

*Roland Czada*

Nach 1989

*Reflexionen zur Rede von der „Berliner Republik“*

The Germany that enters the year 2000 is going to be very different from the Germany that began this decade with one of the most momentous events in its modern history.

George Melloan<sup>1</sup>

Zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges und der Vereinigung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten ist die „postnatale Depression“ (Hamilton 1994, S. 31) der neuen Bundesrepublik ebenso überstanden wie ihr anfänglicher Überschwang. In vielen Politikfeldern wird sichtbar, welche langfristigen Problemlagen von den Ereignissen der Jahre 1989 und 1990 ausgingen. Die Beiträge dieses Bandes behandeln Entwicklungen der Neunzigerjahre in Politik, Gesellschaft, Kultur und Wirtschaft.

Die friedliche Revolution des Jahres 1989 versprach den Aufbruch in ein Zeitalter, in dem Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie und Wirtschaftsfreiheit erstmals universelle, weltweite Gültigkeit und Verwirklichung erlangen sollten (Fukuyama 1992). In dieser Hinsicht wären die Ereignisse durchaus mit der französischen Revolution von 1789 vergleichbar. Von ihr wissen wir, dass nicht ein einzelnes Datum den Lauf der Geschichte bestimmt hat. Eine Gesamtheit vielschichtiger und oft widersprüchlicher Entwicklungen fand ihren Anfang. Frühe Tendenzen wurden im Fortgang der Revolution gebrochen und haben ihren ursprünglichen Sinn umgekehrt (Hirschman 1991, S. 20-27). Oft dauerte es Jahrzehnte, bis erkennbar wurde, welches die entscheidenden Weichenstellungen waren und wo der Zug der Geschichte hinfuhr.

Alexis de Tocqueville hat in seinem Werk „Der alte Staat und die Revolution“ die damalige Epochenwende und ihre Auswirkungen auf Frankreich untersucht. Er konfrontiert die Aufbruchstimmung der Revolution mit den Unwägbarkeiten und Wendungen der nach-revolutionären Phase und entdeckt dabei das „paradoxe

1 George Melloan: German's 'Flagship' Cast Off as Kohl Fiddles, in: Wall Street Journal vom 13. Januar 1997; zitiert nach Edinger/Nacos (1998).

de la frustration relative“, ein Befund, der – als Arbeitshypothese – auch die Untersuchung der neuen Bundesrepublik leiten könnte. De Tocqueville veröffentlichte seine Arbeit erstmals 1856 – 67 Jahre nach den Revolutionsereignissen. Im Vergleich dazu erscheint eine Gesamtschau der Umbrüche nach 1989 und ihrer Auswirkungen auf Deutschland verfrüht. Indes zeichnen sich zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer künftige Entwicklungspfade recht deutlich ab. Die neue Bundesrepublik erscheint nur auf den ersten Blick als eine harmonische Fortsetzung des im Westen entstandenen, von Bonn aus regierten Staates. Die nähere Untersuchung von einzelnen Sektoren, Politikfeldern und Organisationen offenbart eine Fülle von zumeist nur kleinen, aber potenziell folgenreichen Abweichungen vom Entwicklungspfad der alten Bundesrepublik.

### *I. Begriff und Wirklichkeit*

Als die Regierung von Bonn nach Berlin umzog, spekulierte der amtierende Bundeskanzler Schröder in einem Beitrag für die Illustrierte „Stern“ über den Beginn einer neuen politischen Kultur in Deutschland. Sein Beitrag „Meine Berliner Republik“ bewegte sich wie die meisten Äußerungen zu diesem Thema in einer Grauzone zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Die Rede von der „Berliner Republik“ erscheint einerseits völlig überzogen, besonders dann, wenn man die institutionelle Stabilität der politischen Grundfesten der Bundesrepublik im Vereinigungsprozess dagegen hält. Andererseits kann sie sich auf epochale Veränderungen der Staatenwelt, der Ökonomie und der gesellschaftlichen Diskurse nach 1989 stützen. In diesem Zwiespalt ist zu bedenken, dass Begriffe auf die Wirklichkeit zurückwirken. Es ist vor allem diese Sorge, die Kritiker des neuen Namens gegen seine Verwendung vorbringen.

