

*Prof. dr hab. Klaus Ziemer**

Drei Versuche, ein demokratisches System in Deutschland zu etablieren: 1919, 1949, 1990

Die sogenannte „dritte Welle der Demokratisierung“¹ in Südeuropa und Lateinamerika seit den 1970er Jahren hat eine fast unübersehbare Flut an Literatur zu Fragen hervorgerufen, die mit dem Übergang von totalitären und autoritären Systemen zu demokratischen Gemeinwesen und der Errichtung stabiler Demokratien verbunden sind. Eine zentrale Fragestellung dabei lautet, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine neue demokratische Ordnung als konsolidiert gelten kann. Unter den zahlreichen Angeboten zur Definition einer solchen „Konsolidierung“ soll hier auf die von Wolfgang Merkel vorgeschlagenen Kategorien zurückgegriffen werden: „konstitutionelle Konsolidierung“ (Errichtung eines neuen politischen Institutionensystems), „repräsentative Konsolidierung“ (Herausbildung eines neuen Parteiensystems sowie von Organisationen sozioökonomischer Vertretungen wie Verbänden und Gewerkschaften), „Verhaltenskonsolidierung der informellen politischen Akteure“ (Fehlen faktischer Veto-Akteure wie zum Beispiel das Militär in einigen Staaten) und „Konsolidierung der Bürgergesellschaft“ (Akzeptanz der Normen und Werte der Verfassung durch eine breite Mehrheit der Bevölkerung)².

59

Während bei empirischen Untersuchungen in der Regel die Entwicklung in Lateinamerika und Südeuropa seit den 1970er Jahren und in den postkommunistischen Staaten seit 1989 im Vordergrund steht, soll im Folgenden der Fokus auf die Demokratisierungsprozesse in Deutschland nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg gelegt werden.

* Em. prof. zw. Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Der Begriff geht zurück auf das Buch von S. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.

² Vgl. W. Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden 2010.

Die Weimarer Republik – missglückter Aufbau einer Demokratie

Nach der November-Revolution von 1918 in Deutschland wurde am 19. Januar 1919 eine verfassunggebende Nationalversammlung gewählt, deren in wenigen Monaten ausgearbeitete Verfassung am 11. August 1919 in Kraft trat. Für das Scheitern der Weimarer Republik werden in der Regel vor allem der Versailler Friedensvertrag, die Inflation und die Weltwirtschaftskrise verantwortlich gemacht. Kontrovers wurde dagegen jahrzehntelang darüber diskutiert, inwieweit auch Konstruktionsfehler im politischen Institutionensystem zum Misslingen der ersten deutschen Demokratie beigetragen haben. Einer der Gründungsväter der deutschen Politikwissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, der aus dem amerikanischen Exil an die Freie Universität Berlin zurückgekehrte Ernst Fraenkel, schrieb in einem einflussreichen Buch, zu den Ursachen für das Scheitern der Weimarer Republik hätten auch „Strukturdefekte der Weimarer Verfassung“ gehört. Tragende Prinzipien der westlichen Demokratien seien häufig verkannt und missverstanden worden. Es habe eine richtige Balance zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen gefehlt. Hugo Preuß und andere Väter der Verfassung hätten die tatsächliche Funktionsweise des amerikanischen oder französischen Regierungssystems verkannt. Im Ergebnis habe dies zu einer „Hypertrophie der plebiszitären Komponente“ im Regierungssystem geführt. „Die Republik litt an einem Geburtsfehler, an dem sie zugrunde gegangen ist“³.

In der Kritik stehen dabei vor allem drei Artikel, deren Kern aus der Verfassung des Kaiserreichs stammte: die Möglichkeit des Staatsoberhauptes, den Reichstag aufzulösen; die „Notverordnungsmaßnahmen“ des Art. 48, die eine „Präsidialdiktatur“ ermöglichten; und die Kompetenz des Reichspräsidenten, den Reichskanzler und seine Minister nicht nur zu ernennen, sondern auch zu entlassen. In der Tat haben insbesondere diese Bestimmungen es ab 1930 dem Reichspräsidenten Hindenburg und seiner Umgebung ermöglicht, demokratische Prinzipien auszuhebeln und schließlich Hitler an die Macht zu bringen.

