und Kontrollrechte gegenüber der staatlichen Exekutive verfügt. Die Verwaltung war nur insoweit dem Willen des Volkssouveräns unterworfen, als sie in ihrem Handeln an die vom Reichstag verabschiedeten Gesetze gebunden gewesen ist. Immerhin hat dies bewirkt, das der deutsche Nationalstaat die Gestalt eines **bürgerlichen Staates** annahm, weil Bedürfnisse und Vorstellungen der bürgerlichen Gesellschaft über den Weg der Gesetzgebung die staatliche Tätigkeit beeinflussten (Ellwein 1992: 79).

Doch bildete sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein Amtsverständnis aus, das einer Staatsidee anhing, die auf der **Trennung von Staat und Gesellschaft** beruhte. In der Tradition Hegels wurde der Staat gedeutet als institutionalisierte Wirklichkeit der sittlichen Idee, die, von der Sphäre der Gesellschaft abgehoben, das **Gemeinwohl** vertritt und verwaltet. Im zweiten, 1856 veröffentlichten Band seines „Systems der Staatswissenschaft" entwarf Lorenz von Stein das Modell des Staates als einer aus sich selbst begründeten Rechtspersönlichkeit, die „von jedem Einzelnen und seiner Willkür unabhängig" sei: „Und es ist demnach der Begriff des Staats, dass er die zur selbständigen und selbsttätigen Persönlichkeit erhobene Einheit der Menschen ist" (v. Stein 1856: 32). Hauptzweck des Staates war es demzufolge, jedes aus der Gesellschaft heraus angemeldete Sonderinteresse den „wahrhaft allgemeinen Zwecken zu unterwerfen". Da „die Tätigkeit des Staates überhaupt die Verwaltung heißt", folgere hieraus das „Gesetz der Verwaltung", d.h. das am Gemeinwohl orientierte Einwirken der Staatsgewalt auf die Gesellschaft (31, 33).

Der deutsche Beamte, der dieses Staatsverständnis verinnerlichte, war zuvörderst **Staatsdiener**. Er diente einer Staatsidee, die den Staat und seine beamteten Treuhänder von der politischen Volkswillensbildung geistig in zweifacher Weise abkoppelte: Einmal entsprach dem Bild vom Staat als eigenwilligem Hüter des Gemeinwohls, dass dieser Distanz wahrte gegenüber der gesellschaftlichen „Niederung" parteilich gebundener, widerstreitender Interessen. Zum anderen existierte und wirkte „Staat", da nach diesem Verständnis nicht durch Gesellschaftsvertrag konstituiert bzw. nicht aus dem Willen des souveränen Volkes abgeleitet, **unabhängig** von wechselnden Formen politischer Herrschaft. Dem „Staat an sich", nicht der tatsächlich existierenden politischen Ordnung später der Weimarer Demokratie, galt folglich die Treuepflicht des Beamten.

Die damit einhergehende „unpolitische" Amtsauffassung des deutschen Beamtentums war ambivalent. Das „Unpolitische" changierte zwischen mindestens drei Schattierungen: Der

staatsloyale Beamte ordnete sich der jeweiligen Staatsleitung, welche als leitende Autorität für ihn das legitime politische Element verkörperte, bereitwillig unter und wusste damit sich selbst und die eigene, vollziehende dienstliche Funktion außerhalb des Bereichs verantwortlicher Politik. Diese Grundeinstellung war, wie sich nach dem Systemwechsel von 1918 erwies, aber häufig nur scheinbar politisch neutral; sie war gegenüber der Staatsführung willfährig, solange diese konservativ bzw. ‚staatstragend' aufgetreten war, und sie gab diese Gehorsamshaltung oftmals auf, nachdem die Regierung demokratisch und republiktreu geworden war. In dieser Illoyalität von Teilen des öffentlichen Dienstes nicht zuletzt zeigte sich, dass politische Neutralität eine „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates" (Gustav Radbruch) war. Dem „unpolitischen" Beamtengeist blieben andererseits jene politischen Einflussansprüche im Innersten fremd, die aus der Gesellschaft heraus artikuliert und von Verbänden und Parteien an die Staatsführung herangetragen wurden. Solcher Pluralismus erschien als eine den – nur geschlossen handelnd gemeinwohlfähigen – Staat zersetzende, widernatürliche Politisierung (einflussreiche Staatsrechtslehrer wie Carl Schmitt, Arnold Koettgen und Ernst Forsthoff haben dieser Auffassung wirkungsvoll vorgearbeitet). Drittens schließlich konnte „unpolitische" Verwaltung auch bedeuten, dass man am Leitbild **unpersönlicher, sachlich korrekter Gesetzesherrschaft** festhielt. Dies bot dem Beamten einen doppelten Schutz gegen Politisierungsversuche von außen: Man konnte gesellschaftliche „Zumutungen" von Verbands- und Parteipolitik abweisen. Aber man konnte sich auch einer staatlichen Macht, welche gesetzeswidrig oder willkürlich agierte, im Namen der Legalität verweigern.

Dass das Gros der deutschen Beamtenschaft spätestens 1933 dem nationalsozialistischen Diktaturstaat sich geräuschlos angepasst und seine sachkundigen Dienste bereitwillig angeboten hat, erklärt sich auch aus solchem „unpolitischen" Amtsverständnis. Sofern innerlich Bedenken und Befremden aufkeimten, haben sie sich – mit wenigen Ausnahmen – einem in rechtspositivistischer Denktradition befangenen Legalismus untergeordnet, getreu der Lesart: Was staatliches Gesetz ist, kann nicht Unrecht sein. Auch die NS-Diktatur ist bekanntlich in vielen Bereichen, gerade auch im Verwaltungsrecht, formal ein Normenstaat geblieben. Soweit diese formale Schranke nicht durch Willkürmaßnahmen und rechtsfreie Terrorakte beiseitegeschoben wurde, mochte sich ein am formalen Gesetzesgehorsam geschultes Beamtentum für den Dienst im Staate Hitlers vor sich selbst von Mitverantwortung leichter freisprechen.

Diese Amtsauffassung hat dazu beigetragen, dass auch im NS-Staat die Verwaltung reibungslos funktionierte. Dennoch erscheint das „unpolitische" traditionelle bürokratische Dienstethos in der historischen Gesamtrechnung nicht ausschließlich negativ. Es diente manchen, die nicht glühende NSDAP-Parteigänger waren, als eine Nische, in die man vor der ungehemmten weltanschaulichen Gleichschaltung des öffentlichen Dienstes ohne offene Opposition ausweichen konnte. Und als nach dem Ende des Unrechtsstaates im April/Mai 1945 die hergebrachten Grundsätze einer **unparteiisch und gesetzeskorrekt** handelnden Verwaltung wieder aufgewertet wurden, hat der fortbestehende Verwaltungsstaat – und mit ihm der „unpolitische" Amtsgedanke – nicht nur einen praktischen Beitrag zur Überwindung der Lähmungskrise geleistet, sondern auch den zweiten, diesmal erfolgreichen deutschen Anlauf zur Demokratiegründung institutionell abgestützt. Nach 1945, schreibt Carl Böhret, „erwies sich diese Verwaltung als die einzige, auf der Grundlage des 'unpolitischen' Verwaltungsrechts in Kontinuität handlungsfähige Instanz wiederum als das Rückgrat des Gemeinwesens. Eine radikale Neuorientierung erschien auch jetzt nicht möglich, zumal gerade in der desorganisierten Gesellschaft die traditionellen Prinzipien der Verwaltung durchaus brauchbar waren" (Böhret 1983: 11).

Weil die administrative Kompetenz des Berufsbeamtentums – neben dem Ansehen, das lokale Politiker sich erwarben – sofort abrufbar war, wurde der tiefgehende Einschnitt des Umbruchs von 1945 besser bewältigt (Holtmann 1989). Die „wider Erwarten rasche Konsolidierung" der

staatlichen Ordnung der Bundesrepublik kann auch nach Auffassung von Historikern damit erklärt werden, dass unverzüglich eine effiziente Verwaltung eingesetzt wurde, „die eine nunmehr demokratisch legitimierte Politik bereitwillig umsetzte" (Wengst 1989: 15).

Diese Aussage enthält den Hinweis, dass sich das deutsche Beamtentum von den **vordemokratischen** Prägungen des „unpolitischen" Staatsdienstes nach 1945 wegbewegt hat (s. Beitrag Holtmann, Öffentliche Verwaltung). Dieser Wandel der westdeutschen Verwaltungskultur hat verschiedene Ursachen und Erscheinungsformen. Dass die sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (hierzu Ellwein/ Zoll 1973a: 76) in das neue bundesdeutsche Verfassungs- und Beamtenrecht übernommen wurden (s. Art. 33, Abs. 5 GG), hat die Loyalität der Berufsgruppe zur demokratischen Staatsordnung gefestigt. Zudem bindet der neu entstandene **materielle Rechtsstaat** des Grundgesetzes das Verwaltungshandeln inhaltlich an die demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Leitprinzipien der Verfassung. Anders als die Weimarer Reichsverfassung, schließt das Grundgesetz einen schrankenlosen Relativismus der verfassungstragenden Werte aus. Den öffentlichen Dienst – wie alle staatliche Gewalt – bindet die wertgebundene Verfassungsordnung des Grundgesetzes in besonderer Weise: Eine „politische Eigenmächtigkeit in der Amtsführung" (Josef Isensee) ist unvereinbar mit dem Demokratieprinzip, welches die Exekutive dem Primat der gewählten, den Willen des souveränen Volkes vertretenden Parlamente unterstellt. Generell unterliegt die Verwaltung, wenn sie Gesetze vollzieht, dem Gebot ständiger Anbindung an die Verfassung (von Münch, in: Erichsen/Martens 1988: 36). Demzufolge muss die Verwaltung ihr Handeln an den Maßstäben der materiellen Gerechtigkeit, der Berechenbarkeit und Fairness, der aktuell verbindlichen Grundrechtsauslegung, ferner der sozialstaatlichen Fürsorge und eines bürgernahen Verwaltungsverfahrens ausrichten (vgl. Becker 1989: 164; auch König 1989: 37f). Der moderne „Verwaltungsstaat", befand das Bundesverfassungsgericht 1975 in Auslegung der – damals heftig umstrittenen – politischen Treuepflicht von Beamten, sei mit seinen ebenso vielfältigen wie komplizierten Aufgaben, von deren sachgerechter, effizienter, pünktlicher Erfüllung das Funktionieren des gesellschaftlich-politischen Systems und die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens der Gruppen, Minderheiten und jedes Einzelnen Tag für Tag abhingen, auf einen „intakten, loyalen, pflichttreuen, dem Staat und seiner verfassungsmäßigen Ordnung innerlich verbundenen Beamten" angewiesen (BVerfGE Nr. 16, 22.5.1975, 347). Damit nicht nur vereinbar, sondern aufgrund der demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Handlungsgebote geradezu gefordert, zudem bedingt durch den Funktionswandel von einer nur vollziehenden zur „planenden Verwaltung", hat sich das Amtsverständnis der Staatsadministration inzwischen erkennbar verändert. Neben den Verhaltenstypus des „klassischen", einer rein sachlichen Problemlösung verpflichteten Bürokraten ist derjenige des „politischen" Bürokraten getreten, welcher gegenüber dem Einfluss konkurrierender Gruppen-, Verbands- und Parteiinteressen aufgeschlossener ist (Putnam 1976: 25 u.ö.).

7.4 Unitarische und bundesstaatliche Optionen – vom gouvernementalen zum kooperativen Föderalismus

Die Verteilung der Gewichte zwischen Bundesgewalt und Ländergewalt ist in Deutschland nach jedem politischen Systemwechsel verändert worden. Doch hat das Prinzip der Bundesstaatlichkeit, unterbrochen lediglich von der NS-Zeit, eine geschichtlich gewachsene Kontinuität. Erstmals die Reichsgründung von 1871 fügte die historisch begründete Vielzahl deutscher Teilstaaten und Landesherrschaften zu nationalstaatlicher Einheit zusammen. Die damit erreichte territoriale Geschlossenheit und die Schaffung zentraler Regierungs- und Verwaltungsinstanzen werden heute überwiegend als historische Anstöße für eine danach rasch einsetzende Modernisierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft angesehen. Solche national-

staatlich ausgelösten Modernisierungsgewinne sind in der Tat unübersehbar. Nachdem der Reichstag als parlamentarische Nationalrepräsentation seine Arbeit aufgenommen hatte, wurde die reichsweite Ausdehnung der modernen Massenintegrationsparteien auf Klassen- und Konfessionsbasis (so die bekannte Begriffsbildung S. Neumanns) beschleunigt. Von der Einführung des allgemeinen Wahlrechts (für Männer) auf Reichsebene gingen großräumig egalisierende Effekte aus. Die zentralstaatliche Bündelung der Aufgaben, der Organisation und Verfahrensweisen rational-bürokratischer Verwaltung, für Max Weber „der unentrinnbare Schatten der vorschreitenden ‚Massendemokratie'" (1976: 130), sorgte für einheitliche Behördenzuständigkeiten und Behördenakte. Die schon vor der Reichsgründung mit dem Zollverein beschrittene Vereinheitlichung des Wirtschaftsgebietes und begonnene Verkehrs- und kommunikationstechnische Vernetzung über Schienen-, Wasser- und Postwege trat in ein neues Stadium. Als erste Behörden der Reichsverwaltung wurden, durch Ausgliederung von Zuständigkeiten aus der Reichskanzlei, das Reichseisenbahnamt (1873) und das Reichspost- und Telegraphenamt (1876) gegründet. Folgt man zudem den Prämissen der US-amerikanischen Politische-Kultur-Forschung der sechziger Jahre, dann ist auch die Ablösung lokal bornierter Sichtweisen durch national erweiterte Perspektiven – in der Sprache von Almond/ Verba „the shift from local parochialism to centralized authority" (1963: 23) – ein Indikator für politische, in diesem Punkt auf der Ebene subjektiver Einstellungen wirksame Modernisierung.

Demzufolge hätte der kontinuierliche Ausbau eines zentralistischen Einheitsstaates in der Logik der deutschen nationalstaatlichen Entwicklung gelegen. Doch kann von einer unaufhaltsamen oder überwiegenden Durchsetzung der unitarischen Option in der Wilhelminischen Ära keine Rede sein. Im Gegenteil: Das Deutsche Reich blieb bis 1918 seinem konstitutionellen Grundmuster zufolge ein Bundesstaat. Dessen zentralstaatliche Organmacht wird im Rückblick mal stärker, mal schwächer eingeschätzt, je nachdem, ob die **Verfassungsnormen** oder die Verfassungspraxis gewichtet werden. Für Heinz Laufer etwa hat der Reichstag als das eigentlich „unitarisch-demokratische Element im Verfassungsgefüge" eine schwache Position gehabt. Das Reich sei von den Gliedstaaten in mehrfacher Weise abhängig gewesen: finanziell von den Matrikularbeiträgen, administrativ wegen der Zuständigkeit der Länder für die Ausführung der Reichsgesetze, politisch infolge der Vetoposition des Bundesrates, der Ländervertretung, im Gesetzgebungsprozess (Laufer 1991: 32-34). Demgegenüber betont z. B. Thomas Nipperdey, dass der Bundesrat durch Bismarck zu Zwecken eines von Berlin aus zentral gesteuerten „Regierungsföderalismus" instrumentalisiert worden sei. Generell sei ein unitarischer Gesamttrend unübersehbar: „insgesamt Angleichung, Zentralisierung und Kooperation". Die Länder seien nurmehr „teilsouveräne" Staaten gewesen, „ihre Mitbestimmung im Bundesrat war mehr Schein als Realität und war ganz und gar auf die Regierungen beschränkt." Zwar habe eine „altmodische Vielheit" regionaler Eigengewichte fortbestanden. Dennoch sei das Reich 1914 weit geschlossener als 1871 gewesen. In der „staatsgeformten Gesellschaft" hätten sich die Gemeinsamkeiten, einzelstaatlich und letztlich auch national, deutlicher durchgesetzt (Nipperdey 1992/II: 609-620).

Unbestritten ist, dass 1871 eine föderativ-staatliche Verfassungstradition begründet wurde, die auch für die Ausgestaltung des föderalistischen Elements im Grundgesetz in manchem als Vorbild gedient hat. Übernommen wurde 1949 etwa das Prinzip einer funktionell-vertikalen Gewaltenteilung, die dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit und den Ländern die ausführende Verwaltung in identischen Aufgabenfeldern zuweist (s. Benz 1989: 183). Die Kontinuität einer eigenen Staatlichkeit der Länder bezeugt, dass diese sich als Träger einer historisch gewachsenen regionalen Eigenart und Vielfalt behauptet haben. Die zeitweise verfügte Beseitigung bundesstaatlicher Strukturen, ein Merkmal sowohl der nationalsozialistischen als auch der DDR-Variante des zentralistischen Einheitsstaates, blieb Episode. Als im Oktober 1990 die DDR ihren Beitritt zur Bundesrepublik vollzog, sind jene ostdeutschen Flächenländer, die

1952 der territorialen Umgliederung in Bezirke hatten weichen müssen, unbeschadet einer kurz aufflackernden Debatte um Territorialreformen wie selbstverständlich wiedergegründet worden. Nach Kriegsende waren deutsche Länder zunächst noch in einem nationalstaatlichen Vakuum entstanden, teils in ihrer geschichtlich überlieferten räumlichen Gestalt (wie z.B. Bayern oder die norddeutschen Stadtstaaten), teils als Kunstprodukte alliierter Dezentralisierungsmaßnahmen (wie z.B. die ‚Bindestrich-Länder' Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz). Im Potsdamer Abkommen von August 1945 waren die Ziele der demokratischen Reorientierung und eines dezentralen Aufbaus politisch-administrativer Strukturen miteinander verknüpft. Die berühmt gewordene amerikanische Direktive JCS 1067 wies deshalb die Befehlshaber der US-Militärregierung für Deutschland an, die künftige deutsche Verwaltung „im Sinne einer Dezentralisierung des politischen und verwaltungsmäßigen Aufbaus" bzw. einer „Autonomie in regionalen und örtlichen Dienststellen" neu zu ordnen (zit. nach Michaelis/ Schraepler 1977: 25-27).

Noch 1945 wurde damit begonnen, die Kontinuität deutscher Bundesstaatlichkeit im Westen und zunächst auch im Osten des besetzten Deutschland fortzuführen, allerdings mit einer strukturell einschneidenden Änderung, nämlich der Zergliederung des Teilstaates Preußen. In alliierten Denkschriften als Hort des deutschen Militarismus und Untertanengeistes bezeichnet, verschwand damit ein Land von der politischen Landkarte, das noch während der Weimarer Republik im Machtgefüge des Reiches eine hegemoniale Stellung eingenommen hatte, aber bereits damals Gegenstand von Reich-Länder-Verhandlungen um eine Reichsreform gewesen war (Holtmann 1995a).

In der deutschen Tradition seit 1871 ist somit die Kontinuität bundesstaatlicher Gliederung ebenso aufbewahrt wie die mehrfache Korrektur und Abwandlung des föderativen Ordnungsprinzips. Die verfassungstheoretische Begründung des letzteren unterlag, ebenso wie die reale konstitutionelle Ausbalancierung von föderalistischen und unitarischen Elementen, im Laufe der Entwicklung einem wiederholten Wandel. Solange an der Spitze der Reichs- und der Länderregierungen Personen agierten, die sich als Treuhänder einer abgehobenen Staatsräson und nicht als Repräsentanten gesellschaftlicher bzw. richtungspolitischer Interessenkonstellationen verstanden, wurden die Konfliktregelungsmuster und die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Teilstaaten und Zentralgewalt in **etatistischer** Weise gehandhabt. Dies traf zu auf den erwähnten gouvernementalen Föderalismus der Bismarckära, und es kennzeichnete partiell noch die Spätphase der Weimarer Republik, als die Praxis der Präsidialkabinette, mit Notverordnungen autoritär zu regieren, originäre Länderrechte außer Kraft setzte.

Die im Kaiserreich entwickelte deutsche bundesstaatliche Doktrin nahm zwar den in der nordamerikanischen Föderalismustheorie des 18. Jahrhunderts formulierten Grundgedanken der geteilten Macht und der Balance der Gewalten ebenfalls auf, nicht aber die demokratietheoretische Begründung. In den „Federalist Papers" war ja ein dezentrales Gegengewicht zur Bundesgewalt gerade deswegen gefordert worden, um „eine größere Vielfalt von Parteien und Interessengruppen" über den Weg der einzelstaatlichen Zuständigkeit an die staatliche Willensbildung heranzuführen (Ermacora 1958: 73ff.). Noch in der Weimarer Verfassungskonstruktion hingegen war das Bundesstaatsprinzip weder als solches gegen Verfassungsänderungen geschützt noch mit dem Demokratieprinzip in einem änderungsfesten Verfassungsleitsatz verschmolzen worden. Von der ohnehin überwiegend unitarisch denkenden deutschen Staatsrechtslehre wurde eher begrüßt, dass die Weimarer Reichsverfassung die Stellung der Länder im Vergleich zur Monarchie schwächte und einer unitarischen Reichspolitik den Weg bahnte.

Die Weimarer Verfassung kannte keine wirksamen föderativen Hemmungen gegen das Vordringen der Reichsgewalt in Länderdomänen. Zumal im Sektor der Finanzverfassung erman-

gelte es echter Mitspracherechte der Länder. Die Reichsregierung hat dies bald konsequent ausgenutzt, indem sie eine Reichsfinanzverwaltung aufbaute und die Steuergesetze sowie den innerstaatlichen Finanzausgleich nach ihrem Willen aus- und umgestaltete (s. Renzsch 1991). Die Stärkung der zentralstaatlichen Gewalt war schon durch das System der Kriegswirtschaft seit 1914 angebahnt worden, und sie verstetigte sich nun, weil die Größenordnung der wirtschaftlichen und sozialen Kriegsfolgelasten und auch zentrifugale Tendenzen in etlichen Teilen des Reiches dies erforderten. Die Aushöhlung der Ländergewalt war evident. Da auch der Reichsrat im Gesetzgebungsverfahren über keine wirkliche Vetomacht verfügte, konnte sich die Ländervertretung der zentralisierenden Tendenz nicht wirksam entgegenstellen.

Das 1930 etablierte Notverordnungsregime höhlte föderalistische Positionen nachhaltig aus, indem die Länder in ihrer Zuständigkeit für den Landeshaushalt und die innere Sicherheit den autoritären Weisungen der präsidial gestützten Reichsregierung unterworfen wurden. Hiermit lebte die etatistische Traditionslinie des deutschen Regierungsföderalismus wieder auf und nahm eine Richtung, die nach 1933 im Einheitsstaat des Nationalsozialismus ihren Endpunkt fand. Mit dem „Zweiten Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich" vom 7. April 1933 wurde die gänzliche Entmachtung des Länderparlamentarismus besiegelt.

Andererseits verdient Beachtung, dass das eine föderalistische Ordnung kennzeichnende Spannungsverhältnis zwischen Zentralstaat und dezentraler Machtverteilung in Weimar sehr wohl existierte und, wie beispielsweise die Reichsreformvorschläge zeigen, auch zu konstruktiver Arbeit fähig war. Und: Solange die Länderparlamente handlungsfähig blieben, sind Reichs- und Landespolitik mit der Handlungslogik eines pluralistischen Parteienwettbewerbs, der seinerseits national wie regional operierte, in Deutschland erstmals eine Verbindung eingegangen. Dies gilt auch noch für die Periode der heraufziehenden Staatskrise 1930 bis 1932. Das „Bollwerk Preußen" wurde von der republiktreuen Landesregierung Braun-Severing auch deshalb verteidigt, um das demokratische Verfassungs- und Regierungssystem im Reich zu stützen. Umgekehrt probten die Rechtsparteien in Reichstag und Landtag eine konzentrische Strategie, um in Preußen einen Machtwechsel bzw. die kalte Gleichschaltung mit dem Reich herbeizuführen (Mommsen 1990).

Der Weimarer Föderalismus hatte mehrere Gesichter: Mit dem Unitarismus der Reichspolitik konkurrierte, zunehmend in die Defensive gedrängt, der politische Eigenanspruch einer Sonderzuständigkeit der Länder. Der Dualismus zwischen zentraler Reichs- und dezentraler Ländermacht wurde in der Reichsverfassung durch die Parlamentarisierung beider staatlicher Ebenen auf eine demokratische Grundlage gestellt. Die Verkopplung von Föderalismus und Demokratieprinzip ist jedoch nach 1930 zerfallen, als die Landesregierungen, parlamentarisch durch antidemokratische Verhinderungsmehrheiten blockiert, nurmehr „geschäftsführend" amtierten.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nimmt in seinen Regelungen der Bund-Länder-Kooperation das ältere Moment funktioneller vertikaler Gewaltenteilung (Bundesgesetzgebung und Ländervollzug in identischen Aufgabenbereichen) neuerlich auf. Darüber hinaus normiert es eine unauflösliche Verbindung des Bundesstaats- mit dem Demokratieprinzip, die in der sog. Ewigkeitsklausel des Artikel 79, Abs. 3 GG aufgehoben ist. Mit der 1945 vollzogenen Aufteilung Preußens wurde ein extremes territoriales Ungleichgewicht in der Ländergliederung beseitigt und außerdem eine Wiedergeburt des machtpolitischen Dualismus Reich-Preußen vereitelt. Das Mitwirkungsrecht der Länder an der Gesetzgebung des Bundes ist über den Bundesrat gesichert und überdies, infolge der Zustimmungspflichtigkeit zahlreicher Gesetze, materiell erheblich ausgeweitet worden. Dies konstituiert einen innerstaatlichen Einigungszwang, der für den „kooperativen Föderalismus" der Bundesrepublik charakteristisch und stilbildend geworden ist (s. Beitrag Kropp, Bundesländer).

Die im Verfassungsgrundriss 1949 angelegten Formen und Erfordernisse wechselseitigen Zusammenwirkens sind seither um zusätzliche Institutionen einer „Politikverflechtung" (z.B. die sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a,b GG) erweitert worden. Diese Einrichtungen stellen einerseits eine Fortentwicklung der gefundenen Form bundesstaatlicher Machtbalance dar. Andererseits belegen sie insgesamt einen Machtgewinn für den Bund, der dank seiner Finanzkraft auf vormals autonome Bereiche der Länderzuständigkeit nunmehr Einfluss nimmt (Benz 1989, Vogel 1984: 809, 815ff. ; Bothe 1984: 1255ff.). In der bekannten Formel Konrad Hesses lässt sich die heutige Bundesrepublik als ein „unitarischer Bundesstaat" bezeichnen.

7.5 Kommunale Selbstverwaltung

Mit der Gewährung **lokaler Autonomie** seitens des spätabsolutistischen Königtums wurde in Deutschland ein eigener Traditionsstrang dezentraler Machtausübung begründet. Die Preußische Städteordnung von 1808 gilt gemeinhin als der Geburtsakt einer modernen kommunalen Selbstverwaltung. Diese ist allerdings bis 1918 ein Privileg des begüterten Stadtbürgertums geblieben und hernach durch den Zentralismus zweier Diktaturen im gesamten Reich bzw. im Osten Deutschlands nochmals für kürzere oder längere Zeit unterbrochen gewesen. Nach 1945 hat die Selbstverwaltung der Städte, Gemeinden und Landkreise in einer der demokratischen Grundordnung angemessenen Rechtsform in das Grundgesetz (Artikel 28, Abs. II) Aufnahme gefunden (s. Beitrag Walter-Rogg/ Kunz/ Gabriel, Kommunale Selbstverwaltung).

Gemäß den Absichten ihres geistigen Vaters, des Reichsfreiherrn vom Stein, sollte die per Kabinettsorder des Königs am 19. November 1808 in Kraft gesetzte Preußische Städteordnung den „Bürgersinn und Gemeindegeist beleben" und dem „Bedürfnis einer wirksameren Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens" entgegenkommen. Die (nach einem Zensuswahlrecht gewählten) ehrenamtlichen Stadtverordneten sollten die ganze Bürgerschaft vertreten und die örtliche Verwaltung kontrollieren. Der Stadtvorstand, der Magistrat, wurde aus der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Diese legte auch eine Dreierliste mit Wahlvorschlägen vor, aus welcher der Landesherr den Bürgermeister ernannte. Zur unterstützenden „Administration" und „fortwährenden Lokalaufsicht" wurden Deputationen und Kommissionen – die Vorläufer von kommunalen Ausschüssen – gebildet. Der Magistrat blieb jedoch der Supervision übergeordneter Staatsbehörden unterworfen. Der Staat behielt sich das oberste Aufsichtsrecht „über die Städte, ihre Verfassung und ihr Vermögen" vor. Bei kommunalen Beschlüssen, die „Neuerungen" enthielten, musste die staatliche Zustimmung eingeholt werden.

Diese frühe Institutionalisierung einer eigenständigen kommunalen Ebene wies einen Weg in die politische Moderne, der zunächst noch unverkennbar obrigkeitlich reglementiert war. Der Weg für bürgerschaftliche „Selbsttätigkeit" wurde frei durch „staatliche Wohltat". Lokale Partizipation war hinfort möglich und laut allerhöchster Willensbekundung sogar erwünscht, blieb aber aufgrund des ungleichen Wahlrechts und der weitreichenden Staatsaufsicht vom Modell einer Graswurzel-Demokratie noch weit entfernt. Die Formulierung der Stein'schen Städteordnung, dass die Stadtvertretung „in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens" die Bürgerschaft verträte, nahm zwar den Kerngedanken kommunaler Autonomie, die Allzuständigkeit, schon vorweg, und ebenso das Prinzip mittelbarer Staatsverwaltung (die staatliche Polizeigewalt konnte an den Magistrat delegiert werden). Andererseits wurde „Gemeindeautonomie" als ein Freiheitsrecht **der Gesellschaft** verstanden. Diese rechtsdogmatische Festlegung, welche die in der deutschen Staatsrechtslehre bis 1933 vorherrschende Doktrin der Trennung von Staat und Gesellschaft auf die kommunale Ebene übertrug, hatte nachhaltige

Wirkungen: Der Gesellschaft zugeschlagen, gingen die Kommunen ihrer Zuständigkeit für Politik – diese galt ja als Staatssache – verlustig. Fortan bürgerte sich in Deutschland die bis heute populäre Auffassung ein, dass Kommunalpolitik eine **unpolitische Erledigung von Sachfragen** sei, bei welcher eine ideologisch aufgeladene und „von oben gesteuerte" Parteipolitik nichts zu suchen habe (Wehling 1991; Holtmann 1989: 61ff. und 1995b: 193ff.).

Wie lange diese dualistische Vorstellung von Staat und Gesellschaft dominierte, zeigt sich u.a. daran, dass noch die Weimarer Reichsverfassung in Artikel 127 die Selbstverwaltung der Gemeinden als ein **Grundrecht**, im Sinne einer „gesellschaftlichen Freiheit zum Staat" (so Ulrich Scheuner), normiert hat (Holtmann 1995a). Die im Kern vordemokratische Idee einer Polarität zwischen der gesellschaftlichen und der staatlichen Sphäre ist mit dem Einfügen einer **institutionellen** Garantie für kommunale Selbstverwaltung in das Grundgesetz (Artikel 28) aus der Verfassungstheorie verschwunden. Nachdem schon die Weimarer Reichsverfassung im kommunalen Regelwerk die herkömmlichen undemokratischen Elemente, vor allem das Dreiklassenwahlrecht, erstmals beseitigt hatte, wurde „Gemeindedemokratie" nach 1945 zu einem Fundament politischer Neuordnung; zunächst faktisch, durch die fundamentale Bedeutung der den Deutschen übertragenen alliierten Auftragsverwaltung in Gemeinden und Kreisen, sodann juristisch durch einen nachholenden Rechtsakt in Länderverfassungen und dem Bonner Grundgesetz. Gemäß Art. 28 GG besitzen Gemeinden – eingeschränkt auch Landkreise – den Status einer unterstaatlichen Gebietskörperschaft. Dieser ist ein sog. Kernbereich örtlicher Aufgaben zu eigenverantwortlicher Erledigung zugewiesen. Allerdings sind diese Aufgaben nicht in einem Katalog enumerativ verbindlich festgelegt, sodass der tatsächlich fortschreitenden Überformung kommunaler „Allzuständigkeit" durch staatliche Gesetze kaum wirksame Grenzen gesetzt sind (vgl. von Mutius 1984: 269 und Faber 1984: 1705-1746).