Der neue Name für das vereinte Deutschland wurde nach anfänglichem Zögern vor allem in den Medien gebräuchlich. In den ersten Jahren nach der Vereinigung waren es noch überwiegend ausländische Beobachter, die von einer neuen „Berliner Republik“ sprachen. Sie äußerten neben dem Hinweis auf reale Veränderungen eine veränderte Rollenerwartung an das vereinigte Deutschland, wie sie auch in den Beiträgen ausländischer Deutschlandexperten in diesem Band aufscheint. Außerhalb Deutschlands ist die „Berliner Republik“ mittlerweile ein geläufiger Begriff geworden. Im Ausland gilt er als Symbol des Endes der deutschen Zweistaatlichkeit und als neuer Name für das vereinte Deutschland. Vielleicht liegt es daran, dass gerade die Goethe-Institute in ihrer auswärtigen Kulturarbeit als erste deutsche staatliche Einrichtung wie selbstverständlich mit dem neuen „Markenzeichen“ umgingen. Aus der Außenperspektive ist offenkundig, was Michael Staack in seinem Beitrag zu diesem Band schreibt: Bonn war nicht Weimar, und Berlin wird nicht Bonn sein. Die veränderte internationale Umwelt führt zwangsläufig zu einer veränderten Außenpolitik.

Eine Frage wird in den Diskursen um eine neue Berliner oder Dritte Republik nicht behandelt, obwohl sie am Beginn jeder ernsthaften Befassung stehen müsste: Was unterscheidet Republiken voneinander? Ab wann kann von einer „Berliner Republik“ gesprochen werden? Ich möchte einleitend zu den in diesem Band versammelten Analysen zunächst dieses Problem aufgreifen, dann auf die realen Veränderungen nach 1989 eingehen, ehe der Diskurs um die „Berliner Republik“ näher beleuchtet wird. Am Schluss des Beitrages soll dann die Frage diskutiert werden, wie zutreffend oder abgehoben von den tatsächlichen Entwicklungen dieser Diskurs geführt wird.

### 1. Verfassungsentwicklung und politischer Systemwandel

Der amerikanische Politikwissenschaftler Theodore Lowi (1979, S. 271-313) spricht in seinem Buch „The End of Liberalism“ von der zweiten, dritten oder gar vierten amerikanischen Republik, die in stetiger Abfolge und im Rahmen der unveränderten Verfassungsprinzipien von 1787 entstanden seien. Er beschreibt Entwicklungen, die, obwohl sie sich nahezu unbemerkt einstellen, den Befund einer konstitutiv, in ihren Grundprinzipien veränderten Staatlichkeit rechtfertigen; einen fundamentalen Wandel in der Art der Behandlungen öffentlicher Angelegenheiten. Als Grund und Ausgangspunkt solcher Wandlungsprozesse nennt er die Anwendung neuer, die Gesellschaft und den Staatsapparat umwälzender Politikstrategien, wie etwa das Aufkommen des *regulatory state* nach der Jahrhundertwende oder des *New Deal* der Dreißigerjahre. Solche Befunde sind, wie Lowi ausdrücklich feststellt, auch in den USA umstritten, weil sie das Selbstverständnis des politischen Gemeinwesens tangieren oder – in unsicheren Zeiten – sogar im Kern treffen können: „Viele Amerikaner glauben, es habe keine grundlegenden Wechsel gegeben, und andere fürchten, dass die Anerkennung solcher Wandlungen sie erst recht in Gang setzen könnten“ (Lowi 1979, S. 271). Die Rede von der neuen „Berliner Republik“ trifft hier zu Lande auf ganz ähnliche Befürchtungen.

Lowi konzentriert sich in seinem Befund einer neuen amerikanischen Republik ganz auf Programme und Verfahren der Politik. Die policy-Dimension steht im Vordergrund, die Art und Weise, was in der Politik wie und mit welchen Ergebnissen gemacht wird. Die Verfassung als Gegenstand politischer Veränderung kann er im Fall der USA außer Acht lassen. Schließlich wurde sie in 200 Jahren – zwischen 1787 und heute – nur 27-mal geändert. An der amerikanischen Verfassungsentwicklung lässt sich der Wandel des politischen Systems nicht ablesen. Trotzdem käme kein Politikwissenschaftler auf die Idee, die amerikanische Republik von 1787 als ein nach Struktur und Betriebsweise bis heute unverändertes politisches Gemeinwesen zu bezeichnen. Wäre der Umzug der amerikanischen Bundeshauptstadt von Philadelphia nach Washington D.C. im Jahre 1800 mit einem politischen Einschnitt ähnlich dem der deutschen Vereinigung zusammengefallen,

so würde die Gründungsphase der Vereinigten Staaten vielleicht *Philadelphia Republic* genannt werden (vgl. den Beitrag von Arnold Heidenheimer zur Möglichkeit einer *Washington Republic*, wenn die Südstaaten den amerikanischen Bürgerkrieg gewonnen hätten).