Dem lange Zeit geltenden negativen Urteil über die Verfassung als einer grundlegenden Ursache für das Scheitern der Weimarer Republik stehen heute deutlich andere Bewertungen gegenüber. Bereits Dieter Grimm hat darauf hingewiesen, dass diese Verfassung den Abschluss eines Jahrhunderts von Verfassungsgebung in Deutschland bildete, die

³ E. Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, S. 106 f.

einer paternalistischen Tradition verpflichtet gewesen sei, dafür aber den Gedanken sozialer Fürsorge aufgegriffen habe. In Weimar dagegen sei konsequent das Prinzip der Volkssouveränität bis hin zur Direktwahl des Präsidenten verwirklicht worden. Für die Verfassungspraxis sei allerdings ausschlaggebend gewesen, „dass die Verfassung trotz der relativ großen Mehrheit, die sie in der Nationalversammlung gefunden hatte, nicht zur allgemeinen Konsensbasis für den Austrag politischer Gegensätze und Meinungsverschiedenheiten“ wurde⁴. Sie habe es überwiegend mit Krisensituationen und Ausnahmelagen zu tun gehabt, in denen sie immer mehr an Ansehen verloren habe. Sie habe damit die wichtigste Aufgabe einer Verfassung, die Konsensfunktion, nicht erfüllen können. Besonders nachteilig sei gewesen, dass „die Gesellschaft keine positive Einstellung zum Pluralismus fand“, die politischen Kräfte vielmehr zunehmend unversöhnlich und kompromissunfähig gewesen seien⁵.

Neuere Arbeiten, die insbesondere im Vorfeld des 100. Jahrestages entstanden sind, sehen die Weimarer Verfassung weniger von ihrem Ende her denn als Ausgangspunkt von Chancen für die demokratische Entwicklung in Deutschland. Sie habe auch international Ausstrahlungskraft ausgeübt⁶ und sei „in bemerkenswerter Weise modern und innovativ“ gewesen, etwa mit der im internationalen Vergleich relativ frühen Einführung des Frauenwahlrechts, dem ausführlichen Teil zu den „Grundrechten und Grundpflichten“, den sozialstaatlichen Vorgaben oder der „vorbildliche(n) Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religion“, die weitgehend in das Grundgesetz übernommen worden sei⁷. Die These, dass die Weimarer Republik „(auch) an ihren Plebisziten gescheitert“ sei, wird zum Teil entschieden zurückgewiesen. Weimar könne nicht „als Beleg dafür herangezogen werden, dass eine parlamentarische Demokratie mit direkt-demokratischen Elementen zum Scheitern verurteilt wäre“⁸.

⁴ D. Grimm, *Die Bedeutung der Weimarer Verfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte*, Heidelberg 1992, S. 18.

⁵ A.a.O.

⁶ M. Lang, *Erinnern an 100 Jahre Weimarer Verfassung. Internationale Rezeptionen*, Stuttgart 2016, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/51190/ssoar-2016-lang-Erinnern_an_100_Jahre_Weimarer.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-lang-Erinnern_an_100_Jahre_Weimarer.pdf. (letzter Zugriff: 28.12.2019).

⁷ So die Herausgeber Horst Dreier und Christian Waldhoff im Vorwort zu dem Band *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, Hrsg. H. Dreier, Ch. Waldhoff, München 2018, S. 7.

⁸ Ch. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit*, Tübingen 2018, S. 142.

Wird somit die Frage, ob der Aufbau eines funktionsfähigen politischen Institutionensystems in der Weimarer Republik gelungen sei, in der neueren Literatur zumindest nicht grundsätzlich verneint, so ist die Antwort auf Wolfgang Merkels zweites Erfordernis für den Aufbau einer „konsolidierten“ Demokratie, ob eine „repräsentative Konsolidierung“ gelungen sei, eindeutig negativ. Das aus dem Kaiserreich ererbte Parteiensystem litt darunter, dass der Reichstag über mehr als vier Jahrzehnte zwar Gesetze verabschieden konnte, darunter den Staatshaushalt, aber keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung besaß. Die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative in der Verfassung des Kaiserreichs führte zu einem Parteiensystem mit scharfen weltanschaulichen und interessenpolitischen Gegensätzen und nur wenigen Anreizen zur Kompromissbildung zwischen den Parteien.

Diese Grundstrukturen und Funktionsweisen des Parteiensystems erhielten sich während der Weimarer Republik. Die Parteien waren weniger dem Gemeinwohl als den Interessen ihrer jeweiligen Klientel verpflichtet. Zwar arbeiteten die Parteien der „Weimarer Koalition“ (SPD, das katholische Zentrum und die linksliberale DDP) nach Möglichkeit zusammen, doch verloren sie deutlich die parlamentarische Mehrheit, die sie 1919 besessen hatten. NSDAP und KPD, die mit unterschiedlichen Zielen die demokratische Ordnung stürzen wollten, gelang es sogar, in den letzten freien Wahlen der Weimarer Republik vom Juli und November 1932 die absolute Mehrheit der Stimmen und Mandate im Reichstag zu erzielen. Ein die demokratische Ordnung stützendes Parteiensystem war damit zu Beginn der 1930er Jahre endgültig verloren gegangen.