Heute ist kommunale Selbstverwaltung unbestritten eine dezentrale Einrichtung im föderativen Staat. Sie nimmt als dritte, untere Stufe öffentlicher Gewalt teils Aufgaben des eigenen, teils solche des übertragenen Wirkungskreises wahr. Die tragenden Verfassungspfeiler der funktionellen vertikalen Gewaltenteilung und „Politikverflechtung" haben somit eine kommunale Verankerung erhalten. Die ältere Kontroverse, ob die Gemeinden „ursprüngliche", d.h. vor dem Staat existierende (und folglich der Gesellschaft zuzuordnende!) Gebietskörperschaften waren oder in ihrer Rechtsnatur lediglich vom Staat abgeleitet sind, ist heute in der Tat nurmehr historisch interessant (s. Isensee 1990: 610). Ebenso ist die politische Qualität kommunaler Selbstverwaltung objektiv unbestreitbar, auch wenn sich die Ideologie einer „unpolitischen" Gemeindepolitik zählebig hält. Die Agenda der Kommunalpolitik, ihre externe Einbindung in das System der gesamtstaatlichen Politikverflechtung sowie ihre internen Entscheidungsprozesse sind zweifellos politisch. Obgleich sich Freie Wählergemeinschaften vornehmlich in kreisangehörigen Gemeinden in der Konkurrenz mit politischen Parteien bis heute erfolgreich behaupten (Wehling 1991; Holtmann 2003), haben sich die typischen Formationen und Verfahrensweisen des Parteienstaates auch auf kommunaler Ebene weitgehend durchgesetzt.

Die Übertragung des Gesetzesvollzugs an kommunale Stellen ist schon deshalb notwendig, weil die staatlichen Behörden des Bundes (zuvor des Reiches) und der Länder traditionell kaum eigene Verwaltungsunterbauten besitzen. In der doppelten Funktion als Träger der Selbst- und der Auftragsverwaltung kommt also durchaus ein schon lange institutionalisiertes Traditionselement deutscher Kommunalpolitik zum Ausdruck. Allerdings wurde erst unter demokratischen Verfassungsbedingungen das Prinzip dezentraler Aufgabenerledigung mit dem Postulat der Bürgernähe verbunden.

In dem Maße, wie gesetzliche Pflichtaufgaben an Städte, Gemeinden und Kreise zur Ausführung delegiert werden, ist der Staat auf einen loyalen kommunalen Vollzug stärker angewiesen. Andererseits steigen, soweit es sich dabei um Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises handelt, gemäß dem sog. Konnexitätsprinzip, welches die Zahlungsverpflichtung dem rechtlich Zuständigen überträgt, die finanziellen Belastungen der Kommunen. So beleuchtet die akute Finanznot der Städte und Gemeinden seit den 1990er Jahren eine Eigenart föderativstaatlicher Finanzverfassung und Politikverflechtung, die es ermöglicht, die Zahlungsverpflichtungen finanzwirksamer staatlicher Gesetze, vor allem im Bereich sozialer Leistungen, auf die kommunale Ebene abzuwälzen. Ein solcher Transfer öffentlicher Lasten hat für die Gemeindekassen prekäre Folgen, zumal in Zeiten konjunktureller Einbrüche, wenn das Steueraufkommen sinkt und die Aufwendungen für Wohlfahrtslasten bzw. Sozialhilfe zunehmen.

Diese für die Kommunen nachteiligen Effekte sind ebenfalls kein politisches Novum, sondern bereits in der Weimarer Republik aufgetreten. Allein die gemeindlichen Ausgaben für die Erwerbslosenfürsorge sind damals im Sog der Weltwirtschaftskrise von 160 Mio. RM im Jahr 1928 auf über 1 Mrd. RM im Jahr 1931 angewachsen (Kommunales Jahrbuch 1932: 49). Mit den Sozialhilfeausgaben – einschließlich jener, die entstehen, wenn Erwerbslose aus der Arbeitslosenunterstützung bzw. Arbeitslosenhilfe ausgesteuert werden – werden auch in der Bundesrepublik die kommunalen Kassen nach wie vor belastet. Jedoch wurde nach 1949 das System des innerstaatlichen Finanzausgleichs insoweit gemeindefreundlich fortentwickelt, als Artikel 106 GG den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden Anteile am Aufkommen der Einkommensteuer sowie an den Einnahmen, die den Ländern aus den Gemeinschaftssteuern anteilig zufließen, garantiert. Im Unterschied zur Weimarer Republik wird somit die Teilung einiger wichtiger Steuern zwischen Zentralstaat, Ländern und Kommunen verfassungsrechtlich verbindlich geregelt.

Trotz der bestehenden Finanzverteilungskonflikte hat sich in der Bundesrepublik zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung eine insgesamt gut funktionierende Zusammenarbeit herausgebildet. Infolge des wachsenden Steuerungsbedarfs bei der lokalen Umsetzung und Bündelung sektorspezifischer staatlicher Programme ist die Kommune auch als Vollzugsorgan deutlich aufgewertet worden. Denn einmal sind es kommunale Stellen, die bei der Programmdurchführung mit dabei auftauchenden Restriktionen, beispielsweise nichtintendierten Folgen oder negativen Reaktionen der Adressaten, ehestens und unmittelbar konfrontiert werden; sie fungieren gleichsam als Frühwarnsysteme für Implementationsprobleme. Zum anderen können dank derartiger Rückmeldungen von unten die Programme selbst noch während des Vollzugs verändert bzw. flexibel angepasst werden (Meisel 1997). Staatliche Auftragsverwaltung und Aufgabenvollzug durch kommunale Stellen folgt mithin nicht mehr durchgehend dem herkömmlichen hierarchischen Muster, sondern ist partiell ersetzt worden durch Formen einer vertikalen Kooperation zwischen Staats- und Kommunalverwaltung.

7.6 Politische Parteien: Von der konstitutionellen Schattenexistenz zum demokratischen Parteienstaat

Politische Parteien waren in Deutschland nie sonderlich populär. Obgleich sie seit der Reichsgründung 1871 das politische Leben de facto zunehmend beeinflussten und einen beträchtlichen Bevölkerungsteil in ihren Reihen organisierten, blieben sie in der politischen Arena noch lange bestenfalls geduldet und in ihrem rechtlichen Status auf eine Existenz außerhalb der Staatsverfassungen beschränkt. Während das Verfassungswerk Bismarcks sie gänzlich unerwähnt ließ, tauchten Parteien in der Weimarer Reichsverfassung bezeichnen-

derweise nur in einem Nebensatz mit zudem negativem Grundtenor auf: Beamte seien, hieß es dort, Diener der Gesamtheit, „nicht einer Partei" (Art. 130 WRV).

Die lange währende verfassungsrechtliche Nichtanerkennung von politischen Parteien widerspiegelt den formell nachrangigen Status, auf den sie im Regierungssystem verwiesen wurden, sowie ihre geringe ideelle Geltung im traditionellen deutschen Staatsverständnis. Wo der Staat, vertreten durch eine zuerst monarchisch, später präsidentiell berufene Regierung und Beamtenschaft ein Alleinvertretungsrecht auf die Wahrung des Gemeinwohls beanspruchte, war theoretisch kein Raum für ein diesem Anspruch auch nur ebenbürtiges Mandat politischer Parteien. Diese verkörperten, als Sprachrohr für gesellschaftliche Partikularinteressen, in der herrschenden Staatsauffassung einen Vertretungsanspruch staatspolitisch **minderer Art**, welcher von höherer gouvernementaler oder bürokratischer Warte aus als ein die staatliche Einheit gefährdendes und den Gesamtwillen des Staates spaltendes Element abgewertet und abgelehnt worden ist. Einflussreiche Vertreter der deutschen Staatsrechtslehre haben noch während der Weimarer Republik das Parteiensystem und das Demokratieprinzip wirkungsvoll gegeneinander ausgespielt, indem sie dem Staat, welcher als Gehäuse der „homogenen Volksgemeinschaft" vorgestellt wurde, und einem dieser Gemeinschaft Ausdruck gebenden „einheitlichen Volkswillen" die „zersetzende" pluralistische Interessendynamik des Parteienbetriebs gegenüberstellten. Schuld an der Krise des Staates trüge, befand etwa Arnold Koettgen 1931, „die Denaturierung der Demokratie in dem Parteienstaat". Selbst der Sozialdemokrat Gustav Radbruch, einer der – wenigen – republiktreuen Staatsrechtslehrer, zeigte sich 1930 bei seinem Plädoyer für die Anerkennung der Parteipolitik von dem Denkansatz der antipluralistischen identitären Demokratietheorie erkennbar geprägt, als er den Parteienstaat als ein **zwar soziologisch** unvermeidbares Entwicklungsmoment beschrieb, das gleichwohl zur demokratischen **Ideologie**, welche auf der Identität von Regierten und Regierenden beruhe, im Gegensatz stünde. Indes seien, fügte er fast beschwichtigend hinzu, in den Weimarer Parteienstaat „Gegengewichte gegen die Übermacht der Parteien" eingefügt. Ihre Gegenspieler seien einerseits der volksunmittelbar gewählte Reichspräsident, andererseits „das Volk als Ganzes", wie es mit plebiszitärer Willensbekundung bei Volksbegehren und Volksentscheid in Erscheinung trete (Radbruch 1930: 286f.).

In der Verfassungskonstruktion des Bismarckreiches hatten der Reichstag – und damit die dort vertretenen Parteifraktionen – auf die Staatswillensbildung nur partiell Einfluss nehmen können durch das parlamentarische Budget- und Gesetzgebungsrecht. Hingegen kam es bis 1918 nicht zu einer echten Parlamentarisierung der Regierungsgewalt: Reichskanzler, Reichsregierung und Beamtenschaft blieben nicht dem Parlament, sondern dem Kaiser verantwortlich. Die konstitutionelle Anerkennung der legislatorischen Parlamentsbefugnis war ein Zugeständnis an die Partizipationsbestrebungen der sich entfaltenden industriellen Gesellschaft. Die Beschränkung der gewählten Volksvertretung auf eine lediglich „negative Macht" (Theodor Schieder) entsprang jenem obrigkeitsstaatlichen und zutiefst vordemokratischen Vorbehalt, welcher den Staatswillen dem Volkssouverän nicht gänzlich „ausliefern" wollte. Diese obrigkeitliche Beschränkung wurde durch die Weimarer Reichsverfassung nur halb korrigiert. Das semipräsidentielle Regierungssystem der Republik machte den Reichskanzler zwar vom Vertrauen der Reichstagsmehrheit abhängig, es beließ aber das Recht zur Ernennung des Regierungschefs in der Zuständigkeit des Reichspräsidenten, der überdies das Parlament auflösen konnte.

Zentrale und für die Entwicklung des Parteiensystems wichtige Institutionen des Wilhelminischen Regierungssystems wie die Reichsverfassung, das Reichstagswahlrecht und das System der Gewaltentrennung zwischen Parlament und Exekutive boten also das uns nun schon vertraut widersprüchliche, zwischen konservativer Erstarrung und Aufbruch in die Moderne schwankende Bild. Begründet wurde durch die konstitutionelle Grundentscheidung von

1871 eine politische Tradition, die das in der Entwicklung politischer Parteien angelegte Modernisierungsmoment zugleich gefördert und gehemmt hat. Fördernd wirkte sich aus, dass die institutionelle Ausstattung des neugegründeten Nationalstaats Anstöße und Raum gab für die Formierung eines modernen Mehrparteiensystems, welches nicht nur die demokratische Umwandlung des Parlaments beschleunigte, sondern auch Interessenlagen eingliederte und artikulierte, die in der sich industriell transformierenden Gesellschaft zutage traten, sich zuspitzten und dabei den Trennlinien tiefgehender sozialer Konflikte („cleavages") folgten. Der klassischen Cleavage-Theorie von Lipset/Rokkan zufolge, sind die zu politischer Organisation drängenden weltanschaulichen Hauptströmungen dem Verlauf scharfer gesellschaftlicher Bruchkanten gefolgt und dann, seit dem späten 19. Jahrhundert, in Gestalt des damals entstandenen Parteiensystems auf lange Zeit „eingefroren" geblieben. Parteien gingen damals, so Lipset/Rokkan, mit bestimmten Teilformationen der Gesellschaft dauerhafte politische „Allianzen" ein, und sie übernahmen, indem sie auf diese Weise gesellschaftlich polarisierte Interessengegensätze in die institutionalisierte Konfliktregelung des Parteienwettbewerbs übersetzten, eine Integrations- und Ausdrucksfunktion. Umgekehrt bildeten sich in der langfristig stabilen Verteilung der Wähleranteile die in der deutschen Gesellschaft vorhandenen Cleavage-Strukturen zuverlässig ab (Lipset/Rokkan 1967b: 4ff.).

Die zeitgerechte parteipolitische Überformung sozialer Interessenlagen während der Kaiserzeit zeigt mehrere der von Lipset/Rokkan herausgearbeiteten Hauptkonfliktlinien: den Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital, zwischen ‚Staatskirche' und ‚Dissidenten', zwischen Stadt und Land bzw. altem und neuem Unternehmertum sowie im Spannungsfeld regionaler Sonderinteressen und ethnischer Minoritäten den Gegensatz zwischen Zentrum und Peripherie. Diese Interessenfronten wurden sämtlich in das Parteiensystem übersetzt, wenngleich mit unterschiedlicher Größenordnung und Dauer. Die sozialdemokratische Massenpartei stieg auf als parlamentarische Vertretung des klassenbewussten Proletariats. Das katholische Zentrum, ebenfalls Massenorganisation, jedoch mit konfessionellem Vereinigungspunkt, hat seit dem sog. Kulturkampf zwischen Bismarck und der römischen Kurie das betont katholische Lager inkorporiert. Der agrarische Landadel und die Schicht der preußisch-konservativen Wert- und Funktionselite bildeten den sozialen Unterbau der konservativen Parteien. Die Liberalen repräsentierten das Bürgertum, nach dem Schisma getrennt in zwei Parteien, wobei sich das Wirtschaftsbürgertum der mit Bismarck kooperierenden Nationalliberalen Partei, der linksliberale Flügel der Freisinnigen Partei zuwandte. Kleinparteien mit regionalem Schwerpunkt vertraten entweder, wie die hannoversche Landespartei der Welfen und die Bayerische Volkspartei, föderalistische Sonderinteressen oder, wie die Polenpartei, nationale Minderheiten.

Langfristig strukturbildend für das deutsche Parteiensystem wurden jene – von Fritz Valjavec (1951) so gekennzeichneten – politischen Hauptströmungen der Konservativen, Liberalen, Sozialisten und Zentrumskatholiken. Jeweils zentriert auf eine bzw. zwei Partei(en) als spezifische politische „Agentur", haben sich diese vier politisch-sozialen Formationen alsbald zu „Sozialmilieus" verdichtet, die in der bekannten Definition von M. Rainer Lepsius durch die „Koinzidenz mehrerer Strukturdimensionen wie Religion, regionale Tradition, wirtschaftliche Lage, kulturelle Orientierung, schichtspezifische Zusammensetzung der intermediären Gruppen" ihre innere Geschlossenheit erhalten haben und nach außen sowie gegeneinander scharf abgegrenzt gewesen sind (Lepsius 1966).

Modern war diese Entwicklung in zweierlei Hinsicht. **Organisationsintern** beschleunigte sie den Aufbau programmatisch profilierter Massen- und Apparatparteien mit territorial (d.h. reichsweit sowie auf Länder- und Kommunalebene) und z.T. auch funktional (d.h. nach Politikbereichen und Zielgruppen) ausdifferenzierter Organisation. **Organisationsextern** war bedeutsam, dass die dauerhafte Verbindung von Parteien mit bestimmten Sozialgruppen für

stabile Parteiidentifikationen sorgte und damit zu einer vergleichsweise konstanten politischen Kräfteverteilung führte, die es etwa der SPD ermöglichte, gestützt auf einen kontinuierlich wachsenden Wählersockel, trotz Diskriminierung durch die Staatsgewalt, lange vor 1914 begrenzte Machtanteile in Parlamenten und parastaatlichen Einrichtungen insbesondere des sozialen Sektors zu erringen.

Ebenso sind allerdings die modernitätshemmenden Merkmale der besonderen Genetik des deutschen Parteiensystems offenkundig. Da das Bismarckreich den Parteien das Recht der Regierungsbildung und der Kontrolle der Exekutive verwehrte, blieb, wie Max Weber es 1918 rückblickend beschrieb, die Struktur des deutschen Parlamentarismus – und damit das Selbstverständnis seiner Parteifraktionen – „zugeschnitten auf eine lediglich **negative Politik**: Kritik, Beschwerde, Beratung, Abänderung und Erledigung von Vorlagen der Regierung" (Weber 1980: 351). Mit anderen Worten: Der Möglichkeit der Regierungs(mit)verantwortung und folglich den speziellen Anpassungserfordernissen koalitionsbildender und -erhaltender Kompromissfindung enthoben, übten sich die Parteien in parlamentarischem Attentismus, d.h. sie bezogen eine entweder staatsloyale oder staatsoppositionelle Wartestellung gegenüber der Regierung. Und weil Regieren für die Parteipolitiker „kein Thema" war, förderte dies die ideologische Verhärtung und den Zusammenschluss der Parteilager nach innen. Bei den Sozialdemokraten war dies besonders ausgeprägt. Der erlebte Ausschluss als „Reichsfeinde" und die eigene revolutionäre Programmatik veranlassten, wie Weber notierte, die SPD-Führer, „die Partei jahrzehntelang in eine Art von politischer Ghettoexistenz einzuschachteln, um jede befleckende Berührung mit dem Treiben eines bürgerlichen Staatsmechanismus zu vermeiden" (366).

Selbst jene Parteien, die für die Nichtbeteiligung an Regierungsmacht über den Weg der Ämterpatronage abgefunden wurden, hielten ihre Gesinnungsschilde blank. Die deutschen Parteien konservierten ihr Erscheinungsbild „geschlossener Landeskirchen mit strenger Orthodoxie" (Schieder 1958: 139). Infolgedessen wurden auch auf der Ebene der zugehörigen sozialen Milieus die „Moralgrenzen" (Lepsius), welche politische Kombattanten und Gegner auch im Sozialverhalten voneinander trennten, schärfer gezogen. Wohlgemerkt: Nicht die „Versäulung" der Parteilager an sich erwies sich als fatal (in den Niederlanden z.B. gelang die Verknüpfung mit dem Konfliktregelungsmuster der Konkurrenzdemokratie), wohl aber ihre besondere weltanschauliche Überformung, die einen politischen Hegemonial- bzw. Absolutheitsanspruch ausdrückte und das Denken in Freund-Feind-Schablonen förderte. Auf diese Weise verband sich die gesellschaftliche Fragmentierung mit einer ideologisch aufgeladenen sozialen Feindseligkeit, was ein pragmatisches Aushandeln politischer Kompromisse erheblich erschwerte. Politische Gegensätze wurden nicht durch Formen eines unvoreingenommenen gesellschaftlichen Miteinanderumgehens abgemildert. Vielmehr waren auch soziale Beziehungen von vornherein politisiert. Diese dogmatisch verhärtete und das soziale Leben einschließende konfliktorische Grundhaltung hat den Parteienwettbewerb noch während der Weimarer Republik geprägt.

Die Radikalisierung des öffentlichen Lebens wirkte auf die weltanschaulich erstarrten Sozialmilieus zurück. Diese wandten sich noch schroffer gegeneinander und voneinander ab. Nicht nur in der durch soziale Vorurteile versteiften politischen Fragmentierung traten im Weimarer Parteiensystem pathologische Züge zutage, sondern auch in dessen durch ein reines Verhältniswahlsystem begünstigter Zersplitterung. Mit den älteren Weltanschauungs- und Regionalparteien konkurrierte in den zwanziger Jahren eine Vielzahl oft kurzlebiger Parteiformationen, die ihr partikulares Interesse (z.B. des Besitzmittelstandes) mit diffusem Protest gegen das „System" von Weimar unterlegten. Das Auftreten derartiger Interessentenparteien in der Gestalt des organisierten antidemokratischen Vorurteils, Jahre vor dem steilen Anstieg der NSDAP-Stimmen ab September 1930, illustriert die verbreitete Ablehnung des Weimarer Ver-

fassungsstaates, die auch in der geringen Integrationskraft seines Parteiensystems zum Ausdruck kam. Der heute europaweit auftretende Typus der **Protestpartei** hat im Deutschland der Zwischenkriegszeit unverkennbar historische Vorläufer.

Auch für das Parteiensystem markiert der Umbruch von 1945 einen deutlichen Einschnitt. Kontinuitätslinien, die in die Zeit vor 1933 zurückreichen, wurden nicht sämtlich durchschnitten, wohl aber demokratisch transformiert. Dies gilt sowohl für die staatstheoretische und verfassungsrechtliche Legitimation politischer Parteien als auch für ihr Selbstverständnis und die bald eingespielten Muster kompetitiver Interessenvertretung und Konfliktregelung. Mit Artikel 21 GG sind die Parteien, wie das Bundesverfassungsgericht in einer seiner frühen Leitentscheidungen äußerte, „in die Verfassung eingebaut". Sie stünden daher nicht, wie andere soziale Gebilde, nur in einer verfassungsmäßig gesicherten Position dem Staate **gegenüber**, sondern seien zu einer verfassungsmäßigen Institution erhoben (BVerfGE 1: 224f.).

Die insbesondere von Gerhard Leibholz in den 50er Jahren entwickelte Parteienstaatstheorie hat wesentlich dazu beigetragen, dass Parteien als ein nicht nur tatsächlich, sondern auch legitim tätiger Faktor der Staatswillensbildung gebührende Anerkennung gefunden haben (Leibholz 1951; kritisch hierzu Haungs 1980, vgl. auch Stolleis 1986). Dass die Parteien nach 1945 aus ihrer konstitutionellen Schattenexistenz herausgetreten sind und 1949 formellen „Verfassungsrang" (so das Bundesverfassungsgericht) erhielten, ist eine verfassungsrechtlich nurmehr nachgeholte Bestätigung ihrer zentralen Rolle, die sie seit Kriegsende beim Neuaufbau der deutschen Demokratie übernommen hatten. Nach dem Fall des NS-Regimes gab es zum Mehrparteiensystem als Formprinzip der parlamentarischen Demokratie keine Alternative – darin stimmten die politisch unbelasteten Überlebenden der Weimarer Generation, die sich an die (Wieder)Gründung von Parteien machten, mit den westlichen Besatzungsmächten überein. Wäre der neue Parteienstaat allein auf ein alliiertes Oktroi gegründet worden, hätte er sich schwerlich so unangefochten behauptet. Gemessen an Weimar, fand der Parteienstaat 1945 auch dank des partiellen Austausches und des politischen Positionswechsels der Eliten günstigere Startbedingungen vor. Zu seiner dauerhaften Akzeptanz trug u.a. mit bei, dass meinungsbildende Werteliten, wie die Geistlichkeit beider Konfessionen, die lokalen Gründungsinitiativen demokratischer Parteien vielerorts demonstrativ – wenn auch häufig einseitig – unterstützten. Das offen antidemokratische Traditionselement der deutschen Führungsschichten war mit dem Zerfall seiner sozialen Basis und seines Weltbildes aus der politischen Öffentlichkeit verschwunden. Für die neuen industriegesellschaftlichen Eliten im Nachkriegsdeutschland wiederum war die prinzipielle Bejahung der Parteiendemokratie durchwegs selbstverständlich. In bestimmten staatlichen Bereichen, wie Justiz, öffentlicher Dienst und Bildungswesen, fand hingegen zunächst ein wirklicher Elitenaustausch nicht statt. Hier ist es sogar Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre zur Wiedereingliederung zeitweise entlassener Amtsinhaber gekommen. Angestoßen durch die außerparlamentarischen Bewegung der „Achtundsechziger", sind hier die überfälligen institutionellen Reformen erst in den späten 60er Jahren eingeleitet worden.

Im Parteiensystem, wie es nach 1945 entstand, bildeten sich die traditionellen politisch-sozialen Bündnisse wieder deutlich ab (s. Beitrag Poguntke zum Parteiensystem). Sowohl CDU/CSU als auch die SPD konnten bei der ersten Bundestagswahl 1949 besonders viele Stimmen in Gebieten auf sich vereinen, wo ihre jeweiligen Weimarer Vorgängerparteien bis 1932 gleichfalls stark gewesen waren (Falter 1981: 243ff.). Die politische Prägekraft der traditionellen Sozialmilieus, deren Zerfall Lepsius für die späten 20er Jahre vermutete, hat offenbar über den doppelten Systemwechsel von 1933 und 1945 hinweg noch länger angehalten (vgl. Linz 1967). Die „Moralgrenzen" zwischen den parteipolitischen Fronten waren jedenfalls im Bewusstsein bundesdeutscher Parteisympathisanten noch Ende der 50er Jahre präsent. Befragt, wie sie reagieren würden, wenn das eigene Kind in das „feindliche" Parteilager

einheirate, haben in der Erhebung Almonds und Verbas deutlich mehr deutsche als britische oder US-amerikanische Anhänger der großen Parteien Ablehnung signalisiert (Almond/Verba 1963: 98f).

Auf der Organisationsebene wurde indes der Typus der **Volkspartei** strukturprägend: eine Partei, die in der sozialen Schwerpunktbildung ihrer Mitglieder und Wähler zwar erkennbar sich abhob, die aber grundsätzlich alle Schichten der Bevölkerung ansprach und bereit war, mit dem politischen Gegner pragmatisch zusammenzuarbeiten. Als erste haben die Unionsparteien dieses moderne Parteikonzept bei ihrer Gründung 1945 als interkonfessionelle Sammlungspartei erfolgreich verwirklicht. Die SPD holte diesen Schritt 1959 nach, als sie mit der Verabschiedung des Godesberger Programms ihre schon zuvor eingeleitete Abkehr von der klassenzentrierten Traditionspartei formell besiegelte.

Bis zum Beginn der 80er Jahre sind die traditionellen politisch-sozialen Bündnisformationen insgesamt stabil geblieben (Pappi 1977a, Pappi/Terwey 1982: 176ff.). Bis dahin war es den beiden großen Parteien gelungen, ihre historisch gewachsenen Stammwählerschaften zusammenzuhalten und darüber hinaus ihr Politikangebot so fortzuentwickeln, dass neue politische Präferenzen, die im Gefolge des sozialen Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft auftauchten, noch integriert werden konnten. Rechte, linke, konfessionelle und regionale Kleinparteien sowie das politische Interessenbündnis der Flüchtlinge, der BHE, die anfangs der 50er Jahre im Parteienwettbewerb mit antraten, wurden von der rechten und der linken Volkspartei bis zum Ausgang des ersten bundesrepublikanischen Jahrzehnts schrittweise absorbiert. Mit der dritten Bundestagswahl von 1957 war der Konzentrationsprozess zu einem „Zweieinhalb-Parteiensystem" (Narr 1977: 16) abgeschlossen.

Diese Konstellation blieb rund 25 Jahre stabil. Erst nach 1980 kam neuerlich Bewegung in das Parteiensystem, indem sich Die Grünen als weitere Bundestagspartei dauerhaft behaupteten (Kühnel/Terwey 1990). Der erfolgreiche Eintritt der grün-alternativen Partei in den Wählermarkt verdankt sich einem „Integrationsversagen" der etablierten Großparteien, die vor allem das neu aufgebrochene ökologische Cleavage nicht hinreichend abdeckten. Zugleich gerieten Unionsparteien und Sozialdemokraten noch zusätzlich unter gesellschaftlichen Druck: Mit der Erosion der alten Milieus setzte ein bis heute anhaltender Schwund traditioneller Parteibindungen ein (s. Beitrag Gabriel/Keil zu Wahlen und Wählerverhalten). Ein Traditionselement eigener Art im seit 1990 gesamtdeutschen Parteiensystem verkörpert die PDS, die, teils Protestpartei sogenannter Modernisierungsverlierer, teils Sprachrohr einer aus DDR-Lebenswelten überkommenen sozialistischen Projektion, die Rolle einer ostdeutschen Interessen- und Regionalpartei ausübt.

7.7 Staatskultur als dominante Lebensregel: Zur Kontinuität politischer Einstellungen und Denkweisen

Die Westdeutschen, urteilte der Theologe und SPD-Politiker Heinrich Albertz 1981, hätten „Demokratie niemals von unten entwickelt". Immer sei „alles von außen und von oben gekommen" (DER SPIEGEL 36/1981: 43). Diese subjektiv kritische Einschätzung des Demokratiebewusstseins hierzulande nimmt eine häufig geäußerte Kritik an obrigkeitsstaatlichen und undemokratischen Überbleibseln im politischen Denken der Deutschen auf. Diese selbstkritische Sicht findet in wissenschaftlichen Studien eine gewisse Bestätigung. Auch in empirischen Untersuchungen der politischen Kultur der Bundesrepublik, die in größeren Zeitabständen vorgelegt worden sind, wird der Befund eines defizitären Demokratieverständnisses mit älteren oder jüngeren historischen Traditionen in einen kausalen Zusammenhang gebracht. So erhellten Umfragen, die zwischen 1945 und 1950 von der US-Militärregierung in der ameri-

kanischen Besatzungszone in Auftrag gegeben wurden, eine weitverbreitete Abwendung von Politik. Diese politische Abstandshaltung und Passivität wurde gedeutet als Symptom einer durch den totalen Zusammenbruch von 1945 erzeugten Desillusionierung. Auch Überreste autoritärer Denkweisen waren in den frühen Nachkriegsjahren, neben einer bereits ansehnlichen Kerngruppe überzeugter Demokraten, durchaus noch erkennbar (Merritt/Merritt 1970: 40ff., 83ff.).

Für die ausgehenden 50er Jahre arbeiteten Gabriel Almond und Sidney Verba in ihrer Fünf-Nationen-Studie ein insgesamt widersprüchliches Profil westdeutscher politischer Kultur heraus. Die Deutschen stellten seinerzeit einerseits den größten Anteil an politisch Gutinformierten, hegten hohes Vertrauen in die öffentliche Verwaltung und waren sich ihrer individuellen Rechte im Umgang mit der Administration sehr wohl bewusst. Andererseits war ihr Demokratieverständnis „der Tendenz nach passiv und formal": mehr abwartend und beobachtend als aktiv beteiligt, politischen Verpflichtungen möglichst ausweichend, doch mit einem ausgeprägtem Sinn für eigene Rechte, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können, kurz: ein „kompetenter Untertan" (Almond/ Verba 1963: 97ff., 227, 428). Dieser hatte die traumatische Erfahrung des Nationalsozialismus noch nicht bewältigt. Zwar lag, wie andere Umfragen bestätigen, zu diesem Zeitpunkt die generelle Akzeptanz des politischen Systems durch die Bevölkerung schon sehr hoch (Gabriel 1987: 36). Aber bis in die 60er Jahre hinein wurde die demokratische Ordnung noch „überwiegend von der passiven Hinnahme der Bevölkerung begleitet" (Bauer 1991: 447).