Es macht wenig Sinn, die historische Periodisierung eines politischen Systems allein auf Verfassungsmerkmale hin anzulegen. Die politischen Orientierungen, die Strukturen der Interessenvermittlung im Parteien- und Verbändesystem, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, das „policy-making“ sowie generell die Aufgabenverteilung und Vernetzung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sind Indikatoren, an denen die Betriebsweise eines politischen Systems zu messen wäre. Sie bilden die „Erbinformationen“ des Systems, seinen *genpool*, von dem die weitere Entwicklung abhängt.

Ließe man Zahl und Umfang von Verfassungsänderungen als alleinige, quantitative Indikatoren von politischem Systemwandel gelten, dann zählte die Bundesrepublik zu den westlichen Industrieländern, die den stärksten Wandel erfahren haben. Jürgen Seifert (1974) bilanzierte bereits 25 Jahre nach der westdeutschen Staatsgründung: „Seit der Verkündung des Grundgesetzes sind 45 Artikel geändert bzw. mehrmals geändert, 35 Artikel neu eingefügt und 5 Artikel gestrichen, insgesamt rund 350 Verfassungssätze hinzugefügt, neu verfasst oder gestrichen worden“. 1998 wurden mit der Einfügung von Ausnahmen zum Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Großer Lauschangriff, Art. 13, Abs. 3-6) und einer kleinen Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages (Art. 39, Abs. 1) das 45. und 46. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes verabschiedet. Überwiegend waren die Grundgesetzänderungen „organisationstechnischer Natur“ (Glaeßner 1999, S. 569). Gleichwohl stellen z.B. die Wehrverfassung von 1956, die Notstandsgesetze von 1968, die Einschränkungen des Asylrechtes 1993 oder Änderungen am Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung 1998 gravierende Eingriffe in den Grundrechtskatalog dar (vgl. die Beiträge von Jürgen Seifert und Uwe Berlit in diesem Band).

Selbst im Staatsaufbau waren in der Geschichte der Bundesrepublik stets Veränderungen im Gange und fanden ihren Niederschlag im Grundgesetz. Die Grundgesetzänderungen von 1992 (Art. 23) und von 1994 (Art. 72, 74, 75, 76, 77, 80) bedeuten einen Kompetenzzuwachs der Landesregierungen und die weitere faktische Aufwertung des Bundesrates zu einer gleichberechtigten zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren. Dies als Reföderalisierung im Sinne einer Korrektur von Fehlentwicklungen der bundesstaatlichen Ordnung und Rückkehr zum Staatsaufbau des Grundgesetzes von 1949 zu werten, wie es die Länder in der gemeinsamen Verfassungskommission getan haben (Batt 1996, S. 108-120), erscheint weit hergeholt. Erweiterte Länderzuständigkeiten gegen eine Reduzierung der Gesetzgebungsfunktion des Bundesrates wäre der geeignetere Weg gewesen, mehr Klarheit und Berechenbarkeit sowie nicht zuletzt mehr demokratische Legitimation in die verflochtenen bundesstaatlichen Strukturen einzubringen. Stattdessen wurde

die föderale Politikverflechtung im Gesetzgebungsprozess in den Neunzigerjahren noch ausgebaut (vgl. Lehbruch 1998, S. 179-191).

Erweiterte Befugnisse der Länder wurden zuerst in Reaktion auf den Maastricht-Vertrag im Grundgesetz Art. 23 n.F. (Europaartikel) festgeschrieben. Nach der weiteren Verfassungsänderung von 1994 verbleibt dem Bund nach Art. 71 II n.F. im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn es die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und die „Wahrung der Rechtseinheit“ erfordern. Dabei wird die Beweislast auf den Bund verlagert, der im Konfliktfall kaum nachweisen kann, dass die Herstellung *gleichwertiger* (zuvor *einheitlicher*) Lebensverhältnisse nicht auch durch eine hinreichend koordinierte Landesgesetzgebung erzielbar wäre, oder dass die nationale Rechtseinheit unterhalb des Standes europäischer Rechtsvereinheitlichung „im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich“ sei. Hier wird das Bundesverfassungsgericht in jedem strittigen Einzelfall, sofern er nicht durch erpresserische politische Tauschgeschäfte gelöst wird, die nötigen Entscheidungen treffen und auf diese Weise das Grundgesetz fortzuschreiben müssen. Verfassungsrichter werden im Zweifelsfall bestimmen, was als „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und „gesamtstaatliches Interesse“ in Deutschland zu gelten hat.