Bei Wolfgang Merkels drittem Kriterium, einer Vetomacht gegen die demokratische Neuordnung, ist für die Weimarer Republik vor allem auf die Reichswehr zu verweisen. Ihr Offizierskorps bestand zur Hälfte aus Adligen, die der neuen politischen Ordnung zumindest reserviert gegenüberstanden. Die Reichswehr hat sich bei dem rechtsgerichteten sogenannten „Kapp-Putsch“ 1920 nicht für das neue demokratische System eingesetzt, sondern blieb neutral. Sie hat sich dagegen sehr wohl an den sogenannten „Reichsexekutionen“ 1923 gegen linke Regierungen in Sachsen und Thüringen beteiligt und dabei auch mit rechten Freikorps zusammengearbeitet. Die zivilen politischen Eliten konnten sich in der Weimarer Republik der politischen Loyalität der Reichswehr nur bedingt sicher sein. Sie war eher ein „Staat im Staate“.

Fast völlig negativ ist die Frage zu beantworten, wie weit die Zivilgesellschaft die von der Verfassung vorgegebenen Normen und Werte akzeptierte und sich zu eigen machte. Abgesehen von einer gewissen wirtschaftlichen Stabilisierung in den Jahren 1924 bis 1929 war die Weimarer

Republik vor allem seit der Weltwirtschaftskrise durch hohe Arbeitslosigkeit und Massenarmut gekennzeichnet, die diesen Staat in den Augen vieler delegitimierte und extremistische Parteien begünstigte. Die im Verfassungssystem durchaus angelegten Chancen einer demokratischen Entwicklung blieben so ungenutzt. Weimar war eine „Republik ohne Republikaner“.

Bundesrepublik Deutschland

Nach der bedingungslosen Kapitulation vom 8. Mai 1945 lag in Deutschland die Souveränität bei den vier Besatzungsmächten. Die drei Westmächte versuchten eine demokratische Ordnung in der Weise aufzubauen, dass Wahlen zunächst auf der lokalen Ebene stattfanden und danach auf der regionalen Ebene der Länder. Nach dem Beginn des Kalten Krieges war es Ziel der drei Westalliierten, aus ihren Besatzungszonen einen deutschen Teilstaat zu errichten, der als Barriere gegen eine weitere kommunistische Expansion nach Westen dienen konnte.

Die Ausarbeitung einer Verfassung für diesen westdeutschen Teilstaat verlief unter für die Qualität dieser Verfassung ungewöhnlich günstigen Umständen. Auf dem „Verfassungskonvent von Herrenchiemsee“ erstellten vom 10. bis 25. August 1948 Vertreter der damaligen elf westdeutschen Länder, Mitarbeiter dieser Politiker sowie Experten (Jura-Professoren und Ministerialbeamte) einen vollständigen Verfassungsentwurf mit 149 Artikeln⁹. Dieser diente dem ab dem 1. September 1948 in Bonn tagenden Parlamentarischen Rat, in den die Länderparlamente insgesamt 65 Delegierte entsandten, als Grundlage für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Da diese bis zur Vereinigung ganz Deutschlands nur als Provisorium gedacht war, wurde sie als „Grundgesetz“ bezeichnet.

In dessen Bestimmungen wurden die Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Republik sowie aus der Diktatur des Nationalsozialismus gezogen. Statt des Rechtspositivismus der Weimarer Republik wurde das Grundgesetz ausdrücklich auf eine naturrechtliche Basis gestellt, die bereits im ersten Satz der Präambel anklingt („Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“) und ihren deutlichsten Ausdruck

⁹ Zu den Arbeiten des Verfassungskonvents siehe u.a. A. Bauer-Kirsch, *Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates* (Diss. Universität Bonn), Bonn 2005, <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2005/0602/0602.pdf> (letzter Zugriff: 28.12.2019).

in Art. 1, Abs. 1 findet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. Dies impliziert ein multidimensionales Verständnis von Demokratie, die nicht nur von Volkssouveränität und Mehrheitsprinzip definiert wird, sondern auch von Prinzipien wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Alle diese Faktoren müssen beachtet werden und begrenzen sich somit gegenseitig.