Die Neigung zu einer politischen „Zuschauermentalität" (Klages/Herbert 1983) wird in der Literatur, außer mit den unmittelbaren Vorerfahrungen der Demokratiegründung von 1945, mit den Langzeitwirkungen einer Autoritätshörigkeit erklärt, die in das Kaiserreich zurückreicht. Historische Belege für die Verbreitung antidemokratischen Denkens finden sich in der Tat reichlich. Die Wilhelminische Zeit hatte „zweifellos Züge einer Untertanengesellschaft" (so Thomas Nipperdey 1986: 173). Vor allem die Intelligenzschicht habe, meint Fritz Stern, vor 1914 den „bewusst unpolitischen Zug deutschen Lebensstils" stilisiert. Eine kultursinnige, privatisierende Grundhaltung sei gepaart gewesen mit Geringschätzung der Politik. Dies habe die Demokratisierung der Gesellschaft in Deutschland gebremst (Stern 1976: 169 ff.).

In Teilen der sozialwissenschaftlichen Literatur ist es eine gängige Lesart, die in Deutschland nach 1945 wieder beobachtete, politisch passive Grundeinstellung in der Kontinuität lang eingewöhnter obrigkeitsfrommer Vorprägungen zu sehen (Reichel 1981, Röhrich 1983, Hochstein 1984). Gemessen am Musterbild einer aktivbürgerlichen Partizipationskultur, wie sie auch Almond/ Verba ihrer Civic-Culture-Studie zugrunde legten, erscheint die bundesdeutsche politische Kultur bis zum Ende der 60er Jahre zweifellos ‚unfertig'. Auch mag sich die erwähnte verbreitete Neigung, das politische Geschehen aus der Abstandshaltung eines interessierten, aber distanzierten Beobachters zu betrachten, damals durchaus noch aus „nach wie vor existenten Epiphänomenen des Obrigkeitsstaates" (Schissler 1979: 167) gespeist haben.

Dennoch ist die Wirklichkeit so eindeutig nicht. Das am angloamerikanischen Demokratie-Ideal ausgerichtete Analyseraster der Partizipationskultur taugt nur bedingt, um alle historisch gewachsenen Eigenheiten politischen Bewusstseins in Deutschland angemessen zu erfassen. Der Ansatz der Partizipationskultur gewichtet nämlich vorrangig jene individuellen und korporativen Aktivitäten, die auf den Prozess des Anmeldens und Bündelns gesellschaftlicher Interessen, also auf den input-Strang des politischen Systems Einfluss nehmen. Umgekehrt werden jene ‚untätigen' Erwartungshaltungen, die sich bevorzugt auf Ergebnisse bzw. Leistungen von Regierungs- und Verwaltungshandeln, also den output-Sektor hin ausrichten, vernachlässigt. Solche output-Orientierung verbindet jedoch häufig hochentwickelte Leistungs-

erwartungen mit einem sensiblen Rechtsbewusstsein und einer individuellen „administrativen Kompetenz". Per se **undemokratisch** ist diese Grundeinstellung jedenfalls nicht. Es ist daher problematisch, sie lediglich als jüngere Ausprägung eines überkommenen Untertanengeistes zu deuten.

Das politische Bewusstsein in Deutschland ging auch in der Vergangenheit nicht restlos auf in politikferner Untertanen-Mentalität. Wer deutsche Denktradition so begreift, erfasst lediglich „eine Teilwahrheit" (Nipperdey). Das historische Porträt von deutscher politischer Kultur wird verzeichnet, wenn nicht auch jene andere Traditionskomponente einbezogen wird, die seit jeher eine staatsgläubige Leistungserwartung hegt und dies mit einem wachen Bewusstsein für individuelle Rechte und der Bejahung verbandlich vermittelter Interessenvertretung verbindet. In dieser Grundhaltung wird ein politisches Potential tradiert, das mit dem Demokratieprinzip keineswegs unvereinbar ist.

Um dieses Traditionsprofil deutscher politischer Kultur mit abzubilden, ist die von Karl Rohe vorgeschlagene Kategorie der „Staatskultur" geeignet. Rohe benennt als typische Merkmale von „Staatskultur" ein stark technisches, leistungsbetontes und output-fixiertes Politikverständnis, welches Politik „in erster Linie als die Herstellung, Allokation und Verteilung von öffentlichen Gütern begreift" (Rohe 1984: 35). „Staatskultur" erwartet und prämiiert mithin charakteristischerweise ein „auf `sachliche` Ergebnisse ausgerichtetes" Staatshandeln, welches nicht der forcierten Eigeninitiative der Bürger bedarf. Im hergebrachten politischen Bewusstsein der Deutschen, schreibt Rohe, sei „die Teilhabenorm, also das Recht eines jeden Einzelnen und jeder gesellschaftlichen Gruppe, einen entsprechenden Anteil an den politisch erzeugten öffentlichen Gütern zu erhalten", weitaus stärker verankert gewesen „als die Teilnahmenorm, also das Recht aller auf Teilnahme am politischen Prozess" (1984: 39).

Oberflächlich betrachtet, signalisiert solche Selbstbeschränkung auf **Teilhabe** eine demokratieferne, weil lediglich konsumtive Haltung. Sie enthält aber auch ein Element beobachtender politischer **Teilnahme**, insoweit sie, auf den „output" des Regierungssystems orientiert, eine aufmerksame Leistungskontrolle ausübt. Aus Sicht der Partizipationskultur wird solche inaktive Teilnahme als Apathie wahrgenommen, weil sie nicht über den Königsweg der klassischen Demokratietheorie, den input-Sektor, geht und nicht in den dort üblichen Formen politischer Beteiligung verläuft.

Nach dem Ende des Krieges und dem Fall des NS-Regimes im Mai 1945, im Gefolge des langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs der 50er und 60er Jahre, ist die traditionelle Staatskultur wieder aufgelebt. Sie hat sich in die demokratische Verfassungsordnung eingepasst. Demokratiezufriedenheit und Systemakzeptanz erreichten bei Umfragen stetig steigende Werte. Angesichts der nachgewiesenen – nicht nur wirtschaftlichen – Leistungsfähigkeit der neuen demokratischen Ordnung wurde von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung die hierarchische Rollenverteilung zwischen Regierenden und Regierten bereitwillig für das Politische akzeptiert. Vorrangig der Staat wird für „instrumentelle Daseinssicherung" als zuständig betrachtet (Klages /Herbert 1983: 66ff.). Bis in die 90er Jahre hinein überwog in der Bevölkerung der Bundesrepublik die positive Einstellung zum Wohlfahrtsstaat deutlich (für die 70er Jahre Pappi 1977b: 222f.; aktuell Seifert/Rose 1994, Ipos 1995). Mit den dramatisch gestiegenen Finanzierungsproblemen der Systeme kollektiver sozialer Sicherung ist indes auch das Vertrauen in die scheinbar unbegrenzte Leistungskraft staatlich garantierter Vorsorge gesunken.

Der Staat ist aus seiner traditionellen Rolle als Treuhänder der kollektiven Wohlfahrt nicht entlassen. Dieses Kernverständnis deutscher Staatskultur ist jedoch inzwischen um Wertvorstellungen ergänzt worden, die der Eigenverantwortung für materielle Versorgung und dem aktiven Einwirken auf Politikentscheidungen den Vorzug geben (Bauer 1991: 439). Im Ge-

folge der „partizipatorischen Revolution" (Max Kaase), die in der Studentenbewegung der „Achtundsechziger" zum Ausbruch kam, die aber durch die vorangegangene soziale Modernisierung, insbesondere die Öffnung des Bildungswesens, bereits angebahnt worden war (Gabriel 1987: 44), hat die deutsche politische Kultur erstmals ein Element von **Teilnahme**kultur in sich aufgenommen (Inglehart 1979, Barnes/Kaase 1979, Bauer/Dalton/Hildebrandt 1981, Gabriel 1986).

Infolge der deutschen Einigung wurden im politischen Bewusstsein der Deutschen sowohl die traditionelle Staatsorientierung als auch partizipative Momente stärker akzentuiert. Vor allem in den neuen Bundesländern werden hohe Leistungserwartungen an den Staat herangetragen. Die Mehrheit der Ostdeutschen plädiert für eine staatliche Grundversorgung. Hingegen ziehen mehr als zwei von drei westlichen Bundesbürgern eine individuelle soziale Absicherung vor (Seifen/Rose 1994: 15; Bauer 1991: 439).

Wie ist die deutsche „Staatskultur", wie sie sich seit 1945 ausgeformt und inzwischen um Elemente einer aktivbürgerlichen Beteiligungskultur angereichert worden ist, demokratietheoretisch zu bewerten? Skepsis hinsichtlich ihrer Krisenfestigkeit wurde schon früh geäußert. Da in der Aufbauphase der Bundesrepublik der ökonomische Aufschwung und die kontinuierlich gesteigerte Systemakzeptanz parallel gingen, liegt die Vermutung nahe, bei einer spürbaren Absenkung des `staatlich geschützten` Lebensstandards könnten Enttäuschungseffekte auftreten, die sich unter widrigen Umständen zu einer „Erosion der Systemzufriedenheit" ausweiten (Gabriel 1987: 36). Wie Oscar W. Gabriel aufzeigt, lässt jedoch eine Auswertung individueller Einstellungsdaten beispielsweise für das wirtschaftliche Krisenjahr 1982 einen solchen Rückschluss nicht zu (37). Ebenso darf offenbar die nach 1990 zunächst rückläufige Identifikation der Ostdeutschen mit dem politischen System der Bundesrepublik nicht vorschnell als Beleg dafür gedeutet werden, dass in Deutschland lediglich eine instabile „Schönwetterdemokratie" existiert. Allerdings findet Umfragedaten zufolge das Prinzip der **repräsentativen** Demokratie bei Ostdeutschen relativ geringen Zuspruch. In Ost wie West wird mit der Vorstellung einer idealen Gesellschaft eine Stärkung direktdemokratischer Beteiligungschancen verknüpft (Ipos 1995: 23ff.). Für den Parteienstaat, der sich nach 1945 als ein Kernelement der Demokratisierung durchgesetzt und gefestigt hat, bedeutet dies eine neue, ernste Herausforderung. Die Vermischung von plebiszitären Optionen und neuerlich populären Antiparteienaffekten ist unübersehbar. Von einem kollektiven geistigen Rückfall in antiparlamentarische Denkmuster kann gleichwohl keine Rede sein. Wachsende Vorliebe für unmittelbare Partizipation deutet auf einen Wandel im Demokratieverständnis, nicht aber auf dessen Abbau hin.

7.8 Staatstätigkeit und staatliche Steuerung als Gegenstand politikwissenschaftlicher Theorie

Die Theoriebildung über den Staat war in Deutschland traditionell eine Domäne der rechtswissenschaftlichen Staats- und Verwaltungslehre. Von dieser Tradition haben sich seit etwa Mitte der 60er Jahre die Sozialwissenschaften erkennbar abgelöst. Es ist vielleicht kein Zufall, dass gerade juristisch vorgebildete Politikwissenschaftler wie Thomas Ellwein und Fritz Scharpf maßgeblich dazu beigetragen haben, das – bis dahin allenfalls mit der makroökonomischen Ordnungstheorie noch geteilte – Juristenmonopol auf die Staatstheorie aufzubrechen.

Die deutsche Politikwissenschaft erschloss sich einen eigenen theoriebildenden Zugang zur Staatstätigkeit über die Beteiligung an der Planungsdiskussion während der zweiten Hälfte der 60er Jahre (Ellwein 1990: 31). Anstöße hierfür kamen aus der Bundespolitik, die auf Regierungsebene das Konzept Planung zunächst als Instrument globaler Krisensteuerung der

Marktwirtschaft, durch mittelfristige Finanzplanung, konzertierte Aktion und antizyklische Ausgabenplanung der öffentlichen Hände, einsetzte (Schiller 1973), und dann, nach Bildung der sozialliberalen Koalition 1969, als eine Programmanweisung zur inhaltlichen und behördentechnischen Koordination einer zukunftsgerichteten Politik innerer Reformen zu entwickeln suchte.

Planung als „politische Rahmenplanung" (Ellwein) war gesellschaftsgerichtet. In ihrem Gesellschaftsbezug ging sie von einer doppelten Rationalitäts-Annahme aus, indem sie einmal die **Planfähigkeit** dieser Gesellschaft, also ihre Einigungsbereitschaft auf ein Zukunft vorwegnehmendes Gesamtkonzept, und zum anderen deren **Planbarkeit**, also die Anwendbarkeit der Planung auf komplexe Problemlagen der Gesellschaft selbst, unterstellte (Schäfers 1984, Ellwein 1990: 33). Für die spätere Theoriebildung bedeutsamer als die sehr bald eintretende Enttäuschung dieser Rationalitätsannahme durch die politische und bürokratische Wirklichkeit war die mit dem Planungsgedanken bekräftigte Verschränkung der Sphären von Staat und Gesellschaft. Politisch geleitete Planung war ihrer Intention nach **Gesellschaftsplanung** (Schäfers 1994: 498), die einen entsprechend ‚aktiven' Staat erforderte.

Die politikwissenschaftliche Planungsdiskussion der späten 60er und frühen 70er Jahre hat der Fortentwicklung der Steuerungstheorie wichtige Impulse gegeben. So wurde der **Zentralitätsfaktor** staatlichen Wirkens unterstrichen: Die zentralstaatliche Ebene koordiniert, bündelt, gibt regulative Normen und Verfahrensregeln („polity") vor und trifft, kraft parlamentarischen Primats, letzt- und allgemeinverbindliche Präferenzentscheidungen. Aber dieser zentralisierten Gesamtzuständigkeit wurden das eigene politische Gewicht, die Eigeninteressen und Kapazitäten **dezentraler** Aufgaben- und Planungsträger, die ihrerseits entweder regional oder sektoral differenziert sein können, gegenübergestellt und mit ersterer funktional verknüpft (Ellwein 1968). Die neuere Regierungslehre etwa schließt hier an mit Vorschlägen, den Schlüsselbegriff des „Regieren" (s. Hartwich/Wewer 1990-1993) als „meta-policy-making" (Steuerung, Konfliktregelung, Informationsbeschaffung und -verarbeitung u.a.) funktional zu definieren (Derlien 1990a: 93).

Wiederum die Planungsdebatte der späten 60er Jahre sowie die Widerstände, die eine Verwirklichung ihrer praktischen Reformvorschläge großenteils blockierten, führten zu der Erkenntnis, dass das hierarchisch- zentralstaatliche Steuerungsmodell an Grenzen der Durchsetzbarkeit stößt. Die dezentrale Machtverteilung auf Bundesländer und kommunale Selbstverwaltung, die föderativstaatliche „Politikverflechtung" (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976) und der Parteienwettbewerb wurden zunächst als Stolperschwellen speziell für politische Gesamtplanung wahrgenommen (Ellwein 1968: 49.). Daraus entwickelte sich aber alsbald die generelle Einsicht, dass Politikentscheidungen nicht durchgängig von oben und per Mehrheitsvotum durchgesetzt, sondern häufig im Rahmen einer Konfliktpartnerschaft **ausgehandelt** werden. Gerhard Lehmbruch hat Mitte der 70er Jahre noch von einem „Strukturbruch" zwischen dem Mehrheitsprinzip des Parteienwettbewerbs und dem bundesstaatlichen Verhandlungsprinzip gesprochen (Lehmbruch 1976, 2000). Inzwischen ist deutlich geworden, dass Kompromisse, die zwischen Bund und Ländern ausgehandelt werden, in zentralen Fragen (wie z.B. dem Föderalen Konsolidierungsprogramm 1993) auch auf Einverständnissen basieren, die zwischen den parteipolitisch unterschiedlichen Länderregierungslagern abgestimmt werden (Renzsch 1991,1994). Beide Strukturprinzipien sind offenbar miteinander vereinbar (s. Beitrag Kropp, Bundesländer).

Des weiteren bewirkte die Planungsforschung eine politikwissenschaftliche Aufwertung der Administration. Die „planende Verwaltung" trat ins Blickfeld als ein politischer Akteur, welcher, insbesondere auf der Ebene der Ministerialbürokratie, an der Programmentwicklung, der Gesetzesvorbereitung also, maßgeblich teil hat. Dessen – z.T. normverändernde – Anpas-

sungsflexibilität wird überdies beim Programmvollzug, der Implementation, abgerufen (Mayntz 1980, 1983). Die klassische Vorstellung von Gewaltenteilung, die der Verwaltung eine der politischen Führung untergeordnete und nur vollziehende Aufgabe zuweist, erwies sich folglich als nicht mehr passgerecht. Ellwein spitzte dies zu der Frage zu, ob nicht die Verwaltung, als eigentlich stabiler Teil des Gesamtsystems, eigene Führungsfähigkeit notwendig entwickeln müsse, um die Steuerungsschwächen des „systembedingt instabilen" Teils, der gewählten politischen Leitung, auszugleichen (1966: 213). Freilich werden mit der Akzeptanz einer solchen „exekutiven Führerschaft" neue Fragen nach ihrer demokratischen Legitimation aufgeworfen.

Die an systemtheoretische Überlegungen anknüpfende Reflexion politischer Planung hatte schließlich auch terminologische Konsequenzen. „Staat" wird seither weitgehend ersetzt durch den Begriff „politisches System" (Ellwein 1976: 216ff.; Hartwich 1990: 15) (als assoziierter dritter Begriff tritt der Begriff „öffentlicher Sektor" für die Gesamtheit der wirtschaftenden Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung hinzu). Der Systembegriff hat den Vorzug, offener zu sein für das Einbeziehen möglichst aller Bestimmungsfaktoren und Beteiligten politischer Entscheidungsprozesse. Da daran externe Akteure, wie z.B. Interessenverbände, in der Regel maßgeblich beteiligt sind, reicht die „Arena", in welcher politische Entscheidungen verhandelt werden, über das engere staatliche Handlungsfeld hinaus. In dem Maße, wie „Akteure" als eigenständig Handelnde entdeckt wurden, erweiterte sich die makropolitische Systemperspektive um meso- und mikropolitische Komponenten. Aus beiden Blickwinkeln ist jedoch vom Staat weiterhin die Rede. Denn „Staat" ist nicht nur in Gestalt seiner Institutionen, wie Parlament, Regierung, Verwaltung oder Gerichtsbarkeit, identifizierbar. Mit ihm verbindet sich auch die Annahme der Befugnis, einen politischen Willen einheitlich und allgemein verbindlich im gesamten Herrschaftsbereich durchzusetzen (Ellwein 1976: 220, 1992: 78).

Die Abkehr vom hierarchisch verfügenden Staat – eine solche Staatsvorstellung lag noch der von Theoretikern des „Staatsversagens" anfangs der 80er Jahre vorgetragenen Kritik an unzureichender staatlicher Intervention zugrunde (Jänicke 1980) – und die Entdeckung des **kooperierenden Staates** kennzeichnen einen Perspektivenwechsel in der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie, den Fritz W. Scharpf in seiner 1973 erschienenen Abhandlung „Planung als politischer Prozess" einleitete. Scharpf beschreibt hier erstmals die inzwischen geläufigen Konstellationen und Verfahrensmerkmale politischer Entscheidungsbildung: Planvolle Politikentscheidungen sind Ergebnis konflikthafter, aber von dem Willen, einen Konsens zu finden, getragener „Auswahlprozesse", die innerhalb „aufgabenspezifisch organisierter Einheiten", also: innerhalb von Bereichszuständigkeiten, stattfinden. Die Zahl der dabei direkt Beteiligten ist entsprechend begrenzt. Doch werden **externe** Interessen und Akteure dann berücksichtigt, wenn sie bei den internen Auswahlgesprächen mit ins Spiel gebracht werden oder eine blockadefähige „Vetomacht" besitzen (Scharpf 1973: 170 u.ö.). Im einen wie im anderen Fall folgt das Entscheidungsverfahren typischerweise den Regeln „horizontaler Selbstkoordination" (200; Ders. 1992b: 101).

Gesellschaft und politisches System, so die grundlegende Annahme, sind miteinander verwoben und zugleich funktional ausdifferenziert. Dank solcher Differenzierung formen moderne Gesellschaften lt. Scharpf Teilsysteme mit „spezialisierter Leistungsfähigkeit" aus (Scharpf 1992b : 68, 1992b: 94). Um solche Leistungsreserven auszuschöpfen, wird eine politische Führung, die ihr Handeln an den Zielen eines „Wohlfahrtsoptimums" und von Verteilungsgerechtigkeit ausrichtet (Scharpf 1992a: 65, 79; ebenso 1992b: 96f), bereichsspezifische Problemlösungen fördern und bevorzugen. Auf diese Weise kann der Staat dezentral vorhandene Spezialkenntnisse, Ressourcen und Regelungsfähigkeiten in Bereichen, die sich mit Aufgabenfeldern (policies) staatlicher Politik überschneiden, abrufen. Dies bedeutet freilich

auch seitens des Staates den tendenziellen Verzicht auf **hierarchische** Steuerung und die Selbsteinordnung in ein – formelles oder informelles – Verhandlungssystem, das auf freiwilliger, konsensualer Aushandlung zwischen grundsätzlich gleichberechtigten Partnern beruht (Scharpf 1992b: 95).

Solche Selbstregulierung **neben** dem Staat ist ein Kennzeichen einer sich modernisierenden Gesellschaft. Autonome Steuerungsfähigkeit von Teilsystemen stößt jedoch an Grenzen, zumal dann, wenn es um Fragen der Umverteilung, um „redistributive Politik", geht. Es bedarf folglich auch weiterhin der Zusammenführung bereichsspezifischer Interessen durch koordinierende Steuerungsleistungen der zentralen politischen Führung. Wohlgemerkt: Diese Steuerungsleistung mittels Regieren ist auch und gerade dann gefordert, wenn sich in einem bestimmten Teilsystem bzw. Politikfeld die Akteure selbständig auf eine Problemlösung verständigt haben. Der hier ausgehandelte „kollektive Vorteil" (Benz 1995a: 89) kann mitunter in hohem Maße eigensüchtig sein, weil er die anfallenden Kosten auf andere Teilsysteme oder auf das Gemeinwesen abschiebt, sie „externalisiert". Einer solchen egoistischen Verselbständigung von Politikfeld-Seilschaften und „Policy-Loyalitäten" wirken in parlamentarischen Demokratien, darauf weist Adrienne Héritier zu Recht hin, unter anderem Volksparteien mit ihrem weitgespannten Vertretungsanspruch entgegen (Windhoff-Héritier 1987a: 47). Ähnlich weist auch Scharpf dem Staat gegenüber den in sich verhandelnden Teilsystemen, obgleich diese „eigenständige Wohlfahrtspotentiale" freisetzen könnten, eine komplementär steuernde Aufgabe zu: Der demokratische Staat, der nach der Mehrheitsregel entscheiden könne, verfüge nach wie vor etwa über die Möglichkeit, „solidarischen Lastenausgleich und Umverteilung zum Nachteil von privilegierten Minderheiten mittels seiner Rechtsetzungskompetenz, seiner Steuerkompetenz und notfalls mittels seines Gewaltmonopols auch gegen Widerstand durchzusetzen" (Scharpf 1992b: 105).

Der steuerungstheoretische Ansatz der „Verhandlungsdemokratie" wurde seit den 80er Jahren in mehreren Theoriesträngen, die untereinander viele Schnittstellen aufweisen, fortentwickelt. Das in Deutschland vor allem mit den Arbeiten Gerhard Lehmbruchs verbundene Neokorporatismuskonzept beschreibt die Beziehungen zwischen Staat und Interessenverbänden als nicht-kompetitives, auf Verhandlung und Konsens basierendes System der Konfliktsteuerung (zusammenfassend Czada 1994b). Das Konzept der „Policy-Netzwerke" thematisiert stärker die prozessuale „Logik von Verhandlungssystemen" (Mayntz 1993). Policy-Netzwerke binden, so Renate Mayntz, öffentliche wie private korporative Akteure ein, überspannen unterschiedliche politische Felder und zeigen an, wo das hierarchisch-zentralistische Entscheidungsmodell durch kooperatives Handeln „einer Vielzahl von autonom Handelnden" abgelöst wird. Typisch für Netzwerke ist lt. Mayntz, dass ihre Verhandlungslogik auf ein gemeinsames Ergebnis abzielt, entweder in Form eines Interessenausgleichs oder einer optimalen Aufgabenerfüllung. Im ersten Fall sei lediglich eine „negative Koordination" (kein Teilsystem „stört" den Zuständigkeitsbereich anderer Teilsysteme; vgl. Scharpf 1993: 69) erforderlich, im zweiten Fall ein einverständiges Zusammenwirken, das am „Systemnutzen" orientiert ist (Mayntz 1993: 40ff.). Empirisch scheint hinreichend belegt: Im politischen System heutiger westlicher Länder wird dem hergebrachten Modell eines hierarchischen Staatsaufbaus, in dem sämtliche politische Entscheidungsmacht bei der Regierungsspitze gebündelt wird, das Modell der Verhandlungslösung durch gleichberechtigt kooperierende Akteure in wachsendem Maße beigeordnet. Vom „alten" hierarchischen Staat übernimmt das neue Formprinzip politischer Steuerung damit aber auch die Verpflichtung „zur gemeinwohlorientierten Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse" (Scharpf 1988: 63). Ob diese – demokratietheoretisch zentrale – Verpflichtung im Wege einer freiwilligen Selbstkoordination sozio-politischer Teilsysteme eingelöst werden kann, erscheint fraglich. Da dem Staat beispielsweise in gutorganisierten Verbänden „strategiefähige" Verhandlungspartner entgegentreten, die ihm Zugeständnisse

abhandeln können, welche ihre eigene institutionelle Position zu Lasten der Verhandlungsmacht des Staates stärken, wird die Steuerungsfähigkeit der staatlichen Politik selbst eingeschränkt (71f.). Einen Ausweg aus diesem Steuerungsdilemma sieht Carl Böhret in der „Rückgewinnung von Handlungsfähigkeit des funktionalen Staates", die sich aus den Befunden der Verhandlungstheorie selbst ableiten lässt: Der Staat verhandelt mit als „vierter Partner" im Namen der nichtbeteiligten Interessen; er fordert bei Bedarf einen fairen Interessenausgleich offensiv ein; er hält das Gemeinwohl als regulative Idee bewusst, und er besitzt besondere „Arena-Qualität", weil er allein den Handlungsrahmen abgibt, in dem Entscheidungen über Umverteilungen oder die Regeln des Verhandelns getroffen werden können (Böhret 1992: 120f., Böhret/Conzendorf 1995).

Mit der stetig fortschreitenden Europäisierung der Staatstätigkeit ist die vormals auf Territorium und Aufgabenbestand des klassischen Nationalstaats hin ausgerichtete Praxis und Theorie staatlicher Steuerung um eine zusätzliche Dimension erweitert worden. Infolge der „doppelten Politikverflechtung", die aus der Zugehörigkeit Deutschlands zum politisch-administrativen System der EU erwächst, werden zentrale Probleme „internen" staatlichen Handelns, wie der Funktionsverlust der Parlamente in Bund und Ländern, unklare Entscheidungsverantwortlichkeiten und ein bürokratischer Überhang bei der Programmformulierung auf die supranationale Ebene der Europäischen Organe transponiert. Das staatliche Gewaltmonopol lässt sich hinfort, dies bedarf gleichermaßen praktischer Gewöhnung wie mitschreitender theoretischer Reflexion, zunehmend weniger aus einem rein nationalen Einzugsbereich heraus deuten und begründen.

8 Tradition und Transformation: „Entwicklungspfade" seit der deutschen Einigung

Die Entwicklungsfaktoren von Tradition und Modernisierung sind unter den Bedingungen des Systemumbruchs in der DDR 1989/1990 und der darauf folgenden deutschen Einigung auf der Ebene des politisch-administrativen Systems eine völlig neue Verbindung eingegangen. Indem die Basisinstitutionen des demokratischen Verfassungsstaates auf Ostdeutschland übertragen wurden, trat der Osten Deutschlands – wieder – ein in eine deutsche Tradition, die in Westdeutschland nach 1945 sich herausgebildet und dabei Elemente des älteren historischen deutschen Erbes bereits aufgenommen bzw. verändert hatte. Der Beitritt Ostdeutschlands in die westlich und westdeutsch geformte politische Kommunität besiegelte zugleich das Absterben der vielen DDR-eigenen Institutionen, Sprachregelungen und Handlungsanleitungen, die sich als undemokratisch und/oder ineffizient erwiesen hatten und deshalb nicht modernisierungsfähig waren. Hierzu zählten insbesondere: das alle staatlichen und gesellschaftlichen Sektoren durchdringende Einparteienregime; die aus der Monopolstellung der SED abgeleiteten Herrschaftsprinzipien des demokratischen Zentralismus, autoritärer staatlicher Lenkung, der Kaderpatronage und einer entsprechend politisierten Chancenzuweisung in Bildung, Beruf und Lebensstandard; gelenkte Medien; Planwirtschaft; eingeschränkte Bürgerfreiheiten; schließlich ein Schein-Rechtsstaat, dessen Gesetzesbindung aufgeweicht worden war, der eine Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt nicht gekannt und dessen Rechtsschöpfung generell auf hoheitlichen Festlegungen (Smid 1995) beruht hatte.

Der Traditionsbruch war jedoch aus ostdeutscher Sicht noch umfassender. Er erfasste nämlich, neben den eben genannten Einrichtungen des Diktatursystems, über deren Beseitigung ein gesamtdeutsches Einverständnis bestand, auch solche Traditionsbestände, in denen „Modernisierungsvorsprünge" der DDR-Gesellschaft gegenüber der alten Bundesrepublik messbar gewesen waren, so z. B. die vergleichsweise hohe Bildungsqualifikation und Erwerbstätigkeit

ostdeutscher Frauen sowie ihre relativ größere Repräsentanz in staatlichen und gesellschaftlichen Leitungspositionen (Geißler 1992). Hier hat, legt man die Kriterien der westlichen Modernisierungsforschung als Maßstab an, eine partielle Anpassung nach rückwärts stattgefunden.

Es stellten sich zwei Fragen, die mit dem „Institutionentransfer" (Lehmbruch 1993) zusammenhängen: 1. Wurden unter dem Modernisierungs- bzw. Angleichungsdruck spezifisch ostdeutsche Institutionenprofile bzw. „Entwicklungspfade" (Wollmann 1995) ausgebildet, die unter Umständen auch Rückwirkungen auf den Westen der Republik im Sinne eines Institutionenwandels haben (können)? 2. Folgte das „politische Management der Einigung" (Seibel 1992) verallgemeinerbaren Handlungsmustern?

Zu Frage 1: In der Tat haben etliche Institutionen des politisch-administrativen Systems im Zuge der Erweiterung ihres Wirkungsbereiches auf die neuen Länder nicht nur spezifisch ostdeutsche Züge angenommen, sondern es wurden auch die entsprechenden Strukturen und „Arenen" gesamtdeutscher Politik verändert. Im Parteiensystem etwa hat sich die PDS als ostdeutsche Milieupartei einer vielschichtigen sozialen Formation von „Einigungsverlierern" (J. Falter) regional zumindest auf Zeit stabilisiert, mit der Folge, dass sich in den neuen Ländern zusätzliche Koalitionsvarianten eröffneten und auf der Bundesebene die seit den 80er Jahren gewohnte Symmetrie der politischen Lager sich vorübergehend wandelte. Im Mehrebenengefüge des kooperativen Föderalismus sind mit Hinzutreten der neuen Länder die Mechanismen horizontaler Selbstkoordination und vertikaler Aushandlung noch komplizierter geworden. Im Gefolge von Gesetzeswerken, welche spezielle Einigungsmaterien regeln, ist die Plan(voll)macht der Administration abermals gestärkt, sind andererseits Möglichkeiten einer institutionalisierten Bürgerbeteiligung beschnitten worden (z. B. bei Verkehrswegeplanungen). Daneben haben sich bei der Umsetzung politischer Programme neue Formen einer mit ihren Adressaten intensiv kooperierenden Verwaltung ausgebildet (Meisel 1997). Schließlich enthalten die Landesverfassungen der neuen Länder Bestimmungen, die vorbildhaft für eine Verfassungsrevision in westlichen Ländern sein können (z. B. die institutionelle Aufwertung des Status der parlamentarischen Opposition).