Dies alles läuft nicht nur auf eine Veränderung der föderalen Gewaltenteilung hinaus, sondern auch auf eine konstitutionelle Verlagerung im Verhältnis der gesetzgebenden zu den exekutiven und judikativen Gewalten. Die Aufwertung der Länderexekutiven und des Bundesrates und die Wahrscheinlichkeit einer erhöhten Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichtes mindern das politische Gewicht des Bundestages. Dies kann die Statik des Verfassungsgefüges verändern bis hin zu einer Aushöhlung des demokratischen Prinzips der Volkssouveränität. Kompetenzen des Bundesrates schwächen ja nicht nur den Bundestag, sondern auch die Länderparlamente: Je mehr die Landesregierungen in wechselseitigen Verhandlungen zu entscheiden haben, umso weniger können sie von ihren Parlamenten kontrolliert werden. Die Landesparlamente haben nach den Ergebnissen der Potsdamer Elitenstudie von 1995 von allen institutionellen Akteuren das größte politische Gewicht eingebüßt (vgl. den Beitrag von Kai-Uwe Schnapp und Christian Welzel in diesem Band).

Rainer Prätorius (1995) beklagt: „Nicht die einmalige rationale Gestaltung aus einem souveränen Gründungswillen scheint die Autorität des Verfassungstextes *über* die Institutionen auszumachen; sondern die Einbettung dieses Textes *in* den institutionellen Wandel“ und – so ließe sich hinzufügen – in den aktuellen Problemhaushalt der Republik. Gewiss: Die inhaltlichen Probleme und Problemlösungen der Politik haben sich in den Neunzigerjahren weit stärker verändert als ihre institutionellen Grundlagen. Die Korrekturen der Verfassung blieben insgesamt geringfügig. Doch was heißt dies für die Zukunft? In einem so „überkomplex gewordenen bundesstaatlichen System“ (Lehbruch 1999, S. 184) können kleine Kompetenzverschiebungen unintendierte schleichende Veränderungen bewirken.

Erwachsen daraus Funktionsstörungen, werden weitere kleine Korrekturen erforderlich, deren Wirkungen wiederum nicht kalkulierbar sind und so fort. Die Entwicklung hängt nicht zuletzt davon ab, welche Probleme in welcher Dringlichkeit auf die institutionellen Akteure zukommen. Wer die Erfahrungen der ersten 50 Jahre Bundesrepublik ernst nimmt, muss erwarten, dass auch weiterhin – in verstärktem Maße – neue Herausforderungen und Problemlösungsalternativen (*policies*) auf den politischen Prozess (*politics*) einwirken und letztlich zu institutionellen Anpassungen bis hin zu neuen Verfassungsinterpretationen (*polity*) führen werden. Die veränderten politischen Problemlagen und Lösungsversuche der 90er Jahre – die policy-Perspektive also – erscheinen durchaus eingehender Betrachtung wert, auch wenn es im Kern um institutionelle Fragen geht.

## 2. Veränderungen der 90er Jahre

Nicht das Jahr 2000, sondern 1989 markiert eine Zeitenwende, an der die Nachkriegsordnung zerfiel und die Geschichte neue Wege einschlug. Der Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt und das Ende der Ost-West-Konfrontation beeinflusste die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse weltweit. Die politischen Probleme und die Möglichkeiten ihrer Bewältigung hatten sich fast schlagartig verändert. Deutschland war durch den Fall der Berliner Mauer im November 1989 und durch die im Einigungsvertrag vereinbarte Eingliederung der früheren DDR besonders betroffen. Mit der Übertragung der westdeutschen Staats- und Wirtschaftsordnung auf die neu gegründeten östlichen Bundesländer blieb zwar die Legalordnung der alten Bundesrepublik im Wesentlichen unverändert. Gleichwohl gab es gesellschaftliche und politische Umwälzungen in ganz Deutschland, die in den meisten Beiträgen dieses Bandes zur Sprache kommen. Hinzu kam eine Vertiefung der europäischen Integration. Mit der Währungsunion und dem Abbau von Grenzkontrollen zwischen den europäischen Kernstaaten entstand „Euroland“, ein nach den Kriterien ökonomischer Freizügigkeit und bürgerlicher Rechtsstaatlichkeit ausgebildeter Spartenstaat, aus dem, wenn weitere Merkmale militärischer, sozialer, und kultureller Staatlichkeit hinzukommen, auf lange Sicht ein umfassendes transnationales politisches Gemeinwesen erwachsen kann. Die Weichen der 90er Jahre deuten aber in dieser Hinsicht eher auf „politische Langsamkeit“ (Adrienne Héritier in diesem Band) und funktionale an Stelle territorialer Integration. Spartenstaat meint in diesem Zusammenhang eine neue Form der Staatlichkeit, die in variabler Geometrie entlang von Politikfeldern organisiert ist.