Hatten in der Weimarer Republik die Feinde der demokratischen Ordnung sich deren Freiheiten zunutze gemacht, die Demokratie zu zerstören, sieht das Grundgesetz die Möglichkeit vor, dass Parteien, „die [...] darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“ (Art. 21, Abs. 2) vom Bundesverfassungsgericht verboten werden können („wehrhafte Demokratie“). Tatsächlich wurden 1952 die Sozialistische Reichspartei als Nachfolgeorganisation der NSDAP und 1956 die KPD verboten. Mochten in den ersten Jahren der Bundesrepublik solche Verbote noch abschreckende Wirkung entfalten, so zeigt sich die veränderte politische Kultur in Deutschland heute unter anderem daran, dass 2017 das Bundesverfassungsgericht einen Verbotsantrag gegen die NPD mit der bemerkenswerten Begründung ablehnte, Ziele und Tätigkeit der NPD seien zwar verfassungswidrig. Die Partei sei aber weder auf parlamentarischem noch auf außerparlamentarischem Wege in der Lage, ihre Ziele zu erreichen¹⁰.

Allerdings waren die Väter und Mütter des Grundgesetzes voll Misstrauen gegenüber den demokratischen Einstellungen der damaligen deutschen Gesellschaft, so dass plebiszitäre Elemente auf Bundesebene bis auf die unbedeutende Ausnahme von Volksabstimmungen bei der Neuregelung von Grenzen der Bundesländer völlig fehlten. Hatten in Weimar der Reichstag, der Reichspräsident und in Referenden getroffene Entscheidungen direktdemokratische Legitimation für sich in Anspruch nehmen können, so wurden im Grundgesetz die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Souveräns, d.h. des Volks, darauf beschränkt, alle vier Jahre den Bundestag zu wählen. Nur der Bundestag ist direktdemokratisch legitimiert. Aus der von ihm direkt oder indirekt vorgenommenen Wahl leiten alle weiteren Institutionen ihre demokratische Legitimation

¹⁰ Vgl. Kein Verbot der NPD wegen fehlender Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Durchsetzung ihrer verfassungsfeindlichen Ziele. *Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017* (2017, Nr. 4), <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-004.html> (letzter Zugriff: 28.12.2019). Inzwischen hat der Gesetzgeber immerhin eine Anregung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen und verfassungswidrigen Parteien Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung gestrichen.

ab. Etwas euphemistisch wird dies ein „konsequent parlamentarisches System“ genannt.

Anders als in der Weimarer Verfassung, in der Parteien nur einmal – und dazu in negativem Zusammenhang – genannt wurden (Beamte durften keiner Partei angehören), wurde politischen Parteien ein eigener Artikel gewidmet, in dem ihre Aufgabe, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken, ausdrücklich hervorgehoben wurde. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen und sie müssen über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.

Die Kompetenzverteilung der zentralen politischen Institutionen wurde drastisch verändert. Dem Präsidenten wurden im Wesentlichen protokollarische und repräsentative Funktionen zugewiesen. Entsprechend wird er nicht direkt vom Volk, sondern von der Bundesversammlung gewählt, die sich aus den Abgeordneten des Bundestages und einer gleich großen Anzahl von Personen zusammensetzt, die von den Länderparlamenten delegiert werden. Erheblich gestärkt wurde dagegen die Position der Regierung und insbesondere des Kanzlers. Er bestimmt die Richtlinien der Politik und schlägt dem Präsidenten die Ernennung und Entlassung der Minister vor (in der Weimarer Republik hatten auch der Präsident und der Reichstag einzelne Minister entlassen können und dies auch getan). Ganz besonders zur Stabilisierung der Regierung hat das konstruktive Misstrauensvotum beigetragen, das bisher nur zweimal versucht wurde (1972 und 1982), davon nur einmal erfolgreich – Helmut Kohl löste 1982 Helmut Schmidt als Bundeskanzler ab. Hatte es die Weimarer Republik in den 14 Jahren von 1919 bis 1933 auf zwölf Regierungschefs gebracht, die insgesamt 20 Kabinette leiteten, so ist die Bundesrepublik in inzwischen 70 Jahren Bestehen bisher mit acht Kanzlern ausgekommen.