Hinsichtlich des „politischen Managements" der Systemerneuerung dominiert in der politikwissenschaftlichen Einigungsforschung die Auffassung, dass ostdeutsche Akteure auf die modellhafte Übertragung westdeutscher Organisationsmuster, Normen und Verfahrensregeln mit Anpassungsleistungen reagiert haben, die im flexiblen Vollzug nicht ‚passgenauer' Normvorgaben erkennbar werden. Roland Czada hat ein idealtypisches Verlaufsmuster skizziert: Der Herstellung der Einheit durch gesetzliche Maßnahmen ist demnach, bei der operativen Umsetzung der Vorschriften, die Ausschöpfung von – meist dezentralen – „Flexibilitätsreserven" innerhalb der beauftragten Einrichtungen gefolgt. Soweit trotz solch situativen Anpassungshandelns die Problemlösung unzureichend ausgefallen ist, kommt es zu einem „strategischen Anpassungshandeln" auf der (bundes)politischen Leitungsebene, wobei Steuerungskorrekturen zunächst informal vorgeklärt und dann in „Reparaturgesetze" umgesetzt werden (Czada 1994a und 1995a). Ohne ein vergleichbares Stufenmodell zu konstruieren, aber inhaltlich in gleiche Richtung geht die These Hellmut Wollmanns, der die Institutionenbildung in Ostdeutschland als Zusammenwirken von „exogenen" und „endogenen Pfadabhängigkeiten" begreift: aus Westdeutschland wurden die Normen und Organisationsgrundsätze rechtlich wie praktisch („exogen") vorgegeben, die dann in ostdeutschen Anwendungs- und Entscheidungslagen mit eigenständigen, eben „endogenen Bestimmungsfaktoren und Gestaltungskonzepten in einer originellen, wenn nicht originären Weise verbunden" worden sind (Wollmann 1996, ebenso 1995). Über derartige spezifisch ostdeutsche Entwicklungspfade sind, dies scheint sicher, Innovationen vorangebracht worden, die das gesamte politische System nicht unwesentlich veränderten.

II. Die Gesellschaft

Sozialstruktur und Lebenslagen in der Bundesrepublik Deutschland
(Heinz Sahner)

Grundlagenliteratur

Datenreport 2002: Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Statistisches Bundesamt (Hrsg.). In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim. Bonn.

Geißler, Rainer 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands: die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. 3., grundlegend überarb. Auflage. Wiesbaden.

Schäfers, Bernhard 1998: Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland. Stuttgart.

Zapf, Wolfgang 2000: Entwicklung und Sozialstruktur moderner Gesellschaften, in: *Hermann Korte* (Hrsg.): Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. 5. erw. und aktualisierte Auflage. Opladen, S. 237- 251.

Gliederung

1	Sozialstruktur, was ist das?
2	Sozialstrukturanalyse: warum und womit?
3	Zur Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland
3.1	Transformationsprozesse in Ostdeutschland
3.1.1	Von der Schwierigkeit, eine Gesellschaft zu modernisieren: Modernisierungsdefizite der DDR
3.1.2	Transformation der ostdeutschen Sozialstruktur
3.2	Die Sozialstruktur in ausgewählten Aspekten
3.2.1	Räumliche Struktur, Infrastruktur; regionale Disparitäten
3.2.2	Bevölkerung
3.2.2.1	Der Bevölkerungsaufbau und seine Faktoren
3.2.2.2	Bevölkerungsentwicklung in West- und Ostdeutschland
3.2.2.3	Bevölkerungsprognosen
3.2.3	Familie, Haushalt, Lebensphasen
3.2.4	Bildung und Ausbildung
3.2.5	Erwerbstätigkeit
3.2.6	Einkommen, Wohlstandsniveau
3.2.7	Soziale Schichtung, Lebenslagen, Lebensstile
4	Schlussbemerkung
Anhang	Literatur zur Tabelle 4a und 4b

1 Sozialstruktur, was ist das?

Definitionen haben eine gewisse Beliebigkeit. Sie sind nicht wahr und auch nicht falsch, sie können aber mehr oder weniger brauchbar sein. Brauchbar sind sie vor dem Hintergrund ihres Einsatzes bzw. ihrer Verwendung. Eine Definition hängt also auch vom Erkenntnisinteresse ab. So verwundert es denn auch nicht, dass es mehrere Definitionen des Begriffes Sozialstruktur gibt. In diesem Falle gibt es sogar besonders viele.

Grob gesprochen gibt es zwei Traditionen, den Begriff der Sozialstruktur zu definieren, eine mikrosoziologische und eine makrosoziologische. Die mikrosoziologische greift auf den Rollenbegriff zurück. Danach versteht man (in Anlehnung an Parsons, 1951: 36f., 114) unter dem Begriff der Sozialstruktur das Geflecht der Beziehungsmuster zwischen Handelnden in ihrer Eigenschaft als Rollenträger.

Geht es jedoch darum, den Zustand und den Wandel einer Gesellschaft zu beschreiben, so empfiehlt es sich, auf den makrosoziologisch bestimmten Begriff zurückzugreifen, der den Blick auf Organisationen, Gruppen und Institutionen richtet. Hier taucht freilich die Frage auf: welche Organisationen, Gruppen und Institutionen? Je nach Erkenntnisinteresse wird die Antwort unterschiedlich sein. Der Marxist fragt nach Klassenstruktur und Produktionsverhältnissen, der Durkheimianer nach dem Grad der Arbeitsteilung und der Weberianer nach Graden der Rationalisierung und Bürokratisierung (zum Strukturbegriff vgl. z.B. Esser 1996: 419ff.). Am weitesten verbreitet ist ein demographischer Ansatz, der nach der Verteilung der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Beruf und bestimmten Ressourcen fragt, wie Einkommen und Bildung. Damit wird aber auch schon deutlich, dass beide Begriffe, der mikrosoziologische (auf soziales Handeln bezogene) und der makrosoziologische (auf soziale Gebilde bezogene), durchaus in einer Beziehung zueinander stehen, da das Handeln der Akteure sich an den sozialen Gebilden orientiert (wie diese wiederum von sozialem Handeln beeinflusst werden). Sie stellen Restriktionen, aber auch Optionen dar. Da es hier darum gehen soll, die Grundgliederung der Gesellschaft und deren Veränderung zu untersuchen, orientieren wir uns an einem makrosoziologisch definierten Begriff der Sozialstruktur. Die Definition von Zapf erscheint uns hier besonders geeignet: „Unter Sozialstruktur verstehen wir die demographische Grundgliederung der Bevölkerung, die Verteilung zentraler Ressourcen wie Bildung, Einkommen und Beruf, die Gliederung nach Klassen und Schichten, Sozialmilieus und Lebensstilen, aber auch die soziale Prägung des Lebenslaufs in der Abfolge der Generationen" (Zapf 1989: 101, vgl. auch Meulemann 2001: 251). An einer so verstandenen Sozialstruktur wird unmittelbar deutlich, dass sie für den Handelnden – je nachdem, wo er steht – als Restriktion bzw. als Option wirken kann.

Unter diese Definition lässt sich auch der Begriff der Lebenslagen subsumieren. Er erfordert offenbar nach Einschätzung mancher Autoren deshalb eine besondere Erwähnung, weil früher unter dem Begriff der Sozialstruktur häufig lediglich Über- und Unterordnungsverhältnisse (soziale Schicht, Klasse) verstanden wurden, was für den neueren Begriff der Lebenslagen nicht so umstandslos gelte (Kreckel 1997, Müller 1997; vgl. hierzu Pkt. 3.2.7).

2 Sozialstrukturanalyse: warum und womit?

Die Notwendigkeit von Sozialstrukturanalysen ergibt sich aus rechtlichen Regelungen, aus den Erfordernissen von Planung und Prognose und aus dem Wunsch nach Analyse.

Sozialstrukturanalyse ist allein schon deshalb erforderlich, um eine Fülle rechtlicher Vorschriften einlösen zu können. Eine große Anzahl solcher rechtlichen Regeln bezieht sich auf das simple Strukturmerkmal der Verteilung der Bevölkerung im Raum. Man nehme nur das Postulat der gleichen Mitbestimmungsmöglichkeit: one man, one vote. Dieses Postulat setzt voraus, dass die Wahlbezirke jeweils etwa eine gleich große Anzahl von Wahlberechtigten umfassen. Leicht lassen sich über vierzig Rechtsvorschriften anführen, in denen die Einwohnerzahlen maßgebliche Grundlage für wichtige Rechtsfolgen sind, die nicht nur für Behörden, sondern auch für die Bürger unmittelbar Bedeutung haben (Sahner 1987: 19ff.). Sozialstrukturanalyse ist aber auch z.B. wegen der grundgesetzlichen Absicherung eines vergleichbaren Lebensstandards in den Regionen der Bundesrepublik geboten (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, Art. 104a Abs. 4, Art. 106 Abs. 3 Nr. 2, Art. 107 Abs. 2 GG), ein Gebot, das vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland augenblicklich ein besonderes Gewicht erhält.

Sozialstrukturanalysen ermöglichen Planungen und Prognosen. So erlaubt beispielsweise die Berücksichtigung des generativen Verhaltens und des daraus resultierenden Bevölkerungsaufbaus, die zukünftige Belastung und Auslastung der für die verschiedenen Alterskohorten relevanten Institutionen (Schulen, Krankenhäuser, Altenpflegeheime) abzuschätzen.

Schließlich geht es auch darum, soziale Sachverhalte zu erklären. Welche Faktoren fördern die Anfälligkeit gegenüber Rechtsradikalismus? Wie verlaufen die Prozesse der Statuszuweisung? Für eine Gesellschaft, die sich etwas darauf zugute hält, dass die soziale Stellung qua Leistung und nicht qua Geburt vergeben wird, ist das eine wichtige Fragestellung, auf die man gerne eine Antwort hätte, die möglichst auch internationale Vergleiche erlauben sollte.

In aller Regel steht für die Beantwortung solcher Fragen eine Fülle von Daten zur Verfügung, die ihren Ursprung in Umfragen oder aber in amtlichen Statistiken haben, die freilich häufig genug selbst auf Umfragen zurückgehen.

3 Zur Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland

Was ist die Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland? Die, die man im Westen immer schon kannte, kann es nicht mehr sein. Die des Ostens auch nicht. Auch nicht die Mittelung beider. Man wird sie eine Zeit lang noch getrennt – zumindest für viele Bereiche – ausweisen müssen. Dafür sprechen viele gute Gründe, sogar grundgesetzliche, wie wir im letzten Kapitel gesehen haben. Es ist nicht von der Hand zu weisen, und es wird eine ganze Zeit noch so sein, dass innerhalb der Bundesrepublik zwei verschiedene Ungleichheits- und Sozialstrukturen bestehen. Wir können nicht davon ausgehen, dass mit der Wiedervereinigung der Untersuchungsgegenstand sich lediglich vergrößert hat. Schon die Übersichten in Tabelle 4a und 4b zeigen, dass zwischen beiden Gesellschaften grundlegende Unterschiede bestanden haben, noch bestehen bzw. sich seit der Wiedervereinigung erst entwickelt haben.

So ist der Anteil der Einpersonenhaushalte im Osten immer noch niedriger als im Westen. Hingegen ist die Erwerbsquote (vgl. Tabelle 4a und 4b), trotz des drastischen Abbaus der Erwerbstätigkeit gerade bei den Frauen, im Osten immer noch höher als im Westen. Das Einkommensniveau ist im Osten hingegen deutlich niedriger, nähert sich aber kontinuierlich dem des Westens an, und 1997 betrug der Einkommensabstand zwischen Ost und West nur

noch 14% (Datenreport 1999: 585). Welcher Verunsicherung (Bedrohung durch Arbeitslosigkeit, Mietsteigerungen etc.) die ostdeutsche Bevölkerung durch den durch die Vereinigung induzierten Wandel ausgesetzt war, lässt sich nachhaltig mit Hilfe eines klassischen Indikators nachweisen. Wie immer in Krisenzeiten sank die Geburtenzahl nach der Wende dramatisch ab. Erst jüngere Zahlen zeigen an, dass die Geburtenzahlen wieder ansteigen (vgl. auch Kap. 3.2).

Die Sozialstruktur Ostdeutschlands wird noch lange nicht in der Bandbreite liegen, die für westdeutsche Landschaften bisher üblich war (zum Vergleich von Ost- und Westdeutschland vgl. z.B. Datenreport 2002).

3.1 Transformationsprozesse in Ostdeutschland

3.1.1 Von der Schwierigkeit, eine Gesellschaft zu modernisieren: Modernisierungsdefizite der DDR

Dass die DDR mit materiellen und immateriellen Ressourcen schlechter ausgestattet war als die Bundesrepublik, lag nicht an der minderen Leistungsfähigkeit ihrer Bewohner, sondern an den ungünstigeren sozialstrukturellen Randbedingungen. Richtig ist, dass aufgrund der ungünstigen institutionellen Ausstattung (trotz aller Anstrengungen) der Output vergleichsweise mager war. Institutionen sind Verhaltensregelmäßigkeiten. Sie schreiben mehr oder weniger verbindlich vor, wie Dinge getan werden sollen. Wie man z.B. wirtschaftet (Markt vs. Planung) oder Positionen besetzt (Leistung vs. Solidarität).

Jede Gesellschaft verfügt über eine spezifische institutionelle Grundausstattung, die in aller Regel unterschiedlich gut geeignet ist, bestimmte Ziele zu erreichen: Wohlstand, Freiheit, Mobilität. Sie berührt aber auch die Innovationsfähigkeit und die Adaptionskapazität von Gesellschaften.

Zu solchen Basisinstitutionen moderner Gesellschaften zählt man z.B. die Konkurrenzdemokratie und die soziale Marktwirtschaft. Ein Kontrastprogramm dazu besteht z.B. in der Diktatur des Proletariats (Machtmonopol) und in der Planwirtschaft.

Die Liste solcher Basisinstitutionen ließe sich verlängern. Verschiedene Theoretiker betonen unterschiedliche Sätze von Institutionen. So verweist z.B. Dahrendorf auf die Bedeutung des Konfliktes, auf die Mobilität (vertikale und horizontale), auf die freie Assoziation von Interessen usw. (Dahrendorf 1961). Es ist plausibel, dass Gesellschaften mit einem bestimmten Satz solcher „evolutionärer Universalien" (Parsons 1969, zuerst 1964) „überlebensfähiger" oder einfach effektiver sind als andere. Parsons selbst räumt in diesem Zusammenhang folgenden „Erfindungen" (Parsons 1969: 55), wie er diese sozialen Institutionen auch nennt, Bedeutung ein:

Neben der „Religion" (zentraler in vorindustriellen Gesellschaften), der Kommunikation durch Sprache, der sozialen Organisation durch Verwandtschaftsordnungen und Technologie ist es vor allem die soziale Schichtung, die eine generelle Voraussetzung für die Konzentration verantwortlicher Führung ist (Parsons 1969:60). Soziale Schichtung fördert ferner den Prozess der Evolution, der durch Zuschreibung (Statuszuschreibung über Familie) eher behindert wird. Mobilität wird so erst möglich. Ferner sind ihm (Verwaltungs)Bürokratie, Geld- und Marktorganisationen, die Rechtsordnung („das wichtigste Einzelmerkmal der modernen Gesellschaft") und demokratische Assoziationen wichtig.

Nach Parsons steigern diejenigen Gesellschaften, die diese Innovationen einführen, ihre Anpassungskapazität ganz erheblich (Parsons 1969: 71). Die entscheidende Funktion des Sys-

tems demokratischer Assoziationen ist die Beteiligung der Mitglieder einer Gesellschaft bei der Auswahl der Führer und der Formulierung der Grundlagen der Politik. In diesem Zusammenhang formulierte er 1964 eine heute erstaunlich anmutende Prognose, nämlich die, „dass es die totalitäre kommunistische Organisation langfristig wahrscheinlich mit der 'Demokratie' und ihren politischen und integrativen Kapazitäten nicht voll aufnehmen kann. Ich stelle tatsächlich die Prognose, dass sich die kommunistische Gesellschaftsorganisation als instabil erweisen wird und entweder Anpassungen in Richtung auf die Wahlrechtsdemokratie und ein pluralistisches Parteiensystem machen oder in weniger entwickelte und politisch weniger effektive Organisationsformen ‚regredieren' wird; im zweiten Fall würden sich die kommunistischen Länder viel langsamer weiterentwickeln als im ersten Fall. Diese Voraussetzung stützt sich nicht zuletzt darauf, dass die Kommunistische Partei überall die Aufgabe betont hat, das Volk für eine neue Gesellschaft zu erziehen. Langfristig wird ihre Legitimität bestimmt untergraben, wenn die Parteiführung weiter nicht willens ist, dem Volk zu vertrauen, das sie erzogen hat. In unserem Zusammenhang aber heißt dem Volk vertrauen: ihm einen Teil der politischen Verantwortung anzuvertrauen. Das kann nur bedeuten, dass die monolithische Einheitspartei schließlich ihr Monopol der politischen Verantwortung aufgeben muss" (Parsons 1969: 70f.). Diese Weitsicht war dem kollektiven Gedächtnis der Profession aufgrund des Banns, den die scientific community in den sechziger und siebziger Jahren, als in der westdeutschen Soziologie eine marxistisch orientierte Soziologie dominierte (Sahner 1982), über Parsons verhängte, lange entfallen.

Nicht wenige Wissenschaftler aus Ost- und Westdeutschland sehen heute in der mangelnden Adaptionsfähigkeit des SED-Regimes Gründe für dessen Untergang. Das DDR-System war so verkrustet, dass es nicht mehr in der Lage war, auf neue Herausforderungen flexibel genug zu reagieren. Abgesehen davon, dass einige externe Bedingungen nicht mehr gegeben waren, die seine Existenz sicherten, war es auch intern aufgrund verschiedener sozialstruktureller Bedingungen nur noch mit Mühe in der Lage, die auftretenden Anforderungen zu lösen.

Wenn wir nun fragen, wie sich die neuen Bundesländer entwickeln, müssen wir auch nach dem Wandel sozialstruktureller Randbedingungen fragen. Ein vollkommen anderes Wirtschaftssystem kann man z.B. einer Gesellschaft nicht so ohne weiteres überstülpen, ohne dafür Sorge zu tragen, dass bestimmte sozialstrukturelle Voraussetzungen erfüllt sind.

Drei sozialstrukturelle Eigenheiten sollen im Folgenden diskutiert werden, die in der DDR zwar politisch gewollt waren, aber aus westlicher Sicht als Modernisierungsdefizite betrachtet werden müssen:

1. der Prozess der Statuszuweisung, also das Zugangsverfahren zu den Schichtpositionen;
2. die Einkommensnivellierung; und
3. die zentralisierte Machtstruktur.

(1) Es gehört zu den Errungenschaften der Moderne, dass die Position, die man in der Sozialstruktur einer Gesellschaft einnimmt, nicht (mehr) von der Geburt abhängig ist. Nicht mehr dominant Standesmerkmale spielen bei uns eine Rolle bei der Statuszuweisung, sondern zunehmend Leistungskriterien – bei aller Selbstrekrutierung, bei aller Schichtreproduktion, die immer noch zu beobachten ist. Selbst die Bedeutung des Geschlechts in diesem Prozess wird zunehmend abgebaut. Was die Wahrnehmung der Schul- und Bildungschancen betrifft, haben die Frauen die Männer mittlerweile nicht nur eingeholt, sondern schon knapp überholt (Hradil 1999: 157).

Mit dieser sozialen Mobilisierung wird nicht nur ein normatives Postulat erfüllt, sondern dieser Prozess erhöht auch die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft. Flexibilität und Anpassungskapazität werden erhöht.

Wie sah die Situation in diesem Punkt in der DDR aus? In einem gewissen Sinne ist man hier viel radikaler vorgegangen. Zwar spielten Standesmerkmale (bzw. Klassenmerkmale) bei der Zuteilung von Bildungschancen (zumindest in der frühen DDR-Zeit) eine besondere Rolle, aber in einer Weise, die zu einem Austausch der Schichten führte. Arbeiter- und Bauernstatus (proletarische Herkunft) wurde belohnt, weiterführende Schulen und die Arbeiter- und Bauernfakultäten standen offen. Akademikerkindern hingegen wurde das Studium erschwert, wenn nicht verweigert. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen und außerdem gut dokumentierbar, dass im Vergleich zur Bundesrepublik im Schnitt eine bessere Versorgung mit schulischen und beruflichen Grundqualifikationen erreicht wurde. Hinsichtlich dieses Merkmals könnte man sogar von einem Modernisierungsvorsprung sprechen, wenn heute auch allgemein von einem großen Umschulungs- und Weiterbildungsbedarf gesprochen wird (Geißler 1992: 17).

Bedenkt man, dass es in der Bundesrepublik immer eine beträchtliche Selbstrekrutierung innerhalb des existierenden Schichtgefüges gegeben hat und noch gibt, dann wurde in der DDR die normative Vorgabe einer absoluten Offenheit des Bildungszuganges zwar nicht erfüllt, aber das Handicap der Unterschichten, das im Sozialisationsvorsprung der Oberschichtkinder besteht, erfolgreich kompensiert. Unter funktionalen Gesichtspunkten, wobei der funktionale Bezug die Gesellschaft ist, muss man die Vorteilhaftigkeit jedoch bezweifeln, da für die schulische Förderung ja Leistungsgesichtspunkte eine untergeordnete Rolle spielten. Statt universalistischer Kriterien (Leistung) spielten partikularistische (Geburt) eine Rolle.

Übrigens kehrte sich dieser Prozess, nachdem die Eliten ausgetauscht waren, wieder um. Denn im Laufe der DDR-Geschichte stiegen die Chancen der Kinder der etablierten Schicht auf weiterführende Schulbildung auf Kosten der Arbeiterkinder an, und zwar in einer Weise, dass Arbeiterkinder im Westen größere Chancen hatten als im Osten, eine weiterführende Bildung zu erwerben (Geißler 1992, Bathke 1990).

Mit dem Erwerb schulischer Bildung wurden aber erst wichtige Grundlagen für den Statuszuweisungsprozess geschaffen. Denn wer welche Positionen innerhalb der DDR einnehmen durfte, hing eben nicht nur von der formalen Qualifikation und der Leistung ab, sondern auch von politischen Kriterien. Für die Besetzung wichtiger Führungspositionen waren politische Loyalität oder gar die SED-Mitgliedschaft wichtige, wenn nicht notwendige Voraussetzungen.

Naturgemäß sind diese Dinge schwer zu quantifizieren. Zur Charakterisierung nur einige Sätze des langjährigen und unverdächtigen Vorsitzenden der ältesten Gesellschaft der Naturforscher der Welt, der Leopoldina in Halle, Professor Bethge, zu diesem Sachverhalt. Nach ihm haben „etwa 80% der Professoren der SED angehört" und „60-70% von diesen dem Parteibuch die Karriere" zu verdanken (Bethge 1990: 207). Der Physiker Schmutzer, der erste nach der Wende frei gewählte Rektor der Universität Jena, sagte in seiner Antrittsrede, „dass in den letzten Jahren in der Physik in Jena kein einziger Nicht-Genosse Ordinarius werden konnte" (Bethge 1990: 207f.). Den Ausführungen ist zu entnehmen, dass mancher qualifizierte Nachwuchswissenschaftler, „nur weil er etwas quer dachte" (Bethge 1990: 207), fallen gelassen wurde.

Dies soll nur als Schlaglicht dienen. Parteipolitische Loyalitäten spielten flächendeckend eine Rolle bei der Vergabe von Führungspositionen (dieser Sachverhalt ist allerdings auch heute noch empirisch nachweisbar in von Politikern kontrollierten Sektoren; Proporz). Dass eine Gesellschaft ihre Adaptionskapazität verliert (oder doch zumindest stark einschränkt), wenn

für die Besetzung wichtiger Positionen nicht Sachgesichtspunkte eine Rolle spielen, dürfte nachvollziehbar sein.

(2) Dies gilt umso mehr, als ein weiteres Steuerungsinstrument, nämlich Einkommen, aufgrund der ideologisch bedingten Vorgabe des Gleichheitspostulats weitgehend ausgefallen war. Welchen Anreiz gibt es, Betriebsleiter zu werden, wenn ein quasi unkündbarer Mitarbeiter, unter extensiver Ausnutzung dieses Privilegs, fast das gleiche Einkommen hat? Der Effekt dieses Wirtschaftens bestand darin, dass zwar die Einkommen gleicher verteilt waren als in der Bundesrepublik, dass Einkommen und Lebensstandard aber bekanntlich deutlich tiefer lagen, ohne dass allerdings die Gleichverteilungskurven dramatisch unterschiedlich waren (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1984: 271). Die Befriedigung, die daraus resultierte, dass nicht eine Minderheit den Rahm abschöpfte, hatte man mit einer absoluten Schlechterstellung des größten Teils der Bevölkerung erkauft.

(3) War das Einkommen weitgehend nivelliert, so war die Macht in hohem Grade bei wenigen Personen konzentriert, ohne wirksame Opposition, ohne effektive Kontrolle von unten, ohne freie Wahlen, ungefährdet von Bürgerbewegungen, Demonstrationen, Studentenunruhen etc.

Nicht nur die wichtigsten Entscheidungen für Politik, Wirtschaft, Justiz bis zur Mode wurden von wenigen Personen gefällt – ja, auch die Entscheidungen im Modebereich, wie glaubwürdig berichtet wird (Lötsch 1993: 34). Man stelle sich dieses groteske Bild vor, die vergreisten Mitglieder des Politbüros als kleine Lagerfelds. Wenn alles geplant wird und wenn man über jedes Detail in einem engen Zirkel bestimmen will, dann wird auch schon mal etwas vergessen (wie z.B. die Sicherheitsnadeln und das Toilettenpapier, wie glaubhaft berichtet wird).

Ein so konstruiertes System hat nicht die erforderliche Flexibilität, auf Änderungen der Umwelt zu reagieren. Egalisierung, die geschilderten Statuszuweisungsprozesse, die Konzentration der Macht können als Beispiele für Modernisierungsdefizite der DDR-Gesellschaft betrachtet werden. Die staatlich verordneten Mechanismen sind mit der Wende aufgehoben, sie dürften aber in den Köpfen der Bürger ihre Spuren hinterlassen haben. Dies sind immaterielle Sachverhalte, die aber neben den materiellen (man denke nur an den veralteten Kapitalstock) nicht zu vernachlässigen sind, wenn man danach fragt, was denn die Transformation dieser Gesellschaft so schwierig macht. Die Betonung der analytischen Kategorie der Institution macht aber deutlich, dass die Zurechnung der Defizite zu Lasten „der Gesellschaft" und nicht der Bürger geht.

3.1.2 Transformation der ostdeutschen Sozialstruktur

In Abgrenzung von der Modernisierung versteht man unter Transformation einen Wandlungsprozess, bei dem das Ziel bekannt ist. Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik bedeutete das die Übernahme von Institutionen (evolutionäre Universalien in Parsonsscher Terminologie) moderner westlicher Industriegesellschaften, konkret, die der (alten) Bundesrepublik Deutschland. Konkurrenzdemokratie, soziale Marktwirtschaft, Verwaltungsgerichtsbarkeit etc. zählen z.B. dazu. Ostdeutschland und mit ihm auch die Bürger wurden mit diesem Institutionentransfer einem immensen sozialstrukturellen Wandel unterworfen.

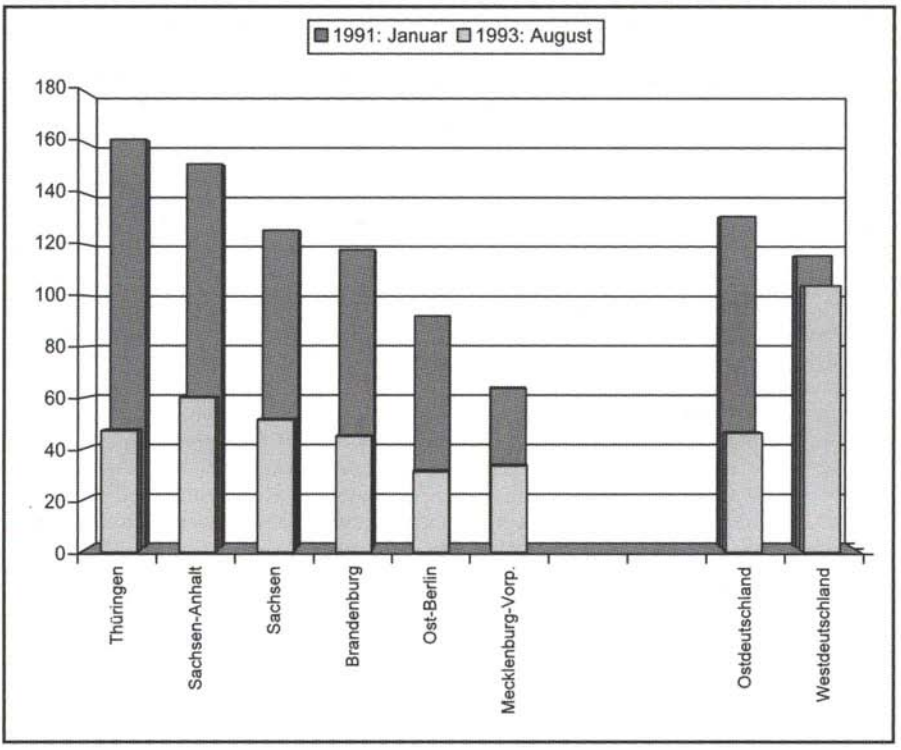
Mit dem Institutionenwandel ging ein radikaler Wandel der Verhaltensanforderungen an die Individuen einher, wie man ihn sich drastisch genug im Westen kaum vorstellen kann. Das „Geflecht der Beziehungsmuster zwischen Handelnden in ihrer Eigenschaft als Rollenträger" wurde neu definiert. Die daraus resultierenden psychosozialen Probleme (Trommsdorff 1995) kann man als Außenstehender höchstens erahnen.

Der Austausch von Institutionen ging verhältnismäßig rasch vor sich und kann in weiten Bereichen als abgeschlossen gelten (Sahner 1995b). Die Modernisierung von Verwaltung und Justiz ist innerhalb kurzer Zeit durchgeführt worden, während es auf dem industriellen Sektor lediglich gelang, weite Bereiche still zu legen bzw. doch stark zu reduzieren. Die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien ging mit einer Deindustrialisierung einher (Abb. 1) und wurde mit einer hohen Arbeitslosigkeit erkauft. Produktionsweise und Kapitalstock waren den veränderten Wettbewerbsbedingungen nicht gewachsen. Wenn man von Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland spricht, dann denkt man in der Regel immer „nur" an die fast 1,5 Millionen Arbeitslose. Die Situation sieht aber wesentlich kritischer aus (siehe hierzu 3.2.5).