## 2.1 Politische Vereinigung und ökonomische Entgrenzung

Auf 1989 folgten nicht nur die deutsche Vereinigung und die Vertiefung der europäischen Integration, sondern auch eine beschleunigte Globalisierung der Wirtschaft. Die marktwirtschaftliche Transformation in Ostdeutschland fiel in eine Zeit, in der sich die nationalstaatlichen Handlungsspielräume namentlich in Deutschland verengt haben. Das war an zahlreichen Subventionsentscheidungen zu erkennen, die, nach herkömmlicher Praxis getroffen, später unter zunehmendem Druck der europäischen Beihilfekontrolle revidiert werden mussten.<sup>2</sup> Die maßgeblichen politischen Akteure in der Aufbaugruppe-Ost des Bundeskanzleramtes, der Berliner Treuhandanstalt und in den Landesregierungen waren von der Verve und Härte der EU-Wettbewerbskommission überrascht worden. Zu der aus der europäischen Integration resultierenden Komplizierung und Begrenzung der Handlungsspielräume in der Wirtschaftsstrukturpolitik kommen weitere, ebenfalls restriktive Einwirkungen auf die Politik hinzu, die aus veränderten Strukturen des internationalen Wettbewerbs herrühren.

Der organisierte rheinische Kapitalismus (Albert 1992) und mit ihm das deutsche Wohlfahrtsstaatsmodell hatten es schwer, mit dem territorial entgrenzten und politisch entfesselten Turbokapitalismus (Luttwak 1999) der Neunzigerjahre zurecht zu kommen. Zwar begann die Liberalisierung von Märkten in den westlichen Industriestaaten bereits in den frühen 80er Jahren. Der Zusammenbruch des Sozialismus und die nun heraufscheinende kapitalistische Welteinheit hat die neo-liberale Strategiewende vor allem in den Staaten zusätzlich befördert, die ihr zuvor noch zögernd gegenüberstanden. Das Ende des Kalten Krieges öffnete schlagartig den Zugang zu riesigen Märkten und Millionen von Arbeitskräften, die nahezu alle Massenartikel und zunehmend auch hochwertige Güter konkurrenzlos billig produzieren konnten. Dies fiel umso leichter, als neue Informations- und Kommunikationstechnologien den kostengünstigen Aufbau und Betrieb globaler Entwicklungs-, Produktions- und Distributionsnetzwerke ebenso ermöglichten wie sekundenschnelle weltweite Kapitalbewegungen. Nicht nur die durchschnittlichen Arbeits- und Transaktionskosten der Produktion sind in den Neunzigerjahren weltweit gesunken, auch investitionsbereites Kapital war reichlich und zu historischen Niedrigstzinsen vorhanden. Nur Deutschland machte hier eine Ausnahme. Die Erfüllung sozialstaatlicher Leistungsansprüche in Ostdeutschland und die Notwendigkeit einer Umlenkung der Kapitalverkehrsbilanz zur Finanzierung des Aufbaues-Ost erzwang eine dem internationalen Trend entgegengesetzte Belastung der Löhne mit Sozialbeiträgen und eine bis in die Mitte des Jahrzehnts anhaltende Hochzinspolitik (Czada 1998). Der Wirtschaftsstandort Deutschland war in eine

2 Interventionen des europäischen Wettbewerbskommissars betrafen vor allem Werften- und Stahlprivatisierungen, den Mineralöl- und Chemiesektor in Ostdeutschland sowie Strukturhilfen für das VW-Werk in Mosel/Sachsen.

schwierige Lage geraten, und zwar aufgrund innerer und äußerer Entwicklungen, die beide auf die Ereignisse des Jahres 1989 zurückgehen.