Erheblich gestärkt wurde im Vergleich zu Weimar die Position der Bundesländer. Dies ist auf eine Vorgabe der Westalliierten in den sogenannten „Frankfurter Dokumenten“ vom 1. Juli 1948 zurückzuführen, bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes „eine Regierungsform des föderalistischen Typs“ zu schaffen¹¹. Damit sollte neben der horizontalen Gewaltenteilung in Exekutive, Legislative und Judikative auch eine „vertikale“ Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern gesichert werden. Die Länder erhielten unter anderem die Kompetenzen in den Bereichen Bildung und Wissenschaft sowie mit Blick auf den Machtmissbrauch im Nationalsozialismus auch die Hoheit über die Polizei. Die starke

¹¹ *Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands*, „Frankfurter Dokumente“, 1. Juli 1948, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0012_fra&object=translation&st=&l=de (letzter Zugriff: 28.12.2019).

verfassungsrechtliche Stellung der Länder hat auch bewirkt, dass die im Laufe der Jahrzehnte wachsende regionale Identität ihren institutionellen Ort in einer eigenen Verfassung, einem eigenen Parlament, einer eigenen Regierung etc. fand, deren Fehlen beim Aufkommen regionalistischer Tendenzen in Westeuropa ab den 1970er Jahren in zentralistisch organisierten Staaten wie Frankreich heftig bemängelt wurde.

Eine weitere institutionelle Innovation war die Einführung des Bundesverfassungsgerichts. Mit ihm sollte nach den Erfahrungen von Weimar verhindert werden, dass der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit die politische Macht unbegrenzt zur Verfügung steht. Das Verfassungsgericht hat sich nach relativ kurzer Zeit hohes Ansehen erworben und wesentlich zur Stabilisierung des demokratischen Systems beigetragen¹². Die „konstitutionelle Konsolidierung“ des neuen posttotalitären Staates war somit wenige Jahre nach dem Ende des Nationalsozialismus im Wesentlichen abgeschlossen, freilich immer unter der Kontrolle der Westalliierten.

Das Parteiensystem zeigte im Vergleich zur Weimarer Republik Kontinuitäten, aber auch Neugründungen. Wiedergegründet wurde die SPD, die als Arbeiterpartei eine lange Tradition besaß (gegründet 1863), Widerstand gegen den Nationalsozialismus geleistet hatte und mit Kurt Schumacher bis zu dessen Tod 1952 eine charismatische Führungspersönlichkeit besaß. In den Industriezentren bildete zunächst auch die KPD eine beachtliche Kraft. Die Liberalen, die in der Weimarer Republik in die linksliberale Deutsche Demokratische Partei und die nationalliberale Deutsche Volkspartei gespalten waren, vereinigten sich zur Freien Demokratischen Partei (FDP). Wichtigste Neugründung war die Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU (in Bayern Christlich-Soziale Union, CSU), in der sich die meisten Mitglieder der früheren katholischen Zentrumspartei sowie konservative (und einige liberale) Protestanten zusammenschlossen. Herausragende Führungsfigur der CDU war Konrad Adenauer (geboren 1876), bis 1933 Oberbürgermeister von Köln.

Nach den ersten Wahlen zum Bundestag 1949 erinnerte die parteipolitische Zusammensetzung mit elf Parteien an die Zersplitterung des Reichstags der Weimarer Republik, doch setzte sehr rasch eine Parteienkonzentration ein. Von 1961 an waren mehr als 20 Jahre nur drei Fraktionen im Bundestag präsent: CDU/CSU, SPD und FDP. Berücksichtigt man ferner, dass die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen nach 78,5% 1949 ab 1953 immer 86 oder mehr Prozent betrug, schien die „repräsentative

¹² Siehe u.a. *Herzkammern der Republik. Die Deutschen und das Bundesverfassungsgericht*, Hrsg. M. Stolleis, München 2011.

Konsolidierung“ gelungen. Unterstrichen wurde dies durch die Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der als Dachorganisation eine Reihe von Einzelgewerkschaften mit Millionen Mitgliedern integrierte. Der Deutsche Beamtenbund mit 1970 gut 700.000 Mitgliedern und kleinere Gruppierungen wie der Christliche Gewerkschaftsbund vervollständigten das Bild. Die großen Gewerkschaften waren bei der Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder unvergleichlich stärker als die zersplitterten Gewerkschaften der Vorkriegszeit¹³. Zugleich bildeten sich auch funktionsfähige Organisationen der Arbeitgeber heraus.