Es ist häufig die Frage aufgeworfen worden, ob nicht für eine gewisse Übergangszeit, was die Ordnungspolitik betrifft, eine gemischtwirtschaftliche Strategie (Maier 1991) angezeigt gewesen wäre. Denn dieser ganze Transformationsprozess erfordert immense Opfer, und zwar nicht nur in der Form von Arbeitslosigkeit. Frauen, die im Osten gegenüber dem Westen in der Arbeitswelt ohnehin einen Gleichstellungsvorsprung hatten (Geißler 1992: 16; Lötsch 1993: 39), waren und sind davon besonders betroffen, da sie stärker als im Westen im produktiven Sektor tätig waren. Und sie sind auch nicht die Modernisierungsgewinner. Denn der Dienstleistungssektor, wie er sich entwickelte, absorbiert eher Männer als Frauen. Ohnehin darf man von ihm keine Wunder erwarten: er entwickelt sich nur langsam, was nicht verwundert, denn er befindet sich im großen und ganzen nun mal im Schlepptau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (IWH, 2, 1992) – und die verläuft bekanntlich sehr zögerlich. Seit dem das Wirtschaftswachstum sogar hinter die westdeutschen Raten zurückgefallen ist und nun gar in Ostdeutschland bei Null liegt (Fortschritte 2002: 185), steigen auch die Wanderungsströme von Ost- nach Westdeutschland seit 1997 wieder an.

Aber alle wirtschaftspolitischen Alternativen – meist dirigistischer Prägung – hätten andere nicht akzeptable Folgen gehabt.

Abbildung 1: Beschäftigte je 1000 Einwohner: Bergbau und verarbeitendes Gewerbe
- Vergleich Januar 1991 und August 1993 -



Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, schriftliche Nachrichten v. 2.11.93.

Grob skizziert gilt: Dienstleistung folgt der Industrialisierung. Die Entwicklung der Verwaltung, der Machtstruktur, des Bildungssystems, der Gerichtsbarkeit, ist i. d. R. ein Reflex von Industrialisierungsprozessen. In Ostdeutschland ist dies eher umgekehrt. Kein Wunder, schließlich wird hier ein politisches System durch ein anderes überformt; den Veränderungen liegen politische Entscheidungen zugrunde. Die gewaltigen Umstrukturierungen können nur kurz skizziert werden.

Die monopolistisch organisierte Machtelite wurde vollständig aufgelöst und in eine pluralistische, westdeutscher Prägung überführt. In verschiedenen Sektoren der Gesellschaft fand eine mehr oder weniger große Zirkulation der Eliten statt. Einen fast totalen Austausch gab es in den Bereichen Politik, Justiz, Militär und Gewerkschaften. Die sozialistische Dienstklasse, weitgehend identisch mit dem sogenannten X-Bereich (Beer 1992: 6), der die Beschäftigten der Armee, Polizei, Staatssicherheit, des Zolls, der Parteien und Massenorganisationen umfasst, wurde nahezu vollständig abgebaut. Die Quantifizierung dieser Personenzahl und damit auch die Bestimmung des Umfanges des Dienstleistungssektors war immer sehr schwierig, weil dieser Sektor in den offiziellen Statistiken nicht ausgewiesen wurde. Die Größenordnung

des X-Bereiches kann auf etwa eine Million Personen geschätzt werden (iw-trends 2, 1990: VI-10).

Einige Zahlen (Geißler 1992, 1993): Das Ministerium für Staatssicherheit mit seinen ca. 85.500 hauptamtlichen Mitarbeitern wurde vollkommen aufgelöst. Ebenso der SED-Apparat mit seinen 44.000 hauptamtlichen Funktionären. Von den 172.000 Berufs- und Zeitsoldaten wurden lediglich 50.000 in die Bundeswehr übernommen. Die Zahl der etwa 179.000 Lehrer und Lehrerinnen wurde reduziert. Eine Reduktion war auch im Hochschulbereich erforderlich. An den Hochschulen der DDR waren fast dreimal so viele hauptberuflich tätige Wissenschaftler beschäftigt wie an den westdeutschen Universitäten (Geißler 1992: 23).

Mit der Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien und der Konkurrenzdemokratie, mit der Abschaffung des SED-Regimes, der Auflösung der sozialistischen Dienstklasse und durch den Sachverhalt, dass nicht mehr Parteiloyalität als notwendiges Aufstiegskriterium wirkt, wurden wichtige Voraussetzungen für eine entwicklungsfähige Gesellschaft geschaffen. Die Entwicklung einer leistungsfähigen gewerblichen Wirtschaft steht bisher jedoch noch aus. Vor allem ein mittelständisches, innovatives Unternehmertum fehlt. Wo soll es denn auch herkommen? Die Industrielandschaft war durch Großbetriebe gekennzeichnet. Privates Unternehmertum war nahezu ausgeschaltet. Eine entsprechende Unternehmenskultur ist also nicht vorhanden. Finanzierungsprobleme lassen sie auch nicht so leicht entstehen, Eigenkapital konnte ja nicht gebildet werden.

Und der westdeutsche Unternehmer? – wo bleibt der? Der hält sich in Zeiten bescheidener Konjunktur und vergleichsweise geringer Arbeitsproduktivität zurück. Unter Auslastung seiner Kapazitäten kann er ohnehin alles vom Westen aus besser machen.

3.2 Die Sozialstruktur in ausgewählten Aspekten

3.2.1 Räumliche Struktur, Infrastruktur, regionale Disparitäten

Strukturelle Vielfalt ist ein Kennzeichen der Regionen Deutschlands immer gewesen. Daraus resultiert auch ein beträchtlicher Reiz. Eine Einebnung und Vereinheitlichung aller Optionen würde sich als unerträglich herausstellen. Wie wir bereits gesehen haben, ist es gleichwohl aus verschiedenen Gründen geboten, die Gliederung der Bevölkerung hinsichtlich zentraler Dimensionen auch in ihrer regionalen Verteilung zu kennen und zu analysieren. Normativer Grundtenor aller raumordnungspolitischen Bemühungen kann aber immer nur eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, nie eine der Gleichartigkeit sein.

In der Nachkriegszeit standen verschiedene regionale Disparitäten in der Diskussion. Zunächst beherrschte die Diskussion das Spannungsverhältnis von Stadt und Land (hier sei noch an den Aspekt der unterschiedlichen Bildungschancen zwischen den Bürgern in Stadt und Land erinnert) und die wachsende Dominanz von Ballungsräumen. Hier bleibt vor allem aber anzumerken, dass in der Bundesrepublik ein in anderen Staaten beklagter Zentralismus sich nicht entwickeln konnte. Nicht zuletzt der kooperative Föderalismus hat zu einer dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur geführt bzw. diese stabilisiert, die sich auch in einem ausgeprägten und leistungsfähigen polyzentrischen Städtesystem niedergeschlagen hat. Verwerfungen und Schwerpunktbildungen blieben freilich nicht ausgeschlossen. Erinnert sei nur an die Diskussion eines Süd-Nord-Gefälles, die freilich abrupt mit der Wiedervereinigung aufgrund der gravierenden Disproportionalitäten zwischen Ost und West zu einem Stillstand gekommen ist. Denn mit der Vereinigung wurden zwei gänzlich unterschiedliche Teilräume zusammengeführt. „Kein anderer Staat der Europäischen Union vereinigt innerhalb seines Staatsge-

bietes Regionen von so unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Festzustellen ist, dass beispielsweise die Mehrzahl der Regionen in den neuen Ländern hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Ausstattung mit am Ende der Rangfolge der Regionen innerhalb der EU stehen" (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: 1). Dass dieser Sachverhalt seine Ursache in einer defizitären Institutionenausstattung hatte und nicht auf die Unfähigkeit der Bevölkerung zurückzuführen ist, das wurde schon dargelegt.

Ein Wechsel in der Lagebeziehung erschwert die Situation noch erheblich. In den 40 Jahren der Existenz der DDR wurde aus der einstmals dominierenden West-Orientierung der Wirtschaft eine Ost-Orientierung (vgl. hierzu Grundmann 1991: 139ff.). Beispiele dafür sind der Ausbau des Hafens von Rostock und die forcierte Entwicklung der Industrie in Gebieten längs der Oder-Neiße-Linie. Nun wird abrupt eine Westorientierung erforderlich. Eine Brückenfunktion für Osteuropa konnten die alten Strukturen aufgrund des wirtschaftlichen Zusammenbruchs im Osten bisher kaum übernehmen.

Zu der erwähnten defizitären strukturellen Ausstattung gesellen sich Anpassungsprobleme, die aus den veränderten gesellschaftlichen Randbedingungen resultieren. Hier sei nur auf die neue Situation in der Landwirtschaft verwiesen. Die Funktion der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der DDR war es nicht nur, eine weitgehende Selbstversorgung mit landwirtschaftlichen Produkten zu sichern, sondern die Genossenschaften übernahmen auch wichtige Aufgaben im infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Bereich.

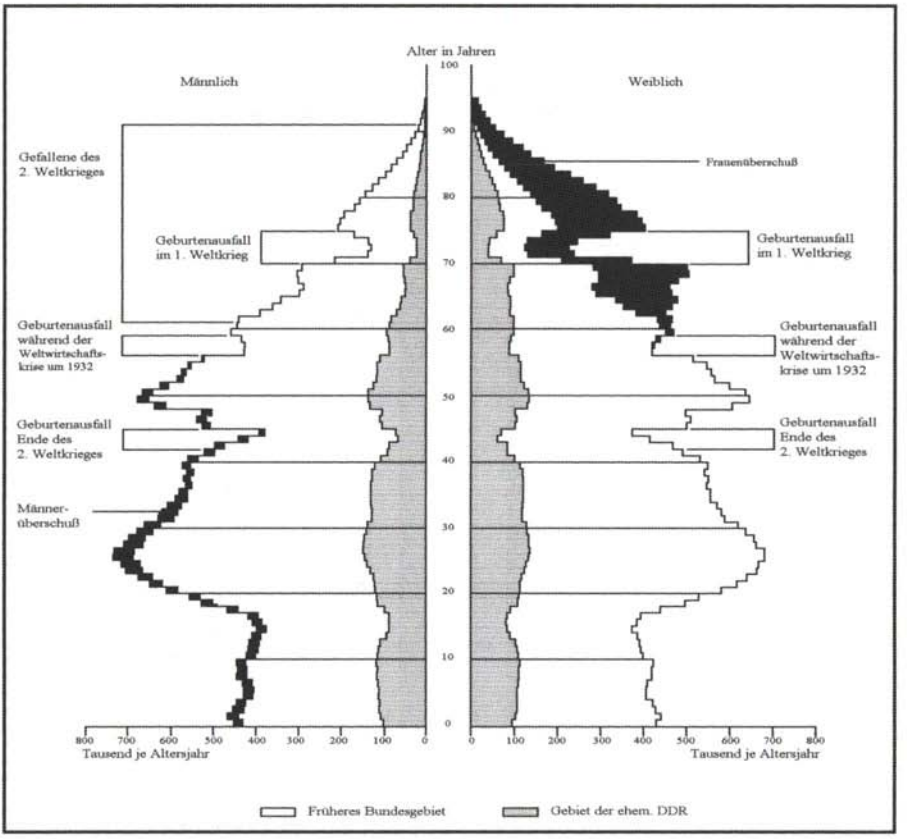
Die Probleme im ländlichen Bereich werden also nicht nur dadurch charakterisiert, dass im Mai 2000 nur noch 240.000 Personen gegenüber 850.000 Personen im Jahre 1989 in der Landwirtschaft beschäftigt waren (Statistisches Jahrbuch 2001: 107), sondern auch dadurch, dass die sozial-kulturellen Funktionen durch die Auflösung der Genossenschaften entfallen sind.

3.2.2 Bevölkerung

3.2.2.1 Der Bevölkerungsaufbau und seine Faktoren

Im Bevölkerungsaufbau einer Gesellschaft spiegelt sich auch ihre Geschichte (vgl. Abb. 2). Damit wird schon deutlich, dass die wesentlichen direkten Faktoren des Altersaufbaus der Bevölkerung, nämlich Sterbe-, Geburten- und Wanderungsraten, wiederum von anderen Rahmenbedingungen und intervenierenden Variablen abhängen, die vielfältig miteinander verflochten sind.

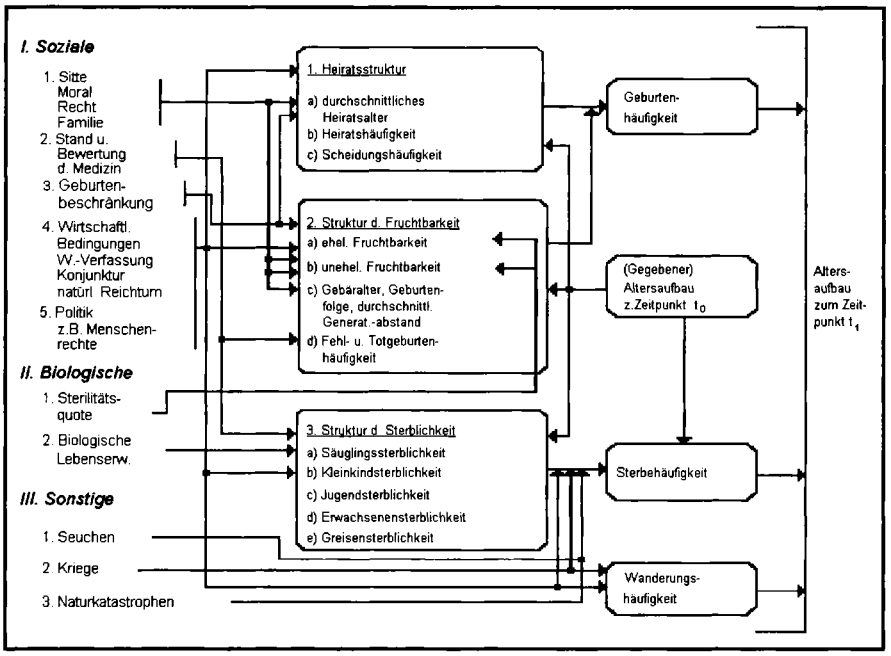
Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands am 1.1.1990



Quelle: Statistisches Jahrbuch 1991: 67.

Diese komplexe Struktur lässt sich am besten grafisch in Erweiterung von Mackenroth (1953, 1955) und Kaufmann (1960) wie folgt darstellen (Abb. 3). Dabei kommt den sozialen Faktoren eine gewichtige Rolle zu, wie man sich leicht vor Augen führen kann, wenn man das generative Verhalten von heute mit dem von vor etwa 200 oder 250 Jahren vergleicht (Mackenroth 1953, 1955). Für die Mitte des 18. Jahrhunderts kann ein wachsender und pyramidenförmiger Bevölkerungsaufbau festgestellt werden, während wir heute einen schrumpfenden Bevölkerungsaufbau feststellen können, aber auch nur dann, wenn wir von den Wanderungen absehen.

Abbildung 3: Rahmenbedingungen für den Altersaufbau einer Gesellschaft



Dabei waren seinerzeit viele Bedingungen für eine wachsende Bevölkerung nicht erfüllt, während sie heute recht günstig sind. Im 18. Jahrhundert war die Heiratshäufigkeit geringer als heute. Problemlos zur Heirat kamen im wesentlichen nur die Besitzschichten. Das war auf dem Lande nicht anders als in den Städten. Wenn auch etwas überspitzt, so kann man die Situation doch so einschätzen: Ein Handwerker blieb so lang unverheiratet, bis er zu einer Stelle kam (u. U. über die Heirat einer Handwerkerwitwe). Ein Bauernsohn konnte in aller Regel erst dann heiraten, wenn er den Hof übernahm. Da die Altersversorgung noch nicht so geregelt war wie heute, versuchte der Altbauer die Übergabe (und damit die Abhängigkeit), das Zusammenleben der Generationen war alles andere als idyllisch, möglichst hinauszuziehen. War die Situation in relativ bemittelten Schichten schon nicht günstig, so war sie unter den Tagelöhnern aufgrund der ökonomischen Situation noch ungünstiger. Zudem musste auch noch lange in manchen Gebieten das Einverständnis des Patrons eingeholt werden. Kurz, die (unfreiwillige) Zölibatsquote war hoch und das Heiratsalter lag spät. Kein Wunder, dass in diesen Zeiten die Rate der unehelichen Kinder trotz stärkerer konfessioneller Bindungen höher lag als heute. Weiter lagen die Sterblichkeitsraten – und vor allem die der Säuglinge – selbstverständlich höher als heute. Dies sind alles Faktoren, die einer wachsenden Bevölkerung entgegenstanden.

Dagegen ist das generative Verhalten heute für eine wachsende Bevölkerung relativ günstig. Das Heiratsalter lag 1998 für Ledige bei West: 31 Jahre, m/28 Jahre, w; Ost: 30 Jahre, m/ 27 Jahre, w (zur DDR-Zeit deutlich darunter). Die Verheiratetenquote für Deutschland bei den 40- bis 50-jährigen im Jahre 2000 beträgt ungefähr 74% (telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes). Die Sterblichkeit wurde aufgrund des medizinischen Fortschritts, der Hygiene und der Vorsorge drastisch reduziert.

Dennoch haben wir es heute mit einer eher schrumpfenden Bevölkerung in reifen Industriegesellschaften zu tun. Wie ist das zu erklären? Es liegt an der innerehelichen Fruchtbarkeit! Obwohl die Eheleute im 18. Jahrhundert vielleicht im Schnitt kaum zehn Jahre unter Fruchtbarkeitschancen lebten, machte die nicht selten jährliche Geburtenfolge die ungünstigen Faktoren mehr als wett. Die heute leicht zu beschränkende Fruchtbarkeit (Pillenknick) und eine andere Werthierarchie (Selbstverwirklichung) aufgrund zunehmender ökonomischer Entlastung (die primären Bedürfnisse sind gedeckt), lässt z.B. auch das Heiratsalter bedeutungslos werden. Für den Bevölkerungsaufbau kommt den sozialen Faktoren also eine ganz entscheidende Rolle zu.

3.2.2.2 Bevölkerungsentwicklung in West- und Ostdeutschland

Soziale Faktoren sind selbstverständlich auch heranzuziehen, wenn es für die Nachkriegszeit die wachsende Bevölkerung in Westdeutschland und die schrumpfende in Ostdeutschland zu erklären gilt (Abb. 4). Während in Westdeutschland die Bevölkerung von etwa 50 Millionen im Jahre 1950 auf über 63 Millionen im Jahre 1990 anstieg, fiel sie in der DDR, trotz großer und auch erfolgreicher (wie sich u.a. aus einem Vergleich der Geburten- und Sterberaten von Ost und West erschließen lässt) bevölkerungspolitischer Anstrengungen (z.B. gab es Wohnung für Heirat), von etwa 18,4 Millionen auf 16 Millionen (vgl. hierzu und zum folgenden z.B. Datenreport 1992, 37ff.).

Für das frühere Bundesgebiet wird man neben der Geburten- und Sterberate (die Relationen waren für ein Bevölkerungswachstum ab Anfang der siebziger Jahre sehr ungünstig: Überschuss der Gestorbenen) fünf Wanderungswellen als Erklärung für die Bevölkerungsentwicklung heranziehen können:

1. Der Zuwachs unmittelbar nach dem Kriege resultierte vor allem aus der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Osten (ehemaliges Deutsches Reich und Siedlungsgebiete im Ausland). Acht Millionen etwa betrug die Zahl 1950, was einem Anteil an der Bevölkerung von 16% entsprach.

2. Parallel und ergänzend, aber über diesen Zeitraum hinaus, nämlich bis zum Bau der Mauer 1961, ist eine Zuwanderung aus der DDR in der Höhe von 3,1 Millionen zu veranschlagen, was für 1961 etwa 5,5% der Bevölkerung des früheren Bundesgebietes ausmacht. Zu ergänzen sind diese Wanderungszahlen um 476.000 Aussiedler aus Ost- und Südosteuropa.

3. Ab etwa Mitte der sechziger Jahre wird die Entwicklung sehr stark durch die Zu- und – was immer wieder vergessen wird – aber auch wieder durch die Abwanderung von Ausländern bestimmt, die man, da die Wirtschaft unter Arbeitskräftemangel litt, ins Land holte. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (Datenreport 1992: 39) sind in der Zeit zwischen 1961 und 1989 insgesamt ca. 16 Millionen Ausländer zugezogen, aber auch ca. 12 Millionen Ausländer aus dem früheren Bundesgebiet wieder weggezogen. Bedingt durch Geburtenüberschüsse erhöhte sich die Zahl der Ausländer auf 4,8 Millionen.

Insgesamt entwickelte sich der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung in der früheren Bundesrepublik von 1,2% im Jahre 1960 auf 8,4% im Jahre 1990, um im Jahre 1991 auf 7,3% abzufallen. Diese Reduktion geht darauf zurück, dass die DDR einen wesentlich geringeren Anteil an Ausländern hatte. Der Anteil an Ausländern in Ostdeutschland liegt heute noch wesentlich unter dem von Westdeutschland. 1990 betrug er im Osten etwa 1% und stieg bis 1998 nur auf 1,8% an. Der gesamtdeutsche Ausländeranteil Ende des Jahres 1997 lag bei etwa 9,0%.

Da der Anteil der Ausländer sich nicht gleichmäßig auf die gesamte Bundesrepublik verteilt, bringt er manche Kommunen in beträchtliche Schwierigkeiten (man denke z.B. an die Schul-

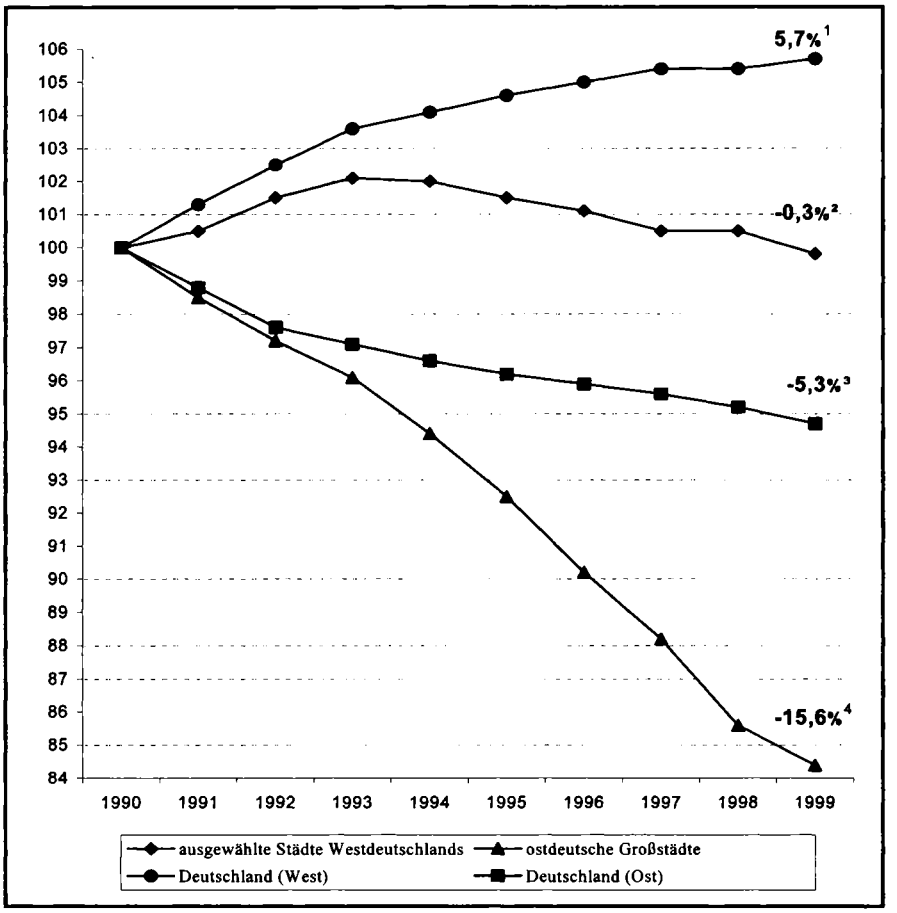
probleme). So übersteigt allein in 16 Großstädten der Ausländeranteil 10%. In Offenbach und Frankfurt reichen die Ausländeranteile an 30% heran. In Stuttgart und München liegen sie bei 20% bzw. deutlich darüber (Internetseiten der Städte).

4. Im Jahre 1990 erreicht die Zahl der Aussiedler mit 397.073 Personen einen neuen Höhepunkt. Von 1962 bis 1989 fanden 1,5 Millionen bzw. von 1950 bis 1990 2,4 Millionen Deutsche aus den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reiches sowie aus Ost- und Südosteuropa im früheren Bundesgebiet Aufnahme. 1997 waren 134.419 Aussiedler zu verzeichnen.

5. Durch den Bau der Mauer ging die Ost-West-Wanderung (Übersiedler und Aussiedler) deutlich zurück, um durch die Veränderungen in der DDR und im Ostblock 1989 wieder drastisch anzusteigen (Abb. 5). In jenem Jahr betrug die Anzahl der Übersiedler fast 344.000. Im ersten Halbjahr 1990 stieg sie noch einmal auf 238.000 an. Mitte des Jahres wurde die spezielle Übersiedlerstatistik eingestellt (Datenreport 1992: 40f).

Die Zahlen indizieren, unter welcher Handlungsnot die Regierungen in Ost und West zur Wendezeit standen. Ohne glaubhafte Signale, dass die Grenzen offen bleiben und sich die politischen und wirtschaftlichen Randbedingungen ändern werden, wäre die Wanderungswelle kaum aufzuhalten gewesen. Bereits ein paar Jahre nach der Wiedervereinigung haben sich die Wanderungszahlen von Ost nach West bzw. von West nach Ost jedoch stark angenähert. Im Jahre 1997 war für Ostdeutschland lediglich ein Wanderungsdefizit von 10.441 Personen zu verzeichnen. Aufgrund der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland ist diese Zahl im Jahre 2000 jedoch wieder auf 97.575 (ohne Berlin) angestiegen.

Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland 1990-1999 (%)



1) Bevölkerungsgewinn Westdeutschland 1999 zu 1990

2) Durchschnittlicher Bevölkerungsverlust ausgewählter westdeutscher Großstädte im Jahre 1999 bezogen auf 1990

3) Durchschnittlicher Bevölkerungsverlust ausgewählter ostdeutscher Großstädte im Jahre 1999 bezogen auf 1990; bereinigt um Eingemeindungen

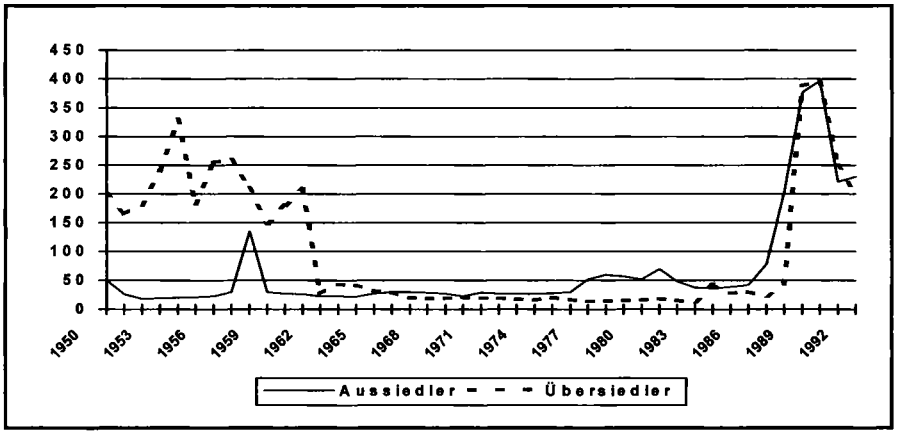
4) Bevölkerungsverlust Ostdeutschlands 1999 zu 1990

Quelle: Datenreport 2002: 27ff.; Statistisches Jahrbuch 2001; Sahner 2004

6. Im Gegensatz zu der Aufmerksamkeit, die die Asylbewerber in der Öffentlichkeit gefunden haben, spielen sie für die Bevölkerungsentwicklung nur eine geringe Rolle. Die Zahlen entwickelten sich zwar dramatisch (1992: 438.191 Bewerber), nur die wenigsten blieben jedoch im Lande. Die Ablehnungsquoten haben eine vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit erfahren. So betrug die Anerkennungsquote für das Jahr 1992 lediglich 4,3%. Mittlerweile sind die

Bewerberzahlen aufgrund einer restriktiveren Gesetzgebung (Änderung von Artikel 16 des GG) wieder drastisch zurückgegangen. So lag die Zahl der Asylbewerber 2000 bei 78.564, die Anerkennungsquote lag bei 3,0% (Datenreport 2002: 49).

Abbildung 5: Zuzüge von Übersiedlern* und Aussiedlern 1950 bis 1992 in 1000



*) ab 1989 Abwanderungen aus den neuen Bundesländern und Berlin-Ost in die alten Bundesländer.

Quelle: Wirtschaft und Statistik 1989, Heft 9: 584; Datenreport 1994: 23, 42.

Der Anstieg der Bevölkerung in der alten Bundesrepublik wird zwar bis zum Beginn der siebziger Jahre auch durch einen Geburtenüberschuss getragen, ist aber in starkem Maße auf Wanderungen zurückzuführen. Betrachten wir unser Schema (Abb. 3), das die Rahmenbedingungen für den Bevölkerungsaufbau zusammenfasst, dann resultiert diese Attraktivität sicher zu einem beträchtlichen Teil aus der wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik. Sicher ist auch die politische Situation (Menschenrechte) sowohl als Push- als auch als Pull-Faktor zu veranschlagen. Auch der sich in dem sogenannten Pillenknick dokumentierende Geburtenrückgang wurde damit mehr als kompensiert. Die Kausalitäten sind hier aber komplizierter, als es das Schlagwort Pillenknick suggeriert. Hier wurde dankbar eine technische Möglichkeit der Geburtenkontrolle aufgegriffen; andere Faktoren konnten so erst wirksam werden. Dazu zählen (vgl. hierzu detaillierter Geißler 2002: 365f):

- der Funktions- und Strukturwandel der Familie; Kinder verloren ihre ökonomische Bedeutung für Landwirtschaft und Gewerbe; sie wurden sogar stärker als Kostenfaktor wahrgenommen
- Emanzipation und „Enthäuslichung" der Frau
- zunehmende gesellschaftliche Akzeptanz der Kinderlosigkeit

In der DDR stieg nach dem zweiten Weltkrieg die Bevölkerung ebenfalls aufgrund der Zuwanderung aus dem Osten an, und zwar auf etwa 18,4 Millionen. Bei einer Zahl von etwa 4,1 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen entsprach das einem Bevölkerungsanteil von 22%. Anschließend sank die Bevölkerung kontinuierlich auf 16,6 Millionen im Jahre 1989. Genera-

tives Verhalten und Wanderungen (wie wir bereits gesehen haben) sind auch hier die ursächlichen Faktoren.

Ohne den Wanderungsverlust ganz ausgleichen zu können, gelang es der DDR doch erfolgreich, den Geburtenrückgang zu bremsen und sogar einen Geburtenüberschuss (einen „zweiten Babyboom") zu erreichen, und das, obwohl die Rahmenbedingungen im Vergleich zur Bundesrepublik ungünstiger waren. Der Lebensstandard war niedriger und die Wohnbedingungen waren schlechter; die Frauen im berufsfähigen Alter waren zu etwa 90% berufstätig, und der Schwangerschaftsabbruch war bereits seit 1972 legalisiert. Erreicht wurde das durch eine Reihe familienpolitischer Maßnahmen und durch Agitation (der Verzicht auf Kinder sei Ausdruck einer kleinbürgerlichen Haltung).