Was sind die Gründe für die in der Geschichte des Kapitalismus seltene, wenn nicht einmalige Konstellation weltweit sinkender Faktorpreise? Es handelt sich um ein Ursachenbündel, dessen historische Wurzeln ebenso wie die abweichende deutsche Entwicklung im Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und dem Ende der ökonomischen Systemkonkurrenz zu suchen sind. Dabei können politisch-ideologische und aus Marktdynamiken resultierende Entwicklungen unterschieden werden. Sie umfassen im Kern den Abbau quantitativer Staatlichkeit in allen Industrieländern außer Deutschland, eine weltweit unbehinderte Kapitalmobilität und eine seit den frühen Achtzigerjahren vor allem in den Vereinigten Staaten ungebrochene Kapitalvermehrung aufgrund des explosiven Wachstums der Börsenwerte von Unternehmen.

Zunächst zum Staat: Der Staatsanteil am Volkseinkommen ist in den meisten Industrieländern zu Gunsten privater Haushalte und Unternehmen stark zurückgegangen. Ein Grund liegt in der Kürzung der Rüstungsetats nach dem Ende des Kalten Krieges; dies, obwohl die NATO-Staaten zu Beginn des Jahrzehnts den Golfkrieg und an dessen Ende den Kosovokrieg finanzieren mussten.<sup>3</sup> Die meisten westlichen Industriestaaten konnten darüber hinaus ihre Schuldenlast verringern. Die USA waren dazu aufgrund einer ökonomischen Dauerkonjunktur in der Lage, die europäischen Staaten waren nach den im Maastrichter Vertrag formulierten Beitrittskriterien zur europäischen Währungsunion zum Sparen angehalten. Nur Deutschland machte auch auf diesem Feld eine große Ausnahme. Hier hat sich der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte zwischen 1989 und 1999 wegen der Vereinigungslasten verdoppelt. Die Maastricht-Kriterien konnten mit Mühe durch ein System von Sonderhaushalten erfüllt werden.

Neben der in den meisten Industrieländern verfolgten Austeritätspolitik hat die Privatisierung öffentlicher Unternehmen nicht nur in den postsocialistischen Reformstaaten Osteuropas, sondern auch in Westeuropa die Staatstätigkeit fundamental beeinflusst. Der Schwenk vom quantitativen, von eigenwirtschaftlicher und umverteilender Tätigkeit geprägten Wohlfahrtsstaat zum qualitativen, als Regulierungsinstanz tätigen Ordnungsstaat scheint mit der Privatisierung von Infrastrukturmonopolen einen *point of no return* erreicht zu haben (Grande/Eberlein in diesem Band). In diesem Bereich war das vereinigte Deutschland sogar in einer Vorreiterrolle. Die auf Privatisierungen folgende Errichtung von Regulierungsbehörden im Verkehrs-, Telekommunikations-, Medien- und Finanzsektor führte zu neuen Verwaltungsstrukturen und -praktiken, wie sie in der deutschen Staatstra-

3 Die Militärausgaben nahmen weltweit in der Zehnjahresperiode von 1988 bis 1998 nominal (zu jeweiligen Preisen) um ein Drittel ab, und zwar von 1.110 auf 740 Milliarden Dollar (SPIRI 1999). Inflationsbereinigt ergibt sich eine Halbierung der Rüstungsausgaben, die vor allem auf Einsparungen in Russland, zu einem beträchtlichen Teil aber auch in den USA zurückgehen.



dition nicht angelegt sind. Sie unterscheiden sich von der herkömmlichen Wirtschaftsaufsicht dadurch, dass sie eine ständige, an wechselnden Marktlagen und technischen Erfordernissen orientierte Fortentwicklung von Regelwerken sowie rasche, fallweise Anpassungen der Aufsichtspraxis anstreben. Die neuen Behörden vereinen legislative Funktionen der flexiblen Regelbildung und -anwendung mit exekutiven und judikativen Überwachungs- und Erzwingungsaufgaben. Ihre langfristigen Folgen tangieren den föderalen Staatsaufbau ebenso wie die Zukunft korporatistischer Interessenvermittlung und verbandlicher Selbstregulierung in Deutschland (vgl. Czada/Lütz/Mette 2000).