Potentielle Veto-Akteure wie die Reichswehr in der Weimarer Republik gab es beim Aufbau der Demokratie in der Bundesrepublik nicht, jedenfalls nicht in dieser organisierten Form. Es ist jedoch zu fragen, inwieweit die weitgehend missglückte Entnazifizierung eine raschere Demokratisierung der westdeutschen Gesellschaft und eine Aufarbeitung der NS-Verbrechen zu einer Zeit erschwert hat, in der die Täter noch hätten zur Rechenschaft gezogen werden können. In den letzten Jahren erschienene umfangreiche Untersuchungen zum Führungspersonal in bundesdeutschen Ministerien haben eine hohe Kontinuität von Beamten aus der NS-Zeit ergeben¹⁴. Geradezu unverständlich ist diese Kontinuität im Falle schwer belasteter Beamter im Bundesjustizministerium¹⁵.

Die hohe Beteiligung an Wahlen zum Bundestag ab Anfang der 1950er Jahre schien auf eine hohe Akzeptanz der neuen politischen Ordnung hinzudeuten. In ihrer bahnbrechenden Studie zur politischen Kultur in fünf westlichen Demokratien zeigten jedoch Gabriel Almond und Sidney Verba 1963, dass sich die politischen Aktivitäten der Bundesdeutschen auf die Stimmabgabe am Wahltag beschränkten, sie sich aber ansonsten ähnlich wie im Kaiserreich „obrigkeitsstaatlich“ verhielten. Die politische Kultur der Bundesrepublik Ende der 1950er/Anfang der 1960er Jahre wurde daher unter den drei von ihnen vorgeschlagenen Kategorien „parochiale“ (auf den eigenen Kirchturm beschränkte), „Untertanen-“ (passiv beobachtende) und aktive „Staatsbürger“-Mentalität in die mittlere Kategorie eingeordnet¹⁶.

¹³ Zum DGB siehe u.a. W. Schroeder, B. Weßels, *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden 2003.

¹⁴ Den Anfang für diese in der Regel von den heutigen Ministerien in Auftrag gegebenen Untersuchungen machte der Band E. Conze, N. Frei, M. Zimmermann, P. Hayes, *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2010.

¹⁵ M. Görtemaker, Ch. Safferling, *Die Akte Rosenberg – Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016.

¹⁶ G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

Der Durchbruch in der Veränderung der politischen Kultur lässt sich mit der Chiffre „1968“ wiedergeben. Die Bildung der ersten Großen Koalition Ende 1966 führte dazu, dass die parlamentarische Opposition (FDP) nur noch 10% der Sitze im Bundestag innehatte, was zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht ausreichte. Kurz darauf bildete sich eine heterogene „Außerparlamentarische Opposition“ (APO), die heftige Kritik am Funktionieren des parlamentarischen Systems übte und darin zum Teil auch von Hochschullehrern unterstützt wurde¹⁷. Die sich herausbildende, ebenfalls sehr heterogene Studentenbewegung mit dem Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS) als Kern¹⁸ übte Kritik am gesamten als verknöchert wahrgenommenen politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen System. Sie zielte auf eine Demokratisierung etlicher Teilbereiche von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Im Zentrum standen dabei die Hochschulen, aber auch die Dominanz des Axel-Springer-Verlags in den Medien sowie die geplante Notstandsgesetzgebung, die die Erinnerung an den Missbrauch des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung wachrief, und die Forderung nach einer verstärkten Aufarbeitung der NS-Vergangenheit.

68 Die unmittelbaren Ziele der „1968er“ sind zwar weitgehend gescheitert. Sie haben jedoch Impulse gesetzt, die zum Teil in der Politik aufgegriffen wurden (z.B. die berühmte Aufforderung in Willy Brandts Regierungserklärung 1969: „Mehr Demokratie wagen“), zu einem verstärkten Engagement vor allem junger Menschen in den Parteien führten und zum Entstehen sozialer Bewegungen u.a. zum Umweltschutz beitrugen. Insbesondere in der jüngeren Generation wurden die Grundwerte der Verfassung internalisiert, was zu einer „Fundamentalliberalisierung“ (Jürgen Habermas) und nachhaltigen Stärkung der Demokratie in der Bundesrepublik beigetragen hat. Erst jetzt, etwa eine Generation nach der Verabschiedung des Grundgesetzes, konnte man in Wolfgang Merkels Terminologie davon sprechen, dass auch eine weitgehende „Konsolidierung der Bürgergesellschaft“ erreicht war.

¹⁷ Vgl. u.a. W. Hennis, *Haben wir ein faules Parlament? Wünsche an den neuen Bundestag*, „Die Zeit“ vom 22.10.1965, S. 7; E. Fraenkel, *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit*, „Der Politologe“ 1967, Heft 2, S. 17–25.