Letztendlich verweisen diese Entwicklungen wieder auf unsere sozialen Rahmenbedingungen (Abb. 3). Ein drastisches Beispiel wurde nach der Wende vor Augen geführt. Der rapide Rückgang der Geburtenraten in Ostdeutschland (Statistisches Jahrbuch 1994: 74f.) noch unter die der Westdeutschen war einerseits Ausdruck einer tiefen sozialen und ökonomischen Verunsicherung, wie sie in Krisenzeiten immer wieder auftreten (vgl. hierzu auch Abb. 2) und resultierte andererseits aus einem Anstieg der Optionen. Vor dem Hintergrund des Sachverhalts, dass gleichzeitig eine positive Einstellung zur Familie und zu Kindern bestand, die über der der westdeutschen Bevölkerung lag (wenn die Unterschiede sich auch mittlerweile eingeebnet haben, in der jüngsten Altersgruppe haben sich die Relationen mittlerweile umgekehrt, vgl. Tabelle 1), konnte man davon ausgehen, dass es sich hier zumindest zu einem Teil um aufgeschobene Geburten handelte. Diese Annahme hat sich inzwischen bestätigt, auch wenn die ostdeutsche Geburtenrate immer noch unter der von Westdeutschland liegt und nur langsam ansteigt (Datenreport 2002: 37).

Tabelle 1: Notwendigkeit von Familie

	„Man braucht Familie zum Glücklichsein" in %			
	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	1992	2000	1992	2000
Insgesamt	83,6	79,5	67,7	72,6
Geschlecht				
Männer	83,9	79,5	68,8	74,3
Frauen	83,3	79,4	66,7	71,0
Darunter:				
Berufstätige Frauen	82,3	82,3	61,3	67,5
Familienstand				
Ledig	57,5	62,0	44,4	61,1
verheiratet:	90,8		76,3	
zusammen lebend		88,3		78,4
getrennt lebend		57,1		71,0
verwitwet	82,4	82,8	82,0	77,8
geschieden	76,3	64,4	47,9	50,4
Alter				
18-29 Jahre	71,2	68,9	55,9	71,6
30-44 Jahre	84,4	75,2	63,9	68,1
45-59 Jahre	88,9	81,6	73,7	72,3
über 59 Jahre	85,6	92,9	79,3	80,7
Bildung				
Hauptschulabschluss	85,7	83,7	72,7	75,1
Mittlere Reife/ polytechnische Oberschule	81,8	77,6	65,9	72,5
Fachschulreife	86,2	93,5	56,4	61,2
Abitur/ Hochschulreife	80,6	77,4	59,9	69,9

Datenbasis: Allbus 1992 (N West = 1561/ N Ost = 945); Allbus 2000 (N West = 2032/ N Ost = 1101).

3.2.2.3 Bevölkerungsprognosen

Da die Sterbehäufigkeit schon seit einiger Zeit die Geburtenhäufigkeit übersteigt, schrumpft die deutsche Bevölkerung. Dies hat immer wieder zu unterschiedlichen Prognosen geführt, wie z.B. zu der, dass die deutsche Bevölkerung ausstürbe. Langfristig ist bei den augenblicklich geltenden Rahmenbedingungen allerdings mit einer Schrumpfung und den damit zusammenhängenden Problemen (Überalterung, Rentenproblematik) zu rechnen. Soll auch die Wohnbevölkerung nicht schrumpfen, so kann die Devise nur heißen: „höhere Geburtenrate oder positive Wanderungsbilanz".

Betreibt man realistische Schätzungen aufgrund der vorliegenden Eckdaten (vgl. z.B. Sommer 2001), so wird die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2050 abnehmen, und zwar um etwa 12 Millionen. Gegenüber 82,2 Millionen zum Zeitpunkt der Prognose hätten wir dann 70 Millionen. Die augenblicklich zu beobachtende Zuwanderung von Ausländern kann dabei den Bevölkerungsrückgang nur mindern, ihn also nicht aufheben.

3.2.3 Familie, Haushalt, Lebensphasen

Wenn man in Anlehnung an die amtliche Statistik die Familie als Lebensgemeinschaft definiert, die durch das Eltern-Kind-Verhältnis bestimmt wird, dann kann man sie als universale Erscheinung charakterisieren. Nach dieser und ähnlichen Definitionen (vgl. z.B. Schäfers 1998: 127; zur Familie allgemein siehe Hill und Kopp 2002) muss ein Rechtsverhältnis (Ehe) also nicht eingegangen worden sein, um eine Familie zu begründen. Wenn man einen Privathaushalt als eine Lebensgemeinschaft definiert, in der gemeinsam gewohnt und gewirtschaftet wird, dann ist danach eine Familie zwar auch ein Haushalt, dieser aber nicht notwendig eine Familie.

Die heute in Industriegesellschaften immer noch vorherrschende Form der Familie ist die der Kernfamilie (Kleinfamilie, Basisfamilie, Nuklearfamilie), die aus einem Elternpaar und dessen unverheirateten unmündigen Kindern besteht. Die durch ein Rechtsverhältnis gebundene Partnerschaft der Eltern und die Ehelichkeit der Kinder herrschen bei uns als (bürgerlicher) Familientyp vor. Umfasst die Familie mehr als zwei Generationen, spricht man von Mehrgenerationenfamilien. Wie wir noch sehen werden, sind damit die Formen der Lebensgemeinschaften noch nicht erschöpft. Gerade die heutige Zeit kennt eine zunehmende Ausdifferenzierung. Bevor auf die Entwicklungstendenzen in unserer heutigen Industriegesellschaft eingegangen wird, muss kurz auf einige vorgebliche bzw. tatsächliche historische Trends eingegangen werden. Immer wieder hat man die Familie als ein auslaufendes Modell bezeichnet und ihren Untergang prognostiziert. Aber alle Attacken bzw. alle Verbesserungsversuche (z.B. im nachrevolutionären Russland, in Israel in den Kibbuzim) hat diese Institution unbeschadet überstanden. Auch derzeit wird eine Krise von Ehe und Familie diagnostiziert. Zwar ist ein Rückgang des klassischen Familientyps zu erkennen und wird eine Schwächung der Ehe (bei steigenden Scheidungszahlen im Westen, Sommer 1993) beklagt. Doch muss man sich vor Augen halten, dass Ehe und Familie gerade in der Nachkriegszeit eine vorher nie dagewesene Hausse erlebten. Der Rückgang würde jetzt eher als Normalisierung gedeutet werden können. Während früher, wie wir gesehen haben, Repression und Armut einer Familienbildung entgegenstanden (Pkt. 3.2.2.1), sind jetzt eher Liberalisierung, bessere Bildung und Wohlstand die Ursachen für die Erosion der lange Jahrzehnte üblichen Lebensformen. Aber auch die nichtehelichen Lebensgemeinschaften (NEL, Zusammenleben zweier Personen als Mann und Frau mit oder ohne Kinder in einem gemeinsamen Haushalt ohne Trauschein; (Hradil 1994: 69)) fallen numerisch noch nicht ins Gewicht. 77% aller Geburten sind auch heute ehelich (mit großen Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland: 49%/ 81%, Statistisches Jahrbuch 2002: 67f.), und die nichteheliche Lebensgemeinschaft ist eine Vereinigung auf Zeit bzw. auf Probe, die auf die Ehe zuführt, sozusagen ein funktionales Äquivalent zur Verlobung – man kann sie als neue Lebensphase betrachten. Die Familie ist alles andere als ein auslaufendes Modell (siehe hierzu Nave-Herz 1998).

Ob es einen historischen Trend zur Kernfamilie gibt (Kontraktionsgesetz), ist umstritten. Dieses „Gesetz" behauptet einen historischen Prozess der Verkleinerung der Verwandtschaft, der Großfamilie (auch der Mehrgenerationenhaushalte), auf die heute dominierende Kernfamilie. Durkheim und Parsons waren Fürsprecher dieser These (cf. hierzu König 1976: 62ff.; Hill und Kopp 2002: 38f.). Heute wird eine sehr modifizierte Form dieser These vertreten, die davon ausgeht, dass immer verschiedene Familienformen parallel existiert haben, aber schichtspezifisch vorherrschten. Die Großfamilie war eher typisch für die oberen Schichten. Sie war insofern dieser Schicht funktional, als sie die Sicherung des Familienvermögens erleichterte. Mit der zunehmenden Ausdehnung des Rechtssystems und der Zentralisierung von Macht, die es ermöglichte, das Recht auch durchzusetzen, entfiel die funktionale Voraussetzung. Eine Verkleinerung des Familienverbandes konnte auch bei den herrschenden Schich-

ten festgestellt werden. Diese sind es aber wiederum, von denen wir am ehesten historische Kunde haben. Die Akten- bzw. Datenlage sieht demgegenüber für die besitzlosen Schichten, man denke nur an das Landproletariat, wesentlich schlechter aus. Hier gab es nichts zu verteilen und ergo auch nichts aufzuzeichnen. Die Kunde, die auf uns gekommen ist, ist also hoch selektiv. Wahrscheinlich ist, dass die besitzlosen Schichten das geblieben sind, was sie schon immer waren, nämlich Kernfamilien. Das Kontraktionsgesetz gibt also nur einen Teil der Entwicklung wieder, nämlich die der Herrscherfamilien bzw. der bürgerlichen Familien.

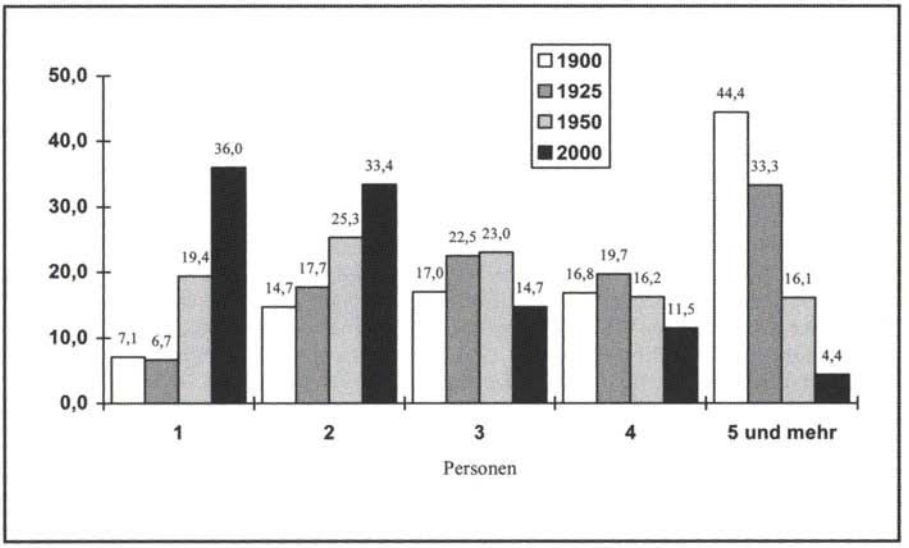
Die Großfamilie, die von manchem Sozialromantiker ersehnt wird und die sich von den vorherrschenden Formen der Industriegesellschaft so positiv abzuheben scheint, gab es auch in den vergangenen Zeiten kaum, und wenn, dann in beschränktem Maße eben für die Oberschichten. Ein Sinnbild der Wärme und Solidarität dürfte sie auch nicht gewesen sein, wenn es vorwiegend lediglich um Besitz und Macht ging. Anders sieht es mit dem „Funktionsverlust" der Familie aus, der sich bis in die heutige Zeit fortsetzt. Aber auch hier werden häufig mit dem Begriff nicht gerechtfertigte Assoziationen geweckt, denn der „Verlust" ist nicht unbedingt negativ zu bewerten.

Während in der ur- und frühgeschichtlichen Zeit die Funktionen, die für ein Überdauern in der Zeit erfüllt sein mussten, vorwiegend – hier wohl noch am ehesten zutreffend – von der „Groß"-Familie selbst erbracht werden mussten, gliederten sich im Lauf der Zeit immer mehr Funktionen aus. Für uns heute noch gut nachvollziehbar ist die (weitere) Ausgliederung der Produktionsfunktion. Auch für die eher ökonomisch entlasteten Schichten (Handwerker, Bauern, Händler) trennten sich mehr und mehr Familienleben und Arbeitsraum. Weitere Ausgliederungen folgten, wie z.B. teilweise die Erziehungsfunktion (Ausdifferenzierung eines Bildungssystems). Typische Haushaltsleistungen wurden zunehmend von der Industrie übernommen (z.B. Erstellung von Kleidung, Nahrungsmittel). Vor allem aber bildeten sich für traditionelle Leistungen der Familie neue Institutionen aus (Sozialversicherung, Krankenhäuser, Rentenversicherung). Manche Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einem Funktionsverlust oder gar von einem Autonomieverlust der Familie. Man kann darin aber auch einen Autonomiegewinn sehen, z.B. der älteren Generation, die von der Gnade der nachrückenden Generation nicht mehr abhängig ist. Andererseits bekommt die Familie selbst einen anderen – nicht notwendig nachteiligen – Charakter. Die Familie entwickelt sich zu einem privaten Lebensraum, in dem Liebes- und Gemütsbindungen und deren Regulierung in den Vordergrund rücken. Die verbleibende Sozialisationsfunktion kann intensiviert und verbessert werden. Neue Lebensphasen bilden sich aus. So kennt man das „Baby" erst seit dem 19. Jahrhundert. Neben den Funktionsverlust tritt also auch ein „Funktionswandel" der Familie, der bisher offenbar geeignet war, die Institution Familie eher zu stärken als zu schwächen (König 1976).

Die Familie hat in der Tat in diesem Jahrhundert eine erstaunliche Karriere gemacht, wenn sie sich auch stark verändert hat. So lag im Jahre 1880 der Anteil der Ledigen bei 60%, während er 1988 nur noch 38% betrug. Dabei muss man freilich in Rechnung stellen, dass wir zum Ausgang des letzten Jahrhunderts einen ausgeprägten pyramidenförmigen Bevölkerungsaufbau mit einem entsprechend hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen hatten, die das Heiratsalter noch nicht erreicht hatten. Gleichzeitig veränderte sich die Haushaltsgröße (und damit auch die Familiengröße) grundlegend. Zu Beginn des Jahrhunderts war der Haushalt mit fünf und mehr Personen vorherrschend (44% aller Haushalte im Jahre 1900). Im Jahre 2000 war dieser Haushaltstypus nur noch mit 4,4% vertreten (Abb. 6). Die durchschnittliche Kinderzahl sank von 4 im Jahre 1910 (Höhn/Schulz 1992: 108f.) bis heute rapide. Inzwischen (Erhebungszeitpunkt 1999) liegt die durchschnittliche Kinderzahl, die 1000 Frauen im Laufe ihres Lebens zur Welt bringen, bei 1150 in Ostdeutschland und etwa 1400 in Westdeutschland (Datenreport 2002: 37).

Eine Analyse der Mikrozensusdaten von 1998 (wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die folgenden Zahlen auf Statistisches Bundesamt 1999a: 29 ff.; die erste Ziffer vor dem Schrägstrich gibt die Zahl für die Neuen Länder – einschließlich Berlin-Ost – und die zweite die für die Alten Bundesländer an) lässt eine differenzierte Analyse der Haushalts- und Familienstrukturen heute zu. So gab es 1998 in Deutschland 37,5 Mill. Privathaushalte. Bei knapp 82,1 Mill. Haushaltsmitgliedern ergibt das eine durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,2 Personen (2,2/2,2). Den relativ größten Anteil bildeten die Einpersonenhaushalte mit ungefähr 35,4% (31,9%/36,2%). Während der „Single"-Haushalt (33,0%) im Westen die Modalkategorie ist, ist der 2-Personen-Haushalt es im Osten (34,3%/32,7%). Bei den 3-Personen-Haushalten mit insgesamt 15,0% (18,0%/14,4%) und bei den 4-Personen-Haushalten mit insgesamt 12,1% (12,7%/11,9%) liegen in Ostdeutschland die relativ größeren Häufigkeiten vor, bei Haushalten mit 5 und mehr Personen (insges. 4,5%) trifft dies für Westdeutschland zu (3,1%/4,8%). Betrachtet man die Zahlen insgesamt, so kann man sagen, dass in den alten Bundesländern die Entwicklung zu kleineren Haushalten weiter fortgeschritten ist.

Abbildung 6: Haushaltsgrößen im deutschen Reich und im früheren Bundesgebiet
– in Prozent der Haushalte –



Quelle: Datenreport 2002: 39.

Untersucht man die Einpersonenhaushalte, die man nach Familienstand der Bewohner unterscheiden kann (ledig; verheiratet, aber getrennt lebend; verwitwet und geschieden) etwas genauer, so zeigt sich, dass hier die Modalkategorie bei den ledigen 44,2% (36,9%/45,7%) liegt. Nach dieser Erhebung sind verwitwet 35,2% (40,3%/34,2%), geschieden 15,0% (18,7%/14,2%) bzw. getrennt lebend, aber verheiratet 5,6% (4,2%/5,9%). Zwischen Ost und West gibt es hier also gravierende Unterschiede. Während im Westen die Ledigen mit 45,7% die Modalkategorie stellen, sind es im Osten die verwitweten Bürger mit 40,3%.

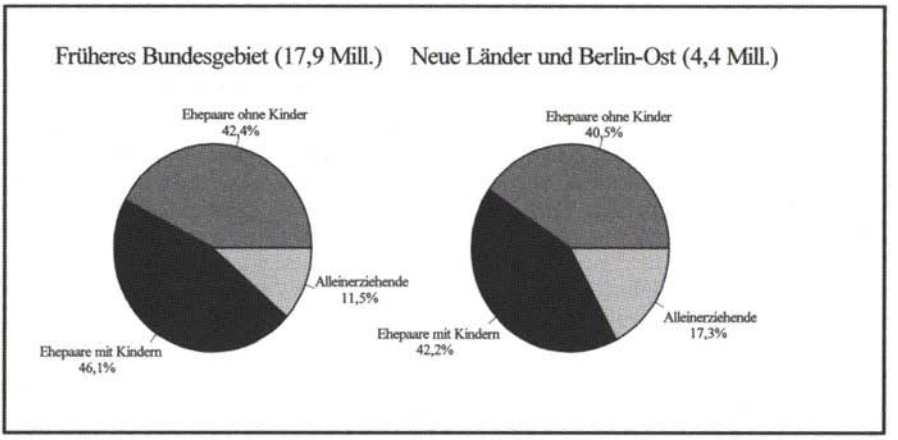
Betrachtet man die Alleinlebenden etwas genauer und analysiert sie nach ihrem Alter, so ergibt sich, dass 40,2% in den alten Bundesländern, aber lediglich 33,7% aus den neuen Bundesländern der Altersgruppe angehören, die 45 Jahre und jünger ist, während bei der Altersgruppe, die 65 Jahre und älter ist, die alten Bundesländer mit 37,5% und die neuen Bundesländer mit 42,5% vertreten sind. Im früheren Bundesgebiet – so kann man begründet vermuten – tritt die typische Sozialfigur des Single stärker auf als im Osten. Das wird ganz reale Hintergründe haben, die nicht nur in einem unterschiedlichen Wert- und Normensystem zu suchen sind, sondern auch mit so handfesten Dingen zusammenhängen wie Zugang zu Transferzahlungen und Wohnungen. Insgesamt wäre dieser typische Single-Haushalt immerhin mit 13,9% (10,8%/14,6%) unter den Haushalten vertreten.

Wenn auch der Ein-Personen-Haushalt mit 35,4% die Modalkategorie in der Bundesrepublik Deutschland ausmacht, so lebten 1998 im früheren Bundesgebiet doch nur 16,6% der Bevölkerung allein in einem Haushalt, während es in den neuen Bundesländern und Ostberlin sogar nur 14,4% waren. Der weitaus größte Anteil der Bevölkerung gehört immer noch einer Personengemeinschaft an, in der Eltern und Kinder zusammenwohnen. In den vergangenen zwölf Jahren hat sich die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften fast verdoppelt. Im Jahr 2000 gab es insgesamt ungefähr 2,1 Mill. nichteheliche Lebensgemeinschaften, fast 1,6 Mill. im früheren Bundesgebiet und 520 000 in den neuen Ländern und Berlin-Ost (Datenreport 2002: 41). Betrachtet man die Familienstruktur in den beiden Teilen Deutschlands, so gibt es keine dramatischen Differenzen (Abb. 7, Statistisches Bundesamt 1999a: 29 ff.). Deutlich höher ist jedoch der Anteil der Alleinerziehenden in Ostdeutschland, was seine Ursache auch in den staatlichen Angeboten außerfamiliärer Kinderbetreuung (Kinderkrippen, Kindergärten, Kinderhorte) haben dürfte, womit die aus Beruf und Familie resultierenden Anforderungen tragbarer wurden. Der Anteil der alleinerziehenden Männer ist im Westen höher als im Osten (14,3%/19,6%).

Aber trotz aller Unterschiede, die zwischen Ost- und Westdeutschland immer noch bestehen, darf man nicht die sich seit der Wende vollziehenden deutlichen Veränderungen übersehen, die in einer Annäherung an westdeutsche Muster bestehen. Die Entwicklung der Einpersonenhaushalte und der Alleinstehenden liefert gute Beispiele dafür, welche Wirkungen der Wandel der institutionellen Ordnung – und damit der Handlungsmöglichkeiten – hervorrufen kann. Gab es nach dem Mikrozensus von 1991 in Ostdeutschland 29,2% Einpersonenhaushalte, so sind es jetzt 36,9%. Betrug die Prozentpunktdifferenz zum Äquivalent in Westdeutschland zunächst noch 15,2 Punkte, so schrumpfte sie bis 1998 auf 8,8 Punkte. Lebten in Ostdeutschland im Jahr 1991 25,0% der Bürger, die 45 Jahre und jünger waren, allein, so waren es im Jahr 1998 33,7%. Die Prozentpunktdifferenz schrumpfte im gleichen Zeitraum von 14 auf 6,5 Punkte. Dies auf die gesteigerten Wahlmöglichkeiten zurückzuführen, dürfte kaum eine Überinterpretation sein, wenn man bedenkt, wie schwierig es in der DDR als Single war, eine Wohnung zu bekommen. Häufig führte der Weg zu einer eigenen Wohnung ohne Übergang von der Herkunftsfamilie zur eigenen Familie.

Fazit: Es gibt eine weitgehende Übereinstimmung in der Grundstruktur des familialen Zusammenlebens, aber immer noch deutliche Unterschiede in den Haushaltsstrukturen, die ihre Ursache in der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen und der spezifischen Familienpolitik der DDR hatten (Voit 1993: 199; vgl. auch Statistisches Bundesamt 1999a: 29 ff.). Auf wichtigen Dimensionen sind aber Angleichungsprozesse zu beobachten. Die Sozialfigur des „Single" bekommt auch in Ostdeutschland zunehmend Gewicht. Kein Wunder, der Wechsel des Institutionensystems, der die Wahlmöglichkeiten der Individuen erhöhte, wirkte wie ein Individualisierungsschub.

Abbildung 7: Familien im April 1998 nach dem Familientyp
– Ergebnisse des Mikrozensus –



Quelle: Statistisches Bundesamt 1999a: 29 ff.

3.2.4 Bildung und Ausbildung

Es zählt zu den Errungenschaften moderner Gesellschaften, dass der Status nicht mehr nur über die Eltern erworben wird. Nicht mehr weitgehend askriptive Merkmale spielen bei der Besetzung von Positionen eine Rolle, sondern vorwiegend erworbene. Nicht mehr über die Geburt wird entschieden, welcher Lebensweg vorgezeichnet ist, sondern in erster Linie sind Ausbildung und Leistung maßgebend. Einschränkungen sind freilich immer noch zu machen. Der Alltag und eine Vielzahl von Untersuchungen belegen, dass die Lebenschancen, die mit der Besetzung von Positionen verbunden sind, mit bestimmten „Geburtsfehlern" variieren. Das Geschlecht ist hier nur ein Beispiel. Die Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Bildungsbeteiligung und in den erworbenen Bildungsabschlüssen ist zwar trotz manch gegenteiliger Behauptung deutlich kleiner geworden (Müller und Haun 1994; vgl. dagegen Geißler 1994, 1995), dennoch reproduziert sich der Schichtaufbau in einem starken Maße immer wieder neu. Institutionelle Randbedingungen müssen hierfür in starkem Maße verantwortlich gemacht werden.

Wenn es um die Erklärung von Statuszuweisungsprozessen geht, dann kommt der Schulbildung eine entscheidende Bedeutung zu. Schule ist insofern eine Institution, die Lebenschancen verteilt (Schelsky 1965: 137ff). Schon aus diesem Grunde gebührt der Analyse des Bildungssystems besondere Aufmerksamkeit, die in der Nachkriegszeit bestimmte Konjunkturen erfahren hat, die sich durch die Begriffe „Bildungsnotstand", „Bildungskatastrophe" und „Bildung ist Bürgerrecht" kennzeichnen lassen.

Eine intensive Diskussion um das Bildungssystem leitete Georg Picht im Februar 1964 mit einer Artikelserie „Die deutsche Bildungskatastrophe" in der Zeitung „Christ und Welt" ein. Bildung als Investitionswert, das ist die Überschrift, unter der eine intensive Diskussion geführt wurde: „Bildungsnotstand heißt wirtschaftlicher Notstand" (Picht 1964: 17). Im internationalen Vergleich gebe Deutschland zu wenig für die Bildung aus, bilde zu wenig Nachwuchs in weiterführenden Schulen aus und führe einen zu geringen Anteil zu einem akademischen Abschluss. „Der bisherige wirtschaftliche Aufschwung wird ein rasches Ende

nehmen, wenn uns die qualifizierten Nachwuchskräfte fehlen, ohne die im technischen Zeitalter kein Produktionssystem etwas leisten kann" (Picht 1964: 17). Begabungsreserven galt es zu erschließen.

Betrachtete Picht Bildung als Humankapital, das dann in der Folge bei den Bildungsökonomen und Wachstumstheoretikern in einer Zeit der Planungseuphorie in den Produktionsfunktionen wachsende Bedeutung bekommen sollte, so ging es Dahrendorf in einer Artikelserie, die noch im gleichen Jahr in der „Zeit" erschien, um etwas ganz anderes, nämlich darum, dass „eine freie Gesellschaft mündige Bürger braucht und dass diese nur gedeihen können, wenn das 'Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit' seine soziale Begründung erfährt" (Dahrendorf, Die Zeit v. 26. Juni 1964: 10; vgl. auch Dahrendorf 1965a). Also Emanzipation durch Bildung, doch die Bildungschancen waren durch Soziallagen eingeschränkt (Peisert 1967). Landbewohner, Mädchen, Katholiken und Arbeiterkinder waren besonders benachteiligt. So betrug der Anteil der Arbeiter in der Bevölkerung etwa 48%, von den Studierenden stellten ihre Kinder jedoch lediglich 5%.

Das Land geriet in einen Bildungsrausch. Selbst Studenten versuchten, dem Bildungsrückstand auf eigene Faust abzuhelfen, indem sie bis unter den Feldberg zogen und in der Dorfkneipe die Bildungsreserven zu aktivieren suchten (Bender, Die Zeit v. 25. März 1966: 17).

Das, was sich anschließend im Bildungswesen tat und unter der Überschrift „Bildungsexpansion" geführt wird, ist in der Tat beeindruckend und hat die Sozialstruktur grundlegend verändert (Tab. 2). Die Anzahl der Lehrer hat sich in zwanzig Jahren mehr als verdoppelt, und die Zahl der Studienanfänger ist fast auf das dreieinhalbfache gestiegen. Zahlreiche Hochschulen und Universitäten wurden neu gegründet, und das Bildungsbudget hat sich in diesem Zeitraum versiebenfacht.

Tabelle 2: Bildungsexpansion (1960-1990: Früheres Bundesgebiet; 1992-1999: Deutschland)

	1960	1970	1980	1990	1992	1999
Bildungsbudget (Mill. DM)	11.354	27.759	77.127	102.795	149.209	161.949
Lehrer (in 1000)	263,5	389,2	557,3	541,7	761,1	782,1
Schulabgänger in %						
- Abgänger mit Beendigung d. Vollzeitschulpflicht [1]	70,6	60,3	46,8	40,6	32,8	36,2
- mit Hauptschulabschluss	53,4	43,0	36,6	32,0	25,2	27,0
- mit Realschulabschluss [2]	15,1	24,9	39,2	44,0	43,6	47,4
- mit Hochschulreife [3]	6,1	11,3	21,7	33,5	33,8	36,4
Studienanfänger (in 1000)	79,4	125,7	195,0	278,2	290,8	291,4
Anteil der weiblichen Studenten (%)	23,9	25,6	36,7	38,3	38,7[4]	45,2[5]

1) In Prozent des Durchschnittsjahrgangs der 15- bis unter 17-jährigen Bevölkerung.

2) In Prozent des Durchschnittsjahrgangs der 16- bis unter 18-jährigen Bevölkerung.

3) In Prozent des Durchschnittsjahrgangs der 18- bis unter 21-jährigen Bevölkerung.

4) WS 1991/92; Stat. Jb. 1993: 428.

5) WS 1999/00; Stat. Jb. 2000: 380.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Grund- und Strukturdaten. 1993/94. Bonn 1993: 14,16,72,73,128,133; Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Grund- und Strukturdaten. 2000/01. Bonn 2001: 20, 22, 90, 91, 152.

Von einem Bildungsnotstand oder gar von einer Bildungskatastrophe redet heute niemand mehr, wenn auch heute wieder Defizite im internationalen Vergleich sichtbar werden (vgl. die Ergebnisse der OECD-Studie „Programme for Internationale Student Assessment", PISA). Während aber beträchtliche Reserven aktiviert werden konnten, konnten die spezifischen Benachteiligungen jedoch nur zum Teil aufgehoben werden. Doch auch hier wurde manches erreicht; so konnten die regionalen Benachteiligungen reduziert und die geschlechtsspezifischen Benachteiligungen in der allgemeinen Schulausbildung beseitigt werden. Hier konnten die Frauen gleichziehen. Im Hochschulbereich nähern sie sich, was die Studienbeteiligung betrifft, der Geschlechterverteilung an. Im Wintersemester 2001/2002 waren unter den Studierenden 46,7% Frauen (vgl. Tabelle 3). Auch die herkunftsspezifischen Ungleichheiten konnten abgebaut werden. Doch muss hier zwischen den verschiedenen Schulformen unterschieden werden. So haben sich die relativen Chancenverhältnisse Realschule vs. Volks/Hauptschule nach der Bildungsherkunft „ab 1970 in Richtung einer reduzierten Ungleichheit entwickelt. Für den Besuch des Gymnasiums im Vergleich zum Besuch bzw. Abschluss der Volks/Hauptschule ist dagegen eine weitgehend konstante Ungleichheit festzustellen" (Schimpl-Neimanns 2000: 664). Der Anteil der Arbeiterkinder unter den Akademikern lag am Ausgang der achtziger Jahre bei 15%. Erstaunlicherweise lag dieser Anteil damit jedoch noch deutlich über dem, der für die Endzeit der DDR nur geschätzt werden kann, und der bei etwa 7% bis 10% vermutet wird (vgl. hierzu Geißler 1992, Bathke 1990). In der DDR war zwar Anfang der 50er Jahre die Reproduktion der Schichtung durch den Einsatz drastischer Maßnahmen aufgehoben worden, nach der Zirkulation der Eliten setzte zu Gunsten der sozialistischen Intelligenz jedoch wieder eine soziale Schließung ein.