Während sich die Industriestaaten unter dem Einfluss einer neoliberalen Wirtschaftsdoktrin, unter dem Druck von Haushaltsproblemen und aufgrund internationaler ökonomischer und politischer Anpassungszwänge seit geraumer Zeit auf ihre vermeintlichen Kernaufgaben zurückziehen, können sich die Märkte umso freier entfalten. Die Probleme der Politik wurden indessen dadurch nicht geringer. Im Gegenteil: Der Rückzug des Staates und die Dynamisierung der Märkte glichen einem wechselseitigen Aufschaukelungsprozess, in dem die Politik Handlungsoptionen verlor und zu immer weiteren Schritten der Marktliberalisierung gezwungen wurde. Der in den Neunzigerjahren fundamental gewandelte Markt für Unternehmen spielt hier eine zentrale Rolle, weil er die nationalstaatliche Bindung von Unternehmen aufhebt und auf diese Weise nationale Eigenheiten des Kapitalismus einebnet. Erst auf der Basis einer neuen, weltweit gültigen und in ihrem Volumen ständig anschwellenden Aktienwährung, die das Bargeld als Transaktionsmedium für Unternehmensübernahmen erübrigte, konnte sich eine vom Nationalstaat losgelöste, eigenständige politische Ökonomie des Weltmarktes durchsetzen.

1989 waren noch 93 Prozent der weltweiten Unternehmensübernahmen und Fusionen mit Bargeld bezahlt worden. Zehn Jahre später, 1999, bildete Bargeld nur noch 21 Prozent des Transaktionsvolumens; 70 Prozent der Unternehmen wechselten durch Aktientausch ihre Eigentümer, und in weiteren neun Prozent war Aktientausch maßgeblich beteiligt. Im gleichen Zeitraum hat sich die Summe aller auf diese Weise neu zusammengeführten Unternehmenswerte verzehnfacht (GFD 1999). Dies hat weit reichende Folgen für das deutsche Konsensmodell industrieller Selbstorganisation und Unternehmensführung. Wo Firmenübernahmen durch Aktientausch finanziert werden, können selbst kleine Unternehmen, wenn ihr auf spekulative Zukunftserwartungen gestützter Börsenwert hoch genug ist, Transaktionen bewältigen, deren Volumen hundertfach größer ist als ihr Jahresumsatz.<sup>4</sup> Um selbst Übernahmen bewerkstelligen zu können oder sich gegen sie zu schützen, müssen auch deutsche Firmen dem auf eine größtmögliche Stei-

4 Dafür gibt es inzwischen die absonderlichsten Beispiele, die vor zehn Jahren noch nicht für möglich gehalten worden wären. So erwarb 1999 die kalifornische Internetfirma Ariba mit 28 Millionen Dollar Jahresumsatz und einem fast ebenso großen Jahresverlust ein Konkurrenzunternehmen im Tausch gegen Aktien im Wert von 1,86 Milliarden Dollar.

gerung des Börsenwertes abzielenden *shareholder-value Prinzip* folgen.<sup>5</sup> Das auf die Kooperation von Industrie, Banken, Staat und Gewerkschaften angelegte deutsche Modell eines organisierten Kapitalismus lässt sich vor diesem Hintergrund kaum aufrechterhalten (vgl. den Beitrag von Susanne Lütz in diesem Band).

Während die Kapitalmärkte ihre Struktur veränderten, hat sich die bereits in den Achtzigerjahren begonnene außergewöhnliche Steigerung der an der Börse gehandelten Unternehmenswerte fortgesetzt. Zwischen 1989 und der Jahreswende 1999/2000 stieg der Kurswert aller inländischen börsennotierten Aktiengesellschaften in Deutschland und in den USA um knapp 400 Prozent (einschl. Neuemissionen). Er betrug 1999 in Deutschland 1.100 Mrd. Euro, weltweit 15.000 Mrd. Euro (GFD 1999; DAI 1999). Diese Durchschnittsangaben täuschen allerdings darüber hinweg, dass die Entwicklung nationaler und regionaler Finanzmärkte äußerst heterogen verlief. In Japan, Taiwan, auf den Philippinen, in Südafrika, Neuseeland und Australien sind die Unternehmenswerte im letzten Jahrzehnt aufgrund der Asien-Krise zum Teil beträchtlich gefallen. Diese Entwicklung verschärfte zwischen und innerhalb der Wirtschaftsräume die Vermögens- und Einkommensunterschiede. In