¹⁸ Zum SDS siehe u.a. T.P. Fichter, S. Lönnendonker, *Kleine Geschichte des SDS. Der Sozialistische Deutsche Studentenbund von Helmut Schmidt bis Rudi Dutschke*, Essen 2007.

Das vereinte Deutschland nach 1990

Entsprechend den Bestimmungen des Zwei-plus-Vier-Vertrags der vier ehemaligen Alliierten wurden am 31. August 1990, also noch vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die Präambel, Art. 23 und Art. 146 des Grundgesetzes so geändert, dass die Verfassung keinerlei Grundlagen für territoriale Forderungen von deutscher Seite mehr bieten konnte. Kurz vor der Vereinigung wurden die 1952 beseitigten fünf Länder der DDR wieder hergestellt. Mit der Anpassung von deren Binnenstrukturen an die Erfordernisse des Grundgesetzes waren die Voraussetzungen für die „konstitutionelle Konsolidierung“ des vereinten Deutschlands erfüllt.

Die in der DDR im „revolutionären Herbst“ 1989 und den Monaten danach gebildeten „Parteien“ und Gruppierungen hatten zu wenig Zeit sich zu konsolidieren. Sie gerieten unter den Druck der Entwicklung, die sich im Wandel der Parole „Wir sind das Volk“ in „Wir sind ein Volk“ ausdrückte. Ab Ende 1989 nahmen westdeutsche Politiker und Parteien immer stärkeren Einfluss auf die innenpolitische Entwicklung der DDR. Das Wahlergebnis der Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 zeigte bereits ein deutlich an das Muster der Bundesrepublik angelehntes Parteiensystem. Seit der Vereinigung treten in Ost- und Westdeutschland fast genau die gleichen Parteien an. Betrachtet man jedoch wahlgeografische Analysen, so hebt sich etwa bei Hochburgen der postkommunistischen PDS oder neuerdings bei der AfD deutlich das Gebiet der ehemaligen DDR ab. Gleichwohl kann man von einer „repräsentativen Konsolidierung“ des vereinten Deutschlands sprechen, zumal sich auch im Bereich von Gewerkschaften und Verbänden die Strukturen im Osten denen im Westen angeglichen haben.

Die Existenz von „Veto-Mächten“ lässt sich im heutigen Deutschland kaum nachweisen. Dass postkommunistische Eliten keinen den ehemaligen NS-Eliten zu Beginn der Bundesrepublik vergleichbaren Einfluss ausüben konnten, war das Verdienst der DDR-Opposition, die 1989/90 durch die Besetzung der Stasi-Gebäude deren Akten sicherstellte. Die im März 1990 gewählte Volkskammer verabschiedete ein Gesetz, das die Grundlage für das „Stasi-Unterlagen-Gesetz“ des vereinten Deutschlands wurde. Unter ihrem „Bevollmächtigten“ Joachim Gauck (Amtsinhaber über zwei gesetzlich mögliche Perioden von 1990 bis 2000), der bereits Vorsitzender des entsprechenden Sonderausschusses der Volkskammer gewesen war, hat die für den Zugang zu diesen Akten verantwortliche Behörde dafür gesorgt, dass der Umgang mit diesen Unterlagen wesentlich zum

inneren Frieden in den neuen Bundesländern beitrug. Staatsbedienstete mussten sich vor einer Weiter- oder Neubeschäftigung auf die Zusammenarbeit mit der Stasi überprüfen lassen. Es kam vor, dass als Inoffizielle Mitarbeiter der Stasi enttarnte Personen in Parlamente gewählt wurden, doch war dies eher die Ausnahme.

Bei der Akzeptanz der vom Grundgesetz vorgegebenen Normen und Werte in der Gesellschaft zeigen sich bis heute Unterschiede zwischen West und Ost. Das ist insofern nicht verwunderlich, als – verkürzt gesagt – die Ostdeutschen anders als die Westdeutschen „1968“ nicht existentiell, sondern nur über das Westfernsehen erlebt hatten. Zum andern hatten viele Ostdeutsche ein schnelleres Angleichen an das Wohlsstandsniveau der alten Bundesrepublik erwartet. Für Westdeutsche ist der Demokratiebegriff eher mit Gleichheit vor dem Gesetz und Meinungsfreiheit verbunden, während Ostdeutsche stärker auf die Verantwortung des Staates für Arbeitsplätze, Wohnraum, Gesundheitsfürsorge und größere Einkommensgleichheit abheben¹⁹. Erhebungen zur Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie belegen über die Jahre hinweg bei teilweise erheblichen Schwankungen, die aber in Ost- wie in Westdeutschland in etwa parallel verliefen, einen Unterschied von etwa 30%²⁰. Neueste Studien kommen zu dem Ergebnis, dass bei fortbestehenden Unterschieden zwischen Ost und West die Zustimmung zur Demokratie in Deutschland insgesamt hoch ist, allerdings leicht abnimmt (2017 insgesamt 75,9% Zustimmung)²¹. Gleichwohl schneidet Deutschland, was Akzeptanz und Performanz demokratischer Werte und Institutionen angeht, bei internationalen Vergleichsstudien durchweg gut ab²², was angesichts der Erfahrungen mit den politischen Systemen in Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchaus bemerkenswert ist.