Alles in allem muss man jedoch zu dem Ergebnis kommen, dass Picht und Dahrendorf in einem hohen Maße wirksam waren. Die Konsequenzen sind nicht zu übersehen, wenn sie auch nicht immer (und vor allem nicht bei jedem) positiv zu Buche schlagen. Die Probleme können nur kurz angedeutet werden. Wollte man z.B. die Volksschule stärken und vor allem auch durch das neunte Schuljahr verbessern und so dieser Schulform (nicht nur durch eine andere Namensgebung) den Armeleutegeruch nehmen, so schlug dieses Vorhaben gründlich fehl. Die Hauptschule entwickelte sich vielmehr zur Restschule der Nation. Viele Ausbildungsgänge standen mehr und mehr nur noch Jugendlichen mit Schulabschlüssen offen, die über dem des Hauptschulabschlusses lagen. Es fand ein Verdrängungswettbewerb statt, der den Hauptschülern in vielen Bereichen (z.B. bei den Banken) das Nachsehen gab. Ferner fand eine Neubewertung praktischer Tätigkeiten statt. Zwar stieg die numerische Zahl der Auszubildenden aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge bis Mitte der achtziger Jahre an, doch verlagerte sich das Interesse zugunsten einer Hochschulausbildung. Seit etwa Mitte der achtziger bis zur Mitte der neunziger Jahre übertraf in Westdeutschland das Lehrstellenangebot das der Nachfrage. Manche Blütenträume reiften nicht. Die Gesamtschule blieb umstritten und konnte sich nur in einigen Bundesländern durchsetzen, und die Maximierung der Bildungschancen, die „Horizontalisierung", die „Fachleistungsdifferenzierungsmöglichkeit" etc. gebaren mächtige unübersichtliche Mammutschulen, die ihre eigenen Probleme mit sich brachten. Schließlich konnten trotz Ausbaus des Hochschulsystems die Universitäten der gewaltigen Expansion der Studentenzahlen nicht angemessen Herr werden. Die Einführung des numerus clausus für manche Studienfächer zeitigte zudem unangenehme Rückwirkungen auf das Klima in den Schulen. Die größten Probleme dürften jedoch daraus erwachsen, dass ein immer größerer Prozentsatz der Jugendlichen eine immer größere Zeitspanne im Ausbildungssystem verbleibt. Verschärft durch die Arbeitsplatzprobleme, dehnt sich für einen nicht unbeträchtlichen Prozentsatz der „Heranwachsenden" die Jugendphase bis in das vierte Lebensjahrzehnt. War in den fünfziger Jahren die Kohorte der 15jährigen zu über achtzig Prozent im Berufsprozess, das heißt in altersheterogenen Arbeitsgruppen und konnte sich von „einem über dreißig" etwas vormachen lassen, machen heute viele in diesem Alter erst ihre ersten Gehversuche in der Arbeitsgesellschaft, die nun einmal ein spezifisches Wert- und Normensystem kennt. Verständlich, dass die Integrationsprobleme Jugendlicher dadurch nicht geringer werden.

3.2.5 Erwerbstätigkeit

Die Erwerbstätigkeit ist nicht nur für den Erwerb der materiellen Lebensgrundlagen von Bedeutung. Über die Erwerbstätigkeit selbst, vor allem aber über die Art der Erwerbstätigkeit, über den Beruf, bezieht ein Individuum in unserer Gesellschaft sein soziales Ansehen und sein Selbstverständnis. Die Erwerbstätigkeit spielt also für die wirtschaftliche, die soziale und die psychische Existenz des Menschen eine bedeutsame Rolle. Über die Erwerbstätigkeit ist der Mensch zudem in einer umfassenderen Weise, als es sonst in seinen Rollenbezügen möglich ist, mit der Sozialstruktur verknüpft (vgl. zum Begriff der Sozialstruktur Gliederungspunkt 1.). Ja, er wird erst durch die berufliche Tätigkeit mit dem Wert- und Normensystem der Industriegesellschaft vertraut, das heißt, voll in diese Gesellschaft integriert. Damit bekommt aber die Erwerbstätigkeit nicht nur für das Individuum, sondern auch für die Gesellschaft eine besondere Bedeutung.

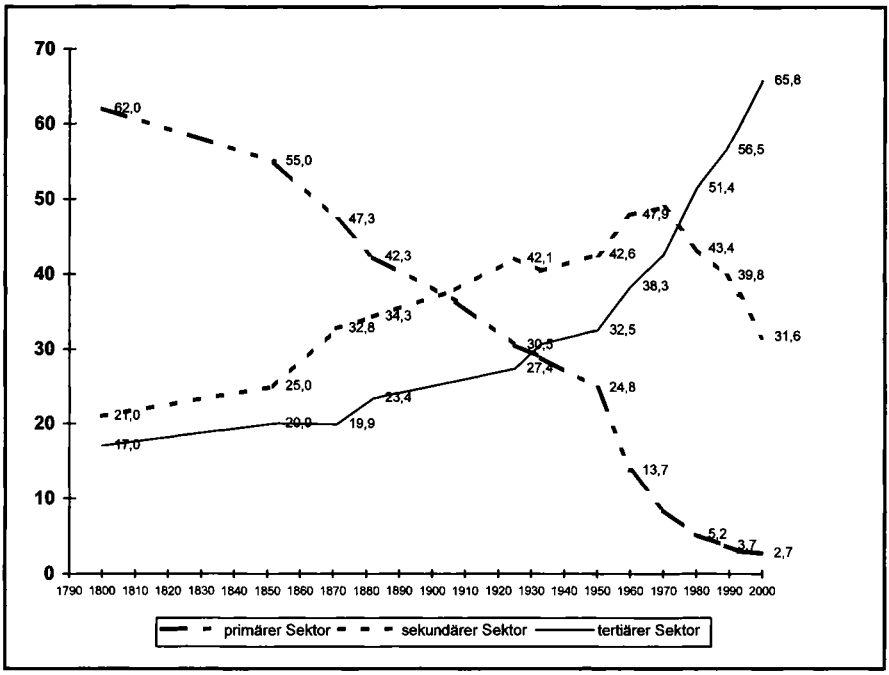
Damit wird schon deutlich, welche Konsequenz die Arbeitslosigkeit nicht nur für das Individuum, sondern auch für die Gesellschaft hat. Desintegrationstendenzen und Anomie drohen als Gefahr bei massenhafter Arbeitslosigkeit, Identitätsverlust droht dem Individuum. Und welche Bedeutung die zeitliche Verschiebung des Eintritts der Jugendlichen in die Erwerbsgesellschaft für die Integration der Jugend hat, wurde schon betont (vgl. 3.2.4).

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei die Bedeutung der einzelnen Begriffe festgelegt. Erwerbstätige sind Personen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, unabhängig davon, ob sie abhängig beschäftigt, selbständig oder freiberuflich tätig sind. Auch die mithelfenden Familienangehörigen zählen dazu. Es spielt keine Rolle, ob sie einer haupt- oder einer nebenberuflichen Tätigkeit nachgehen. Erwerbslose sind alle Nichtbeschäftigten, die sich um eine Tätigkeit bemühen, und zwar unabhängig davon, ob sie beim Arbeitsamt gemeldet (= Arbeitslose) sind. Erwerbstätige und Erwerbslose ergeben zusammen die Erwerbspersonen. Unter der Erwerbsbevölkerung wollen wir alle Bewohner eines Gebietes im Alter zwischen 15 und 65 Jahren verstehen. Betrachtet man die Erwerbstätigkeit in längerer zeitlicher Perspektive, dann lassen sich einige gravierende Veränderungen ausmachen:

(1) Traditionell teilt man den Bereich der Güterproduktion in drei Sektoren ein. Der primäre Sektor umfasst vor allem die Landwirtschaft, der sekundäre die gewerbliche Produktion (Gewerbe, Industrie, Handwerk) und der tertiäre Sektor umfasst die Dienstleistungen (Handel, Verwaltung, Banken, Gesundheitswesen, Freie Berufe). Verfolgt man die Verteilung der Wertschöpfung, aber auch die der Erwerbstätigen (Abb. 8) auf die drei Sektoren, so ergibt sich im Zeitablauf eine unterschiedliche Dominanz der Produktionssektoren. Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts waren etwa 60% der Erwerbstätigen im primären Sektor tätig.

Im Verlaufe der Industrialisierung fiel dieser Anteil kontinuierlich, bis er etwa zur vorletzten Jahrhundertwende von dem Anteil der im produzierenden Sektor Tätigen übertroffen wurde, der etwa in den siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts knapp 50% der Erwerbstätigen umfasste, um dann bis zum Beginn der neunziger Jahre auf unter vierzig Prozent abzufallen. Der Anteil der im tertiären Sektor Tätigen steigt im Beobachtungszeitraum bis heute kontinuierlich an. Der tertiäre Sektor ist heute sowohl nach der Wertschöpfung als auch nach der Zahl der Erwerbstätigen der dominante Faktor. Dieser Wandel ist vor allem auf einen sektorenspezifischen technischen Fortschritt (Fourastié 1954, zuerst 1949), auf wachsenden Wohlstand und die damit einhergehende Änderung der Nachfrage nach Gütern zurückzuführen.

Abbildung 8: Erwerbstätige nach Produktionssektoren 1800 bis 2000: Deutsches Reich, Bundesrepublik Deutschland (Angaben in %)



Quelle: Statistisches Reichsamt 1880: 15; 1934: 16.; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik. Statistisches Bundesamt 1960: 142; 1994: 112f.; Datenreport 2002: 102; bis zum Berichtsjahr 1860 Geißler 1996: 29.

(2) In diesem Zeitraum veränderte sich auch die Stellung des Erwerbstätigen im Beruf. Unterscheidet man nur danach, ob jemand eine selbständige (Unternehmer, Händler, Bauern, mithelfende Familienangehörige) oder eine abhängige Stellung im Beruf einnimmt, so kann man durchaus die von Marx prognostizierte Veränderung beobachten. Der Anteil der Selbständigen wird immer geringer, der der abhängig Beschäftigten wird immer größer. Während der Anteil der Selbständigen (einschließlich der mithelfenden Familienangehörigen) von etwa 1880 bis in die dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts nur langsam sinkt (von etwa 35% bis auf etwa 33%), schrumpft er in der Nachkriegszeit rapide, um etwa seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts bei etwa 11% zu verharren (Tab. 3). Das Absinken nach 1990 geht auf den geringen Anteil Selbständiger in Ostdeutschland zurück.

Entsprechend stark steigt der Anteil der abhängig Beschäftigten an. Aber hier ist alles andere als die von Marx prognostizierte Pauperisierung, vor allem aber nicht eine Homogenisierung der abhängig Beschäftigten auf niedrigem Niveau auszumachen, beides Voraussetzungen für eine Entwicklung der Klasse an sich in eine Klasse für sich und damit für eine Revolutionierung der „kapitalistischen Gesellschaft". Vielmehr ist neben einem allgemeinen Anstieg von Bildung und Ausbildung (vgl. 3.2.4) eine ungemeine Differenzierung der beruflichen Tätigkeiten erkennbar. Die zahlenmäßige Bedeutung der Arbeiter tritt gegenüber den Angestellten zurück. Aber beide Kategorien sind hinsichtlich ihrer Qualifikation sehr differenziert, und

nach Prestige und Einkommen sind die „Arbeiter" nicht notwendig den Angestellten unterzuordnen. Daneben tritt ein immer größerer Anteil von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes mit ebenfalls differenzierter Qualifikations- und Einkommensstruktur. Verbreitet ist hier noch das nicht zu vernachlässigende Merkmal der Unkündbarkeit. Aber auch in der Privatwirtschaft wird es bei ausreichend langer Beschäftigung in einer Firma zunehmend schwerer, den Mitarbeitern zu kündigen.

Durch technischen Fortschritt, Differenzierung, Bürokratisierung und Wohlstandssteigerung, die eine verstärkte Nachfrage nach Dienstleistungen zur Folge hatten, sieht die Landschaft der Erwerbstätigen grundlegend anders aus, als man es in der Mitte des 19. Jahrhunderts vorhersehen konnte.

(3) Die (temporär) verstärkte Nachfrage nach Arbeitskräften, aber auch das veränderte Selbstverständnis der Frau führte zu einem immer stärkeren Einstieg der Frauen in die Erwerbstätigkeit. Betrug die Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben im Jahre 1950 noch 25%, so ist er bis zum Jahr 2000 auf 50% angestiegen (Datenreport 2002: 89). In diesem Punkt gibt es immer noch gravierende Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Trotz der höheren Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, gehen von den 15- bis 65-jährigen Frauen im Jahr 2000 72,2% einer Erwerbstätigkeit nach, während es in Westdeutschland lediglich 62,1% sind. Unter den verheirateten Frauen ist der Unterschied noch gravierender (77,6%/59,7%; IdW 2002: 12). In der EU betrug die Frauenerwerbsquote 1998 45%. Dabei ist die Frauenerwerbsquote besonders hoch in den skandinavischen Staaten und besonders niedrig in Spanien, Irland und Luxemburg. Schweden liegt mit einer Erwerbsbeteiligung von 58,5 % an der Spitze, Italien liegt mit einer Frauenerwerbsquote von 35 % am Ende der Skala (http://www.hamburg.de/fhh/behoerden/senatskanzlei/hamburg_und_europa/broschure/beschaeftigung_vorrang.htm).

Tabelle 3: Erwerbstätige nach ihrer Stellung im Beruf 1882 bis 2001 (Angaben in %)

Jahr	Selbständige und mithelfende Familienangeh.	Beamte	Angestellte	Arbeiter
1882 [a]	35,3	2,6	4,7	57,4
1895 [a]	32,3	2,2	8,6	56,9
1907 [a]	33,8	2,0	10,7	53,0
1925 [a]	32,9	4,7	12,4	50,1
1933 [a]	35,9	4,5	12,1	47,4
1939 [a]	33,3	5,1	13,2	48,3
1950 [b]	29,2	4,0	16,0	50,9
1961 [b]	22,0	5,8	24,2	48,0
1965 [b]	20,0	5,0	26,3	48,6
1970 [b]	16,0	7,3	31,1	45,6
1975 [b]	13,9	8,4	33,6	44,8
1980 [b]	11,7	8,7	37,6	41,8
1985 [b]	11,4	9,2	38,2	39,7
1990 [b]	10,4	8,7	42,1	38,7
1991 [c]	9,5 [d]	6,7 [d]	44,9 [d]	38,9 [d]
	10,8 [e]	8,3 [e]	43,8 [e]	37,2 [e]
	4,5 [f]	1,2 [f]	48,9 [f]	45,4 [f]
1992 [c]	9,8 [d]	6,7 [d]	45,6 [d]	37,8 [d]
	10,7 [e]	7,9 [e]	44,7 [e]	36,7 [e]
	5,9 [f]	1,6 [f]	49,8 [f]	42,7 [f]
2001 [c]	11,1 [d]	6,1 [d]	50,2 [d]	32,6 [d]
	11,5 [e]	6,5 [e]	50,7 [e]	31,3 [e]
	9,1 [f]	4,5 [f]	48,0 [f]	38,4 [f]

a) Deutsches Reich

b) Früheres Bundesgebiet (1950: ohne Saargebiet)

c) getrennt nach alten (ABL) und neuen (NBL) Bundesländern

d) Gesamtdeutschland;

e) ABL

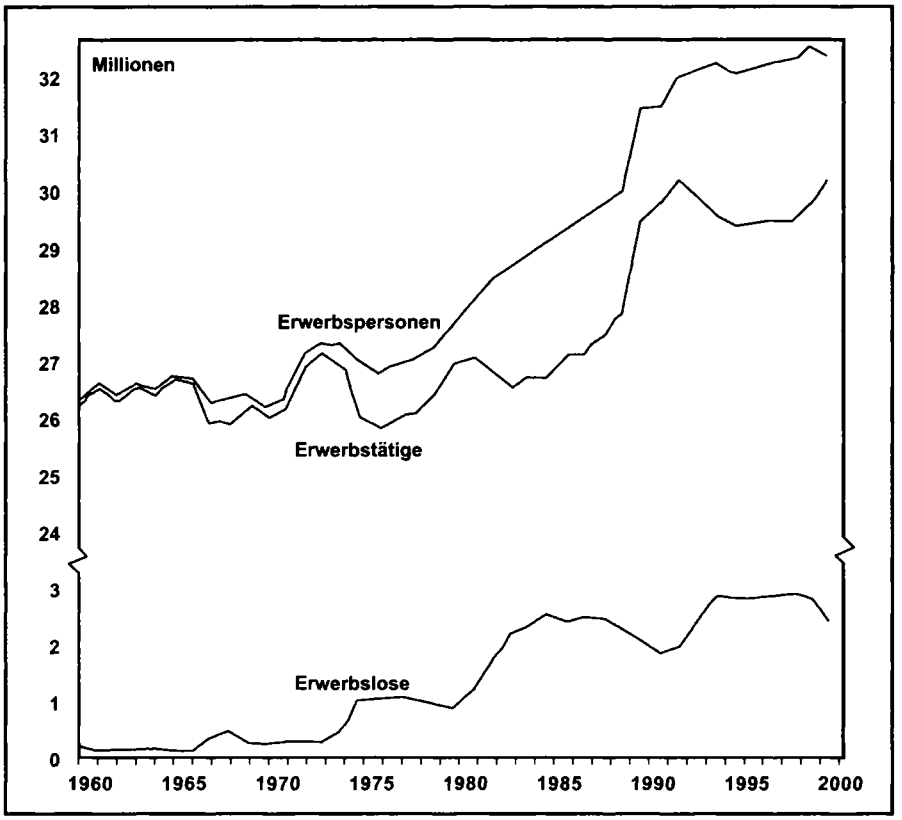
f) NBL

Quelle: Statistisches Reichsamt 1934: 16ff.; bis zum Berichtsjahr 1933 Bolte/Hradil 1988: 101.; Wirtschaft und Statistik 1966, Heft 2: 98; 1989, Heft 8: 504.; Statistisches Jahrbuch 1973: 136.; IAB (Hrsg.): Zahlen-Fibel 1992: 40f.; Statistisches Jahrbuch 1993: 117; Statistisches Jahrbuch 1994: 116; Statistisches Jahrbuch 2002: 104.

(4) Immer wieder lassen sich in der Geschichte Phasen beträchtlicher Arbeitslosigkeit feststellen, so in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts, unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg bis weit in die fünfziger Jahre hinein (1954: 7,6%; Datenreport 1994: 89) und nun wieder seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Die Ursachen sind unterschiedlich. Während nach dem zweiten Weltkrieg die weitgehende Zerstörung des Produktionskapitals und die immensen

Flüchtlingszahlen zu den Ursachen zu zählen sind, geht der Anstieg der Erwerbslosen der jüngeren Vergangenheit vorwiegend auf die geburtenstarken Jahrgänge zurück. Seit Beginn der siebziger Jahre mussten für die nachwachsenden starken Bevölkerungsjahrgänge vermehrt Arbeitsplätze bereitgestellt werden, was nur zum Teil gelang, wie sich deutlich aus der Abb. 9 ergibt. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im früheren Bundesgebiet von 1975 bis 2000 um etwa 4 Millionen an, die Zahl der Erwerbspersonen dagegen um über 5 Millionen. Auch dadurch erhöhte sich die Zahl der Erwerbslosen für das Jahr 2000 auf 2,3 Millionen.

Abbildung 9: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit seit 1960* im früheren Bundesgebiet



*) Ergebnisse des Mikrozensus; außer 1983 und 1984: Ergebnisse aus EG - Arbeitskräftestichprobe

Quelle: Datenreport 2002: 86.

Für die Bürger der neuen Bundesländer war Arbeitslosigkeit eine neue Erfahrung. Im Jahr 2000 gab es in Westdeutschland 8,7% und in Ostdeutschland 18,8% Arbeitslose. Dabei muss man sich noch vor Augen führen, dass die rund 1,4 Millionen Arbeitslosen, die in Ostdeutschland zu registrieren sind, die Misere nicht in voller Breite wiedergeben. Die DDR hatte vor

der Wende bei rund 16,6 Millionen Einwohnern 9,8 Millionen Einwohner im Arbeitsprozess stehen. Dies entspricht einer Erwerbsquote von 59% (Westdeutschland: 49,6%). Von diesen 9,8 Millionen waren im August 1993 nur noch etwa 6,2 Millionen erwerbstätig (IAB 1993: Übersicht 10). Davon waren aber noch etwa 500.000 über eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt bzw. mit Kurzarbeit belastet. Kurz, mit der Wende haben nicht nur eine Million, sondern 3 bis 4 Millionen ihren sicheren Arbeitsplatz verloren und damit eine Identitätseinbuße erlitten.

Frauen waren und sind von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Zwar wurde über Vorruhestandsregelungen und über Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen oder eben Arbeitslosengeld materielle Not weitgehend abgewendet, aber etwa jeder zweite von denen, die früher berufstätig waren, assoziiert die Wende mit Statusverlust. Auch deshalb gestaltet sich die Vereinigung im mentalen und sozialen Bereich so schwierig (Sahner 1995b: 15).

Die hohe Arbeitslosigkeit geht bekanntlich auf die Einbrüche in der Landwirtschaft, vor allem aber in der Industrie zurück. Das schlimme Wort, dass die Industrie platt gemacht worden sei, trifft den Sachverhalt nicht, vielmehr geht der Einbruch auf die Produktionsbedingungen vor der Wende, vor allem auf das marode Sachkapital zurück. Er ist auch nicht ein Ausfluss der Inkompetenz der DDR-Bürger. Mit Fug und Recht lässt sich diesmal sagen, es lag am System, dass der Industriebesatz z.B. in einer klassischen Industrieregion (Halle-Leipzig) auf das Niveau von Ostfriesland sank (Maretzke 1994).

(5) In langfristiger Perspektive zeigt sich, dass die Bedeutung der Erwerbstätigkeit in fortgeschrittenen Industriegesellschaften sinkt. Sie spielt zeitlich eine immer geringere Rolle. Wie wir schon gesehen haben, sinkt die aktive Phase der Erwerbstätigkeit. Im Schnitt treten die Jugendlichen heute später in das Erwerbsleben ein, als das früher der Fall war. Von den älteren Arbeitnehmern hat manch einer in der jüngeren Vergangenheit die Chance genutzt, in den Vorruhestand zu treten. Diese Chancen werden sich allerdings reduzieren, auch das ergibt sich aus dem Bevölkerungsaufbau. Weiter hat sich die Wochenarbeitszeit drastisch reduziert. Im Jahre 1900 betrug sie im Deutschen Reich noch 60 Stunden, 1970 noch 43 Stunden und im Jahre 2000 in Deutschland noch lediglich 36,7 Stunden (Datenreport 2002: 150). Darüber hinaus wurde die tariflich geregelte Urlaubsdauer beträchtlich erhöht.

3.2.6 Einkommen, Wohlstandsniveau

Den Einkommensverhältnissen und deren Entwicklung wird in Sozialstrukturanalysen üblicherweise besondere Aufmerksamkeit gewidmet – und dies aus vielfältigen Gründen. In der Bedürfnishierarchie steht die Befriedigung materieller Bedürfnisse, ja die Sicherung der materiellen Voraussetzungen für das Überleben überhaupt, ganz oben an. Erst wenn die Grundbedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Behausung, Sicherheit) befriedigt worden sind, wird die Befriedigung nachgeordneter oder erlernter Bedürfnisse (Emanzipation) akut.

Auch im Kampf der Systeme (Ost-West) spielte der Vergleich des Wohlstandsniveaus immer eine besondere Rolle. Zwar konnte man in der DDR auf eine weitergehende Realisierung eines bestimmten Gleichheitsideals verweisen, nämlich auf eine gleichmäßigere Verteilung des Einkommens, doch geschah dies im Vergleich zu Westdeutschland auf einem wesentlich tieferen Wohlstandsniveau, das nur etwa 40% des Westniveaus erreichte. Man kann nicht umhin zu formulieren, dass hier die nachdrückliche Verfolgung des Gleichheitspostulats zu jedermanns Nachteil gereichte. Postuliert man ferner, dass zu den drei Grundinstitutionen moderner Gesellschaften neben der Konkurrenzdemokratie und der Marktwirtschaft auch die Wohlstandsgesellschaft mit Massenkonsum und Wohlfahrtsstaat gehört (Zapf 1994: 22), dann

lässt sich auch damit ein besonderes Interesse an der Einkommenssituation und am Wohlstandsniveau erklären.

Wie jedermann am „eigenen Leib" erfahren kann, spielt das Einkommen in unserer Gesellschaft auch im Prozess der Statuszuweisung (vgl. 3.2.7) eine besondere Rolle. Die Wertschätzung, die wir im Alltag genießen und auch anderen angedeihen lassen, ist nicht unabhängig von unserer materiellen Situation bzw. der der Interaktionspartner.

Schließlich spielt das Einkommen und die Einkommensentwicklung noch aus einem dogmengeschichtlichen Grund eine besondere Rolle. Bekanntlich kommt nach Marx der Verelendung des Proletariats in seinem historischen Entwicklungsgesetz der kapitalistischen Gesellschaft zentrale Bedeutung zu. Die absolute Verelendung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Arbeiterklasse sich von einer Klasse an sich in eine Klasse für sich entwickelt, um dann in einem revolutionären Akt, indem sie ihrer wahren Stellung inne wird, die Macht an sich zu reißen.

Ein scharfes Beobachten von Einkommen und Wohlstand in „kapitalistischen" Gesellschaften stand deshalb bei Verfechtern wie bei Gegnern immer auf der Tagesordnung, erst recht in Zeiten sozialer Umbrüche. Die müssen nicht notwendig in wirtschaftlichen Krisen ihre Ursache haben, wie sich an den sechziger und siebziger Jahren zeigt, in denen das westdeutsche Politik- und Gesellschaftssystem, gerade in einer Zeit wirtschaftlicher Prosperität, durch die Nachwehen der Studentenbewegung, die stark marxistisch geprägt waren, herausgefordert wurde. Aus dieser Zeit liegen auch Analysen über die langfristige Entwicklung der Reallöhne vor (Skiba 1969, 1970). Demnach stieg das Nettoeinkommen (real, d.h. bereinigt mit Hilfe des Preisindex für die Lebenshaltung) aus unselbständiger Arbeit je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer (Skiba 1969: 196) in der Zeitspanne von 1925 bis 1967 auf etwa das 2,7-fache an. Der kontinuierliche Anstieg wird nur durch die Kriegs- und unmittelbare Nachkriegszeit unterbrochen. Auch die Berechnung des Reallohnindex (Arbeiterverdienste in der Industrie) für den Zeitraum 1960 bis 2000 (Bundesrepublik Deutschland: Westdeutschland) zeigt einen fast kontinuierlichen Anstieg. Setzt man das Jahr 1995 gleich 100, so steigt der Index von 40,3 für das Jahr 1960 auf 102,4 für das Jahr 2000 an, lediglich für die Jahre 1982, 1983, 1984 und 1993 wird eine geringe Reallohneinbuße im Vergleich zu den Vorjahren beobachtet. (Datenreport 2002: 345).

Aus diesen Zahlen spricht eine beträchtliche Wohlstandssteigerung, die sich gut an der Kaufkraft einer Lohnminute demonstrieren lässt. Obwohl die Waren immer wieder im Preis ansteigen, musste der Arbeitnehmer für die Güter immer weniger Arbeitszeit aufwenden. Musste er 1960 für ein Kilo Mischbrot, das damals 0,41 Euro kostete, 22 Minuten im Durchschnitt arbeiten, so waren es im Jahre 2001 (Preis: 2,21 Euro) nur noch 11 Minuten. Für ein Fernsehgerät musste er im Jahr 1960 351 Stunden und 38 Minuten arbeiten, im Jahre 2001 waren es dagegen nur noch 47 Stunden und 57 Minuten. Dabei ist die technisch bessere Ausstattung im Jahre 2001 noch gar nicht berücksichtigt. Im Jahre 1960 war es ein Schwarz/Weiß-Gerät, im Jahre 2001 handelte es sich um ein Farbfernsehgerät mit Fernbedienung (IdW 2002: 58).

Wie aus verlässlichen Statistiken zu entnehmen ist (Datenreport 2002: 582; Krause/Habich 2000), hinken die Einkommen in Ostdeutschland immer noch hinter denen von Westdeutschland hinterher. Jedoch hat sich das Einkommensniveau, auch das preisbereinigte Nettohaushaltseinkommen, kräftig erhöht. So stieg das verfügbare monatliche Einkommen nach der Vereinigung von 1991 bis 1997 in Ostdeutschland um 72% (Westdeutschland: 17%) und das Äquivalenzeinkommen im gleichen Zeitraum um 81% (Westdeutschland: 19%). Die Einkommensrelationen von neuen zu alten Bundesländern unter Berücksichtigung der Kaufkraftparitäten haben sich von 69% im Jahre 1991 auf 86% im Jahre 1997 erhöht (vgl. zu diesen Zahlen Krause/Habich 2000: 319f.). Allerdings zeigen neuere Zahlen, dass dieser

Wohlstandsanstieg sich gegen Null nähert. Der Abbau der Einkommensunterschiede zu den alten Ländern setzt sich damit gegen Ende der 90er-Jahre nicht mehr fort (Datenreport 2002: 581f).

Wie ist diese allgemeine Wohlstandssteigerung aber mit der immer wieder zu hörenden These einer neu um sich greifenden Armut in den neuen Bundesländern vereinbar? Dieser Sachverhalt hat etwas mit der Definition von Armut zu tun und damit, dass die Einkommensungleichheit in Ostdeutschland gewachsen ist, wenn sie in diesem Punkt auch noch nicht westdeutsches Niveau erreicht hat.

In der Armutsdiskussion unterscheidet man eine physische, eine absolute und eine relative Armut. Bei der physischen Armut besteht die Gefahr des Verhungerns und Erfrierens. Absolut arm sind Personen, die über so geringe Mittel verfügen, dass sie von einer Lebensweise ausgeschlossen sind, die noch als annehmbar gilt. Von einer relativen Armut spricht man dann, wenn Personen über ein Einkommen von weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens verfügen. Das hat natürlich zur Konsequenz, dass es in einer Gesellschaft A, in der alle über das gleiche knapp über dem Existenzminimum liegende Einkommen verfügen, keine (relative) Armut gibt, wohl aber in einer vergleichsweise reichen Gesellschaft B mit ungleicher Verteilung des Einkommens. Hier zählt dann selbst der zu den (relativ) Armen, der ein Vielfaches des Einkommens bezieht, über das alle in Gesellschaft A verfügen, dessen Einkommen aber weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens ausmacht, das in seiner Gesellschaft verdient wird. So kann man bei wachsendem individuellem Wohlstand, aber zunehmender Einkommensungleichheit unter die Armen fallen. Die These von der zunehmenden Armut in Ostdeutschland wird relativiert, wenn man ein Außenkriterium verwendet. Legt man nämlich das westdeutsche Durchschnittseinkommen als Referenzkriterium zur Ableitung der Armutsschwelle zugrunde, so hat sich die Armutsquote – in dem oben definierten Sinne einer 50%-Schwelle – aufgrund der starken Einkommenssteigerung ausgehend von einem hohen Niveau deutlich verringert: Waren im Jahre 1990 von den ostdeutschen Bürgern 26% arm, so waren es im Jahre 1997 nur noch 10% (Krause/ Habich 2000: 323).

Die wachsende Einkommensungleichheit impliziert, dass manche Gruppen mehr als andere vom Einkommenszuwachs profitieren. Bisher sind ja nur hoch aggregierte Durchschnittswerte genannt worden. Die Autoren Müller u.a. (1995) haben die relativen Veränderungen anhand einer Analyse des Sozioökonomischen Panels (eine Längsschnittuntersuchung, vgl. Wagner u.a. 1994) ermittelt. Sie haben die Entwicklung der relativen Einkommenspositionen untersucht. Über Einkommensniveaus sagen sie also nichts aus. Relative Einkommenspositionen werden definiert als gruppenspezifische Durchschnittspositionen in Prozent des Gesamtdurchschnitts (Müller u.a. 1995: 75). Danach hat sich in Ostdeutschland vor allem die relative Position der über 65-jährigen Personen besonders drastisch verbessert. Das ist insofern nicht verwunderlich, als deren materielle Situation besonders schlecht war. Deren relative Stellung im Gesamtgefüge der gruppenspezifischen Einkommen entspricht nun mit einem Wert von 98,0% der der Stellung der über 65-jährigen in Westdeutschland. 1990 lag der Wert in Ostdeutschland bei 77,4%.