¹⁹ D.P. Conradt, *Political Culture and Identity: The Post-Unification Search for "Inner Unity"*, [in:] S. Padgett, W.E. Paterson, G. Smith (Hrsg.), *Developments in German Politics* 3, Basingstoke 2003, S. 269–287, hier S. 277.

²⁰ Zufriedenheit in Westdeutschland 1991: 70%, in Ostdeutschland: 40%; 2017: Westdeutschland 80%, Ostdeutschland 51%; siehe die auf Angaben des Eurobarometers basierende Grafik in F. Decker et al., *Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?*, Bonn 2019, S. 76; <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15621-20190822.pdf> (letzter Zugriff: 28.12.2019).

²¹ Vgl. die beiden Studien, die zusammengefasst sind in *Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien. Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2019, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Gesellschaftlicher_Zusammenhalt/ST-LW_Studie_Schwindendes_Vertrauen_in_Politik_und_Parteien_2019.pdf (letzter Zugriff: 28.12.2019).

²² Dies gilt etwa für Studien des Pew Research Center oder den jährlichen Demokratie-Index der Economist Research Unit.

Literatur

- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Bauer-Kirsch A., *Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates* (Diss. Universität Bonn), Bonn 2005.
- Conradt D.P., *Political Culture and Identity: The Post-Unification Search for "Inner Unity"*, [in:] S. Padgett, W.E. Paterson, G. Smith (Hrsg.), *Developments in German Politics* 3, Basingstoke 2003.
- Conze E., Frei N., Zimmermann M., Hayes P., *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2010.
- Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, Hrsg. H. Dreier, Ch. Waldhoff, München 2018.
- Decker F. et al., *Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?*, Bonn 2019.
- Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands*, „Frankfurter Dokumente“, 1. Juli 1948.
- Fichter T.P., Lönnendonker S., *Kleine Geschichte des SDS. Der Sozialistische Deutsche Studentenbund von Helmut Schmidt bis Rudi Dutschke*, Essen 2007.
- Fraenkel E., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964.
- Fraenkel E., *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit*, „Der Politologe“ 1967, Heft 2.
- Görtemaker M., Safferling Ch., *Die Akte Rosenberg – Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016.
- Grimm D., *Die Bedeutung der Weimarer Verfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte*, Heidelberg 1992.
- Gusy Ch., *100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit*, Tübingen 2018.
- Hennis W., *Haben wir ein faules Parlament? Wünsche an den neuen Bundestag*, „Die Zeit“ vom 22.10.1965.
- Herzkammern der Republik. Die Deutschen und das Bundesverfassungsgericht*, Hrsg. M. Stolleis, München 2011.
- Huntington S., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.
- Lang M., *Erinnern an 100 Jahre Weimarer Verfassung. Internationale Rezeptionen*, Stuttgart 2016.
- Merkel W., *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden 2010.
- Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017* (2017, Nr. 4).
- Schroeder W., Weßels B., *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden 2003.
- Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien. Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2019.

Internetquellen

- <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2005/0602/0602.pdf> (letzter Zugriff: 28.12.2019).
- <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15621-20190822.pdf> (letzter Zugriff: 28.12.2019).
- https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0012_fra&object=translation&st=&l=de (letzter Zugriff: 28.12.2019).
- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Gesellschaftlicher_Zusammenhalt/ST-LW_Studie_Schwindendes_Vertrauen_in_Politik_und_Parteien_2019.pdf (letzter Zugriff: 28.12.2019).
- <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-004.html> (letzter Zugriff: 28.12.2019).
- https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/51190/ssoar-2016-lang-Erinnern_an_100_Jahre_Weimarer.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-lang-Erinnern_an_100_Jahre_Weimarer.pdf (letzter Zugriff: 28.12.2019).