Mit der Verbesserung der realen (objektiven) Einkommenssituation hielt die subjektive Einkommenszufriedenheit nicht Schritt, ja sie war 1990 größer als 1993 (Müller u.a. 1995: 103). Das dürfte daran liegen, dass sich die Referenzpunkte verschoben haben. Man vergleicht die augenblickliche Situation weniger mit der, die vor der Wende gegeben war, als mit der, in der sich die westdeutschen Bürger befinden. Das Ergebnis ist das, was der Soziologe relative Deprivation nennt – man fühlt sich zu kurz gekommen. Tatsächlich wird es noch eine Zeit lang dauern, bis man das westdeutsche Wohlstandsniveau erreicht hat. Dies ist auch dann noch nicht erreicht, wenn die Löhne angeglichen sein sollten. Mehrere Gründe sind hier anzuführen, so die höhere Arbeitslosigkeit im Osten oder auch die niedrigeren Sparguthaben. Man

denke auch daran, welche Vermögenswerte (z.B. auch Immobilien) im Westen über viele Jahrzehnte angesammelt werden konnten, die nun vererbt werden.

Überhaupt variieren die materiellen Lebensbedingungen noch beträchtlich. Infrastruktur (Straßen), Wohnungs- und Umweltbedingungen und eben auch die Einkommensverhältnisse sind trotz aller Verbesserungen immer noch ungünstiger. Wenn den ostdeutschen Bürgern ihre niedrigere Miete veranschlagt wird (in Ostdeutschland liegt der durchschnittliche Quadratmeterpreis bei 4,82 EUR, während er im Westen 5,77 EUR beträgt; Datenreport 2002: 139), dann darf darüber nicht vergessen werden, dass sie sich dafür deutlich weniger Komfort einhandeln. Während im Westen die durchschnittliche Fläche einer Wohnung 90,1m² beträgt, sind die Wohnungen im Osten im Durchschnitt 73,4m² groß – und dies bei schlechterer Ausstattung (Gerlach u.a. 1991, Mnich 1993, Sahner 1995a, Datenreport 2002: 134). Vieles, was der westdeutsche Bürger als kulturelle Selbstverständlichkeit ansieht, fehlt noch oder ist defizitär (z.B. Sauberkeit, besonders der Städte).

Trotz des deutlichen Anstiegs des Wohlstandsniveaus in Ostdeutschland seit der Wende ist eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wie sie grundgesetzlich postuliert wird GG Art.72 Abs.2 Nr.3; Art. 104a Abs.4), noch nicht erreicht.

3.2.7 Soziale Schichtung, Lebenslagen, Lebensstile

Soziale Schichtung, soziale Ungleichheit – darum rankt sich eine Vielzahl von Fragen und Problemen. Worin besteht die relevante Ungleichheit? Was sind die Ursachen? Welche Konsequenz für Individuum und Gesellschaft hat sie? Wie kann man sie messen? Welche Gestalt hat das Schichtgefüge einer Gesellschaft? Handelt es sich um eine stationäre oder um eine mobile Gesellschaft?

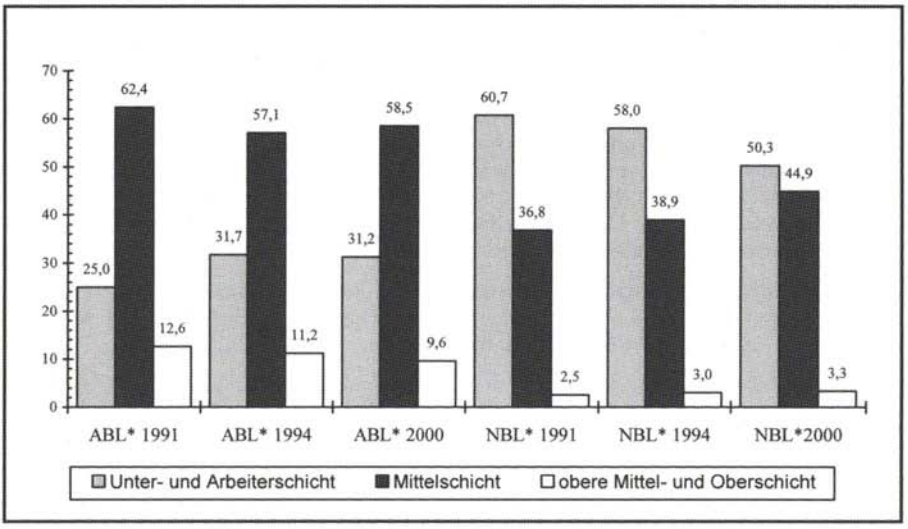
Diese Fragen können hier nicht alle und auch nicht eingehend behandelt werden, dafür ist das Feld zu weit. Wir gehen hier zunächst von dem Begriff der sozialen Schicht aus. Mit dem aus der Geologie entlehnten Begriff der Schicht wird schon angedeutet, dass es hier um Über- und Unterlagerungsphänomene geht, um vertikale Strukturierungen, um eine ungleiche Verteilung geschätzter Güter, die traditionell aus der Stellung im Erwerbsleben resultieren, wie Beruf, Prestige, Macht, Einkommen, bzw. diese Stellung mit beeinflussen, wie z.B. Bildung.

Zur Messung der sozialen Schichtung einer Gesellschaft ist eine Fülle von Verfahren entwickelt worden, woraus schon ersichtlich wird, dass sie alle ihre Mängel haben. Man kann zwischen objektiven und subjektiven Verfahren unterscheiden. Bei den sogenannten objektiven Verfahren versucht man, die Stellung des Individuums z.B. durch Befragung auf den klassischen Dimensionen Schulbildung, Einkommen und Beruf (-sprestige) zu erfassen. Will man die Stellung des Individuums in einer vertikalen Schichtdimension ermitteln, ist man genötigt, diese Dimensionen zu verknüpfen, was eine Gewichtung der Merkmalsausprägungen erforderlich macht (vgl. z.B. Scheuch 1961). Dadurch kommen bei diesem Messverfahren auch subjektive Momente zur Anwendung.

Bei den sogenannten subjektiven Verfahren überlässt man die Schichteinstufung den Befragten selbst, sei es, dass sie sich auf einem Oben-Unten-Skalometer oder in vorgegebene Schichtkategorien (vgl. Abb. 10) eintragen. Eine andere von Kleining und Moore (1968) erarbeitete Möglichkeit besteht darin, dass der Befragte die Nähe bzw. Vergleichbarkeit seines Berufes zu Berufen angibt, deren Prestige vorher über Befragungen ermittelt worden ist.

Abbildung 10: Subjektive Schichteinstufung in Ost- und Westdeutschland (Angaben in %)

„Es wird heute viel über die verschiedenen Bevölkerungsschichten gesprochen. Welcher Schicht rechnen Sie sich selbst zu?"



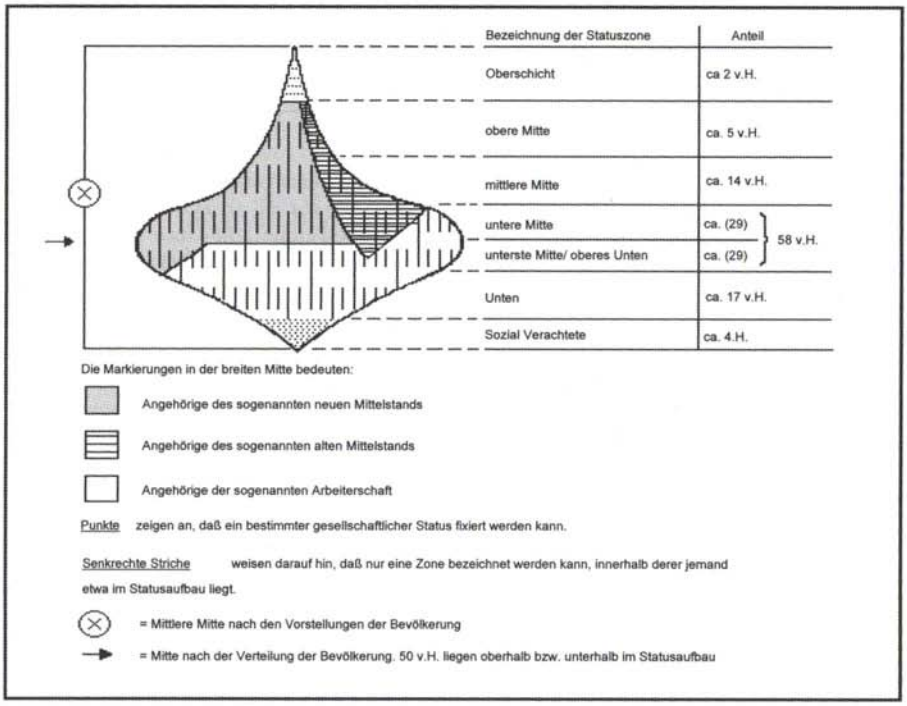
*) ABL: Alte Bundesländer; NBL: Neue Bundesländer.

Quelle: ALLBUS 1991, 1994, 2000

Es ist kein Wunder, dass man je nach Verfahren zu einem unterschiedlichen Schichtaufbau der Gesellschaft kommt (vgl. z.B. die Darstellungen bei Hradil 1999: 349 ff.). In der Literatur findet sich nicht zuletzt deshalb häufig eine idealisierte Form des Schicht- bzw. Statusaufbaus der Bundesrepublik, über deren Zustandekommen keine genaueren Mitteilungen gemacht werden, es handelt sich mehr um eine Zusammenschau empirischer Befunde (Abb. 11; Bolte u.a. 1974: 98; Hradil 1999: 352). Figuration und Schichtgrenzen können so aber Anlass ihrer Problematisierung sein oder aber als Folie für die Diskussion prominenter Thesen dienen, wie z.B. die Diskussion der These von der nivellierten Mittelstandsgesellschaft (Schelsky 1965: 131ff.).

Mitglieder einer sozialen Schicht, so könnte man jetzt formulieren, befinden sich in einer vergleichbaren sozialen Lage, die ähnliche Optionen und Lebenschancen bietet bzw. ähnliche Verhaltensweisen und Lebensstile (Bourdieu 1982, Müller 1997) zum Ergebnis hat. Diese Konsequenzen der Schichtzugehörigkeit variieren mit der Position innerhalb des Schichtgefüges. Soziale Schichtung bedeutet eben auch soziale Ungleichheit.

Abbildung 11: Statusaufbau und Schichtung der Bevölkerung der BRD



Quelle: Bolte/ Hradil 1988: 220.

Die Frage nach der Legitimation führt auch zur Frage nach der Verursachung (vgl. z.B. Herz 1983). Hier wurden im Verlauf der Geschichte die unterschiedlichsten Antworten gegeben. Wenn man in sozialer Ungleichheit eine natürliche gottgewollte Angelegenheit sieht, besteht weder zu weiterer Erklärung noch zur Abschaffung Anlass. Aber auch soziologische Erklärungen lassen nur selten oder kaum Hoffnung auf prinzipielle Abschaffung zu, am ehesten noch, wenn man mit Marx die Wurzel allen Übels in der privaten Verfügung über Produktionsmittel sieht, weniger, wenn die Ursachen im Privateigentum generell (Rousseau), bzw. in der Arbeitsteilung (Karl Bücher, Friedrich Engels, Durkheim) gesehen werden, und erst recht nicht, wenn man soziale Schichtung als das Ergebnis eines Belohnungssystems sieht, das generell für komplexe Gesellschaften notwendig ist, um die wichtigen Positionen mit den kompetentesten Personen zu besetzen, wie es die Vertreter der struktur-funktionalistischen Schichtungstheorie sehen (Davis und Moore 1967). Diese Erklärung bietet freilich immer die Gefahr, konkrete Ungleichheit als funktionale Notwendigkeit für die Effektivität der Gesellschaft zu bezeichnen.

Soziale Ungleichheit beschränkt für die Zukurzgekommenen vorzugsweise die Optionen. Allerdings hat die nachdrückliche Verfolgung des Prinzips der Gleichheit leicht Unfreiheit und hohe soziale Kosten zur Folge. An den real existierenden sozialistischen Gesellschaften ließ es sich z.B. ablesen. Wie und wann lässt sich Ungleichheit aber legitimieren? Ein jüngerer und bedeutender Versuch stammt von Rawls (1979). In seinem Buch „Eine Theorie der Ge-

rechtigkeit" formuliert er: „Alle sozialen Werte – Freiheit, Chancen, Einkommen, Vermögen und die sozialen Grundlagen der Selbstachtung – sind gleichmäßig zu verteilen, soweit nicht eine ungleiche Verteilung jedermann zum Vorteil gereicht" (Rawls 1979: 83). Das Problem bleibt. Ist die vorhandene Ungleichheit tatsächlich für alle vorteilhaft? Kein Wunder, dass soziale Ungleichheit schon immer ein prominentes Thema von Soziologen war und auch immer noch ist.

Heute ist man verbreitet der Meinung, dass neben der vertikalen Ungleichheit zunehmend andere Formen der Ungleichheit zu beobachten sind. Sogenannte neue soziale Ungleichheiten (vgl. z.B. Berger und Hradil 1990), von Bergmann u.a. schon 1968 als horizontale Disparitäten bezeichnet (Bergmann u.a. 1969), die nicht mehr mit Termini, die Über- und Unterordnungsverhältnisse kennzeichnen, sinnvoll beschrieben werden können und die auch nicht unbedingt mit den traditionellen Dimensionen Beruf, Bildung und Einkommen korrelieren, weil sie nicht notwendig über den Arbeitsmarkt vermittelt werden. Kreckel (1997: 39ff.) hält hier die Zentrum-Peripherie-Metapher für angemessener.

Unter „neuen" sozialen Ungleichheiten versteht man Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, Ungleichheiten zwischen Regionen und die Disparitäten zwischen Ethnien und Gruppen (Randgruppen). Es ist augenfällig, dass es sich hier nicht um neue soziale Ungleichheiten handelt. Neu ist daran lediglich, dass man für die hier zu beobachtenden Disparitäten zunehmend sensibler geworden ist. Hier dokumentiert sich ein Wandel von Werten und Normen. Ungleichheiten, die auf angeborene (askriptive) Merkmale zurückgehen, erscheinen immer weniger tolerabel. Neu ist allerdings auch, dass Einkommen zunehmend nicht Erwerbseinkommen darstellen, sondern aus Transferzahlungen des Staates resultieren. Immerhin stammt im Durchschnitt etwa jeder zweite Euro, über den Privathaushalte verfügen, mittlerweile aus solchen Transferzahlungen, eine Tendenz, auf die Lepsius schon früh aufmerksam gemacht hat (Lepsius 1974: 275; 1979: 179f). Schließlich bekämen in fortgeschrittenen Industriegesellschaften Ungleichheiten, die Bedingungen beschreiben, unter denen man seine Lebensverhältnisse gestalten kann, immer größere Bedeutung. Gleichzeitig differenzieren sich diese Lebensverhältnisse und die Wünsche und Möglichkeiten, sie zu gestalten, immer mehr aus. Der Begriff der sozialen Lage sei hier angemessener, um die Phänomene zu beschreiben, als der der sozialen Schichtung (vgl. z.B. Hradil 2000: 209).

Mit der Vereinigung von Ost- und Westdeutschland erfährt gerade das Problem der Ungleichheit wieder besondere Aufmerksamkeit. Wie einleitend dargestellt wurde, ergibt sich das auch aus dem Grundgesetz. Und dass wir von einer dort geforderten Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse in Ost und West noch weit entfernt sind, das ergab sich schon aus den bisherigen Darstellungen. Die Abb. 10 zeigt, dass auch die subjektive Schichteinschätzung noch stark variiert. Hier dürfte sich aber nicht nur die objektive Lebenssituation widerspiegeln, sondern auch eine unterschiedliche Bewertung der Kategorien. Die Termini Arbeiter und Oberschicht haben nun einmal in Ost und West unterschiedliche Konnotationen.

4 Schlussbemerkung

Panta-rhei – alles fließt, so postulierten schon die alten Griechen. In der Nachkriegszeit haben sich gewaltige Veränderungen der Sozialstruktur vollzogen. In einer langen Friedensperiode unter guten institutionellen Randbedingungen haben sich die Optionen der Bürger vermehrt, und der Wohlstand wurde in einer bisher unbekannten Weise gesteigert. Das Institutionengefüge hat sich auch im Wettkampf der Systeme bewährt und wird augenblicklich im Vereinigungsprozess und in mehreren Staaten Asiens einer weiteren Bewährungsprobe unterzogen. Darüber darf nicht vergessen werden, dass die Verhältnisse nicht generalisierbar sind. Würde weltweit unter diesen Bedingungen ein vergleichbares Wohlstandsniveau produziert, wäre die Welt allein an den sich ergebenden Umweltschäden vermutlich längst zugrunde gegangen.

Anhang: Literatur zu Tabelle 4a und 4b

Anweiler, Oskar u.a. 1992: Bildungspolitik in Deutschland 1945-1990. Opladen.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 1994: Statistisches Taschenbuch 1994. Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) 1993: Grund- und Strukturdaten 1993/94. Bonn.

Geißler, Rainer 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands: die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. 3., grundlegend überarb. Auflage. Wiesbaden.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 1992: Zahlenfibel – Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, Nürnberg.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) 1994: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland Ausgabe 1990, Köln.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle 1995: Konjunkturbericht 9/95, Deutschland.

Kultusministerkonferenz (Hrsg.) 2000: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen 1990-1998, Bonn.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien, Reihe 3, 1996-2000, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung Erwerbstätigkeit, Reihe 4. 1. 1, 1999, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland 1992; 1994; 1996; 1997; 1998; 1999; 2002, Bonn.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Löhne und Gehälter, Reihe 4.3. Heft Oktober 1997, Heft Oktober 1999, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1957; 1973; 1982; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002 sowie: schriftliche Nachrichten, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 1994: Heft 2, Seite 129; Heft 3, Seite 165, Heft 12, Seite 979, 992; Wirtschaft und Statistik 1995: Heft 1, Seite 31; Heft 4; Wirtschaft und Statistik, Heft 1 der Jahre 1993- 1999, Wiesbaden.

Stoll, Regina 1994: Ausländerbeschäftigung vor und nach der Wiedervereinigung. IAB Werkstattbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nr. 10/17.11.1994.

Statistisches Bundesamt: www.destatis.de

Tabelle 4a: Indikatoren zur Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland; ab 1989 getrennt nach alten (ABL) und neuen Bundesländern (NBL); Quellen: siehe Anhang

Indikator	Einheit	1950	1960	1970	1975	1980	1989	1989	1990	1990	1991	1991	1992	1992	1993	1993	1994	1994
		BRD	BRD	BRD	BRD	BRD	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL
Bevölkerung																		
Einwohnerzahl [1]	Mio.	50,17	55,43	60,65	61,85	61,54	62,06	16,61	63,25	16,11	64,07	15,91	64,87	15,73	65, 53	15,65	65,86	15,56
Lebendgeburten	Tsd.	813	969	811	601	621	682	199	727	178	722	108	721	88	718	81	691	79
Wanderungssaldo [2]	Tsd.	+ 378	+ 395	+ 574	- 199	+ 312	+ 997,2	- 244,1	+ 1041	- 376,6	+ 579	+ 21,5	+ 698	+ 89,8	+ 394	+ 77	+ 252	+ 63
Anteil 0- 15jähriger [3]	%	23,7	21,5	23,2	21,5	18,2	15,1	19,5	15,4	19,6	15,6	19,3	15,8	18,6	16,0	17,8	16,1	17,0
Anteil 60igjähriger und älter [4]	%	13,7	16,4	19,3	20,1	19,3	20,9	18,3	20,8	18,8	20,7	19,2	20,6	19,4	10,6	19,6	20,8	20,0
Ausländer	Tsd.	548	686	2601	4090	4453	4856	191	5454	135	5923	144	6465	204	6733	245	6844	274
Familien und Haushalte																		
Anzahl der Haushalte [5]	Mio.	16,65	19,5	21,99	23,72	24,81	27,79	6,98	28,18	6,65	28,58	6,67	29,04	6,66	29,49	6,73	29,91	6,79
Anzahl der Einpersonenhaushalte [6]	%	19,4	20,6	25,1	27,6	30,2	35,2	24,9	35,0	28,5	35,1	27,6	35,0	28,1	35,3	29,3	35,8	30,1
Scheidungsziffer auf Zehntsd. Ehen		67,5	35,7	50,9	67,4	61,3	84,6	122,8	81,0	79,0	82,8	22,6	80,4	26,4	83,0	47,6	91,0	60,1
Bildung und Ausbildung																		
Schulabgänger mit Hochschulreife	%		6,1	11,3	20,2	21,7		11,3		10,6	23,6		23,5	18,8	23,8	26,5	25,7	23,5
Studentenzahl	Tsd.	128	291	511	841	1044	1508	135,7	1585	133,6	1647	135,7	1685	142,0	1695	163,3	1676	180,5
Einkommen																		
Nettolohn- und -gehaltssumme	DM		5178	10726	16117	21184	27127	9432	29161	12444	30056	16320	31293	20872	32200	23500	32280	24480
Index Wochenlöhne Arbeiter (1985 = 100) [7]		29,4	47,9	82,0	89,6	101,9	112,7		117,0		124,2		131,7		137,0		139,5	
Index Monatsgehälter Angestellte (1985 = 100) [8]			46,9	74,6	87,7	99,0	112,6		116,7		123,8		130,1		135,8		138,0	
Erwerbstätigkeit [9]																		
Erwerbspersonen	Mio.		26,52	26,82	26,88	27,95	29,89	9,86	31,31	8,95	31,36	8,73	31,88	8,24	32,10	8,08	32,01	8,16
Erwerbstätige	Mio.		26,25	26,56	25,80	26,98	27,74		29,33	8,36	29,68	7,76	30,09	6,85	29,78	6,60	29,40	6,68
Arbeitslose	Tsd.		271	1488	1074,2	888,9	2147		1971	474	1676	966	1788	1397	2322	1477	2691	1469
Erwerbsquote Männer	%	63,2	63,2	58,3	57,0	58,4	59,7	64,0	60,8	62,1	58,5	59,9	59,8	56,7	59,3	55,7	58,7	56,6
Erwerbsquote Frauen	%	31,3	33,6	30,2	31,1	32,6	37,2	53,0	39,2	50,5	37,9	50,0	39,4	48,5	39,3	47,7	39,4	48,3
Selbständige/ Mithelfende	Tsd.	6410	5990	4420	3640	3162	3024	183	3158	317	3205	354	3217	403	3219	439	3297	478
Beamte	Tsd.	852	1467	1945	2201	2341	2424		2485		2421	90	2384	108	2352	131	2316	155
Angestellte [10]	Tsd.	3211	6092	7759	8784	10160	11612		12716	3387	13014	3794	13449	3412	13530	3241	13573	3274
Arbeiter [11]	Tsd.	9900	12514	12434	11686	11317	10682		10975	3980	11045	3523	11045	2923	10681	2787	10210	2772
Land- und Forstwirtschaft	Tsd.	5089	3581	2262	1750	1403	1039	963	1070	781	1045	530	1041	338	981	274	929	261
Produzierendes Gewerbe [12]	Tsd.	9381	12497	12987	11620	11721	11337	4138	11903	3944	12066	3287	12035	2634	11646	2484	11165	2469
Handel und Verkehr [13]	Tsd.	3103	4759	4755	4870	5032	4970	1546	5222	1404	5292	1376	5402	1258	5360	1211	5334	1237
Staat und Dienstleistungs-unternehmen [14]	Tsd.	4234	5226	6556	7770	8824	10397	2766	11140	2691	11282	2571	11616	2617	11795	2629	11969	2713
Ausländische Arbeitnehmer [15]	Tsd.		279	1807	2061	2018	1689,3		1782,3		1898,5		2036,2		2183,6		2140,5	

1 Jahresdurchschnitt
2 Zuzüge minus Fortzüge (grenzüberschreitend, einschließlich Ausländer)
3 Anteil an der Gesamtbevölkerung
4 siehe oben
5 Stand April des jeweiligen Jahres
6 siehe oben
7 laut Tarif in der gewerblichen Wirtschaft und Gebietskörperschaften
8 siehe oben
9 Stand April des jeweiligen Jahres
10 einschließlich Auszubildender
11 siehe oben
12 umfasst Energie und Wasserversorgung, Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe
13 umfasst Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Handel und Gastgewerbe
14 umfasst Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe, Dienstleistungen – soweit von Unternehmen und freien Berufen erbracht, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte, Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen
15 Stand 30. 6. des jeweiligen Jahres

Für die Erstellung dieser und anderer Darstellungen danke ich Katrin Harm.

Tabelle 4b: Indikatoren zur Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland; getrennt nach alten (ABL) und neuen Bundesländern (NBL); Quellen: siehe Anhang

Indikator	Einheit	1995 ABL	1995 NBL	1996 ABL	1996 NBL	1997 ABL	1997 NBL	1998 ABL	1998 NBL	1999 ABL	1999 NBL	2000 ABL	2000 NBL	2001 ABL	2001 NBL
Bevölkerung															
Einwohnerzahl [1]	Mio.	66,16	15,51	66,44	15,45	66,65	15,41	66,70	15,33	66,83	15,25	67,02	15,17	82,44 [16]	
Lebendgeburten	Tsd.	681	84	703	93	712	100	682	103	664	107	655	111	734 [16]	- 20 [17]
Wanderungssaldo [2]	Tsd.	+ 355	+ 63	+ 233	+ 49	+ 75	+ 18	+ 202 [16]		+ 172 [17]	+ 24 [17]	+ 149 [17]	+ 13 [17]	+ 255 [17]	
Anteil 0- 15jähriger [3]	%	16,2	16,2	16,2	15,5	16,2	14,8	16,2	14,2	16,2	13,6	16,1	12,9	15,3 [16]	
Anteil 60igjähriger und älter [4]	%	21,1	21,0	21,4	21,5	21,9	21,7	22,4	22,5	22,9	23,3	23,4	24,3	24,1	302 [17]
Ausländer	Tsd.	7028	315	7151	341	7078	341	6965	344	6977	360	6902	365	6576 [17]	
Familien und Haushalte															
Anzahl der Haushalte [5]	Mio.	30,14	6,79	30,47	6,81	30,61	6,85	30,64	6,90	30,82	7,00	31,05	7,08	31,30	7,16
Anzahl der Einpersonenhaushalte [6]	%	35,9	30,4	36,4	30,8	36,3	31,2	36,2	31,9	36,3	32,8	36,5	34,1	36,8	35,5
Scheidungsziffer auf Zehntsd. Ehen		92,3	61,5	95,2	65,8	103,7	77,5	105,7	85,7	99,0 [16]		101,3 [16]		103,4 [16]	
Bildung und Ausbildung															
Schulabgänger mit Hochschulreife	%	26,1	32,6	26,6	31,8	27,0	30,9	26,9	29,4	30,8	30,1				
Studentenzahl	Tsd:	1663	195	1630	208	1641	184	1606	195	1499	274	1799 [16]		1861 [16]	
Einkommen															
Nettolohn- und -gehaltssumme	€	16505	13620	17120	14420	17060	14540	17240	14850	16100 [16]	107,9	16500 [16]		17100 [16]	
Index Wochenlöhne Arbeiter (1985 = 100) [7]		100	100	100,6	101,5	101,2	102,8	103,3	105,4	105,7	113,0	108,8	110,5	110,6 [17]	113,7 [17]
Index Monatsgehälter Angestellte (1985 = 100) [8]		100	100	101,5	105,3	103,1	108,3	105,2	110,1	107,9		110,6	116,2	113,8 [17]	120,3 [17]
Erwerbstätigkeit [9]															
Erwerbspersonen	Mio.	31,94	8,16	31,88	8,11	32,12	8,17	32,24	8,18	32,35	8,16	32,28	8,05	32,55	8,00
Erwerbstätige	Mio.	29,25	6,80	29,27	6,70	29,20	6,61	29,32	6,55	27,17	6,37	27,42	6,60	27,48	6,51
Arbeitslose	Tsd.	2680	1355	2601	1402	2913	1562	2904	1375	2756	1344	2529	1359	2422	1321
Erwerbsquote Männer	%	58,0	57,1	57,4	57,0	57,0	58,0	56,0	58,2	56,9	58,7	56,2	58,2	56,1	58,2
Erwerbsquote Frauen	%	39,2	48,4	39,2	48,1	40,0	49,0	39,7	48,6	40,5	48,5	40,6	47,9	41,2	48,1
Selbständige/ Mithelfende	Tsd.	3312	506	3292	502	3360	529	3421	741	3049	546	3089	554	3070	562
Beamte	Tsd.	2257	188	2242	219	2212	243	2148	258	2109	279	2037	278	1973	290
Angestellte [10]	Tsd.	13559	3231	13655	3098	13913	3073	14067	3105	14489	3166	14569	3075	15373	3123
Arbeiter [11]	Tsd.	10116	2879	10088	2888	9715	2761	9681	2619	9786	2667	10009	2670	9484	2500
Land- und Forstwirtschaft	Tsd.	900	263	816	260	796	252	790	234	768	258	748	240	717	226
Produzierendes Gewerbe [12]	Tsd.	10503	2443	10292	2289	10084	2203	10012	2170	10052	2098	10046	2056	9995	1939
Handel und Verkehr [13]	Tsd.	6714	1505	6680	1503	6712	1473	6752	1453	6865	1484	6906	1511	7023	1508
Staat und Dienstleistungs-unternehmen [14]	Tsd.	11126	2595	11490	2652	11609	2677	11762	2738	12044	2833	12309	2787	12573	2836
Ausländische Arbeitnehmer [15]	Tsd.	2128,7		2057,0		1981,9	40,7	1987,5	42,8	1988,1	45,5	1922,8	40,3	1961,0	47,1

1 Jahresdurchschnitt
2 Zuzüge minus Fortzüge (grenzüberschreitend, einschließlich Ausländer)
3 Anteil an der Gesamtbevölkerung
4 siehe oben
5 Stand April des jeweiligen Jahres
6 siehe oben
7 laut Tarif in der gewerblichen Wirtschaft und Gebietskörperschaften
8 siehe oben
9 Stand April des jeweiligen Jahres
10 einschließlich Auszubildender
11 siehe oben
12 umfasst Energie und Wasserversorgung, Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe
13 umfasst Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Handel und Gastgewerbe
14 umfasst Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstückswesen, Vermietung, Dienstleistungen für Unternehmen, öffentliche Verwaltung, öffentliche und private Dienstleistungen
15 Stand 30. 6. des jeweiligen Jahres
16 Zahlen für Deutschland
17 Angaben ohne Berlin; die Zahlen werden vom Statistischen Bundesamt nicht mehr getrennt nach Ost- und Westberlin ausgewiesen.

Für die Erstellung dieser und anderer Darstellungen danke ich Katrin Harm.

III. Die Verfassungsordnung

Strukturentscheidungen des Grundgesetzes
(Reinhard Zintl)

Grundlagenliteratur

Alexy, Robert 1985: Theorie der Grundrechte, Baden-Baden.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1992: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt/M.

Fraenkel, Ernst 1990: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt.

Hayek, Friedrich A. v. 1980ff: Recht, Gesetzgebung und Freiheit, 3 Bände, München.

Hesse, Konrad 1995:, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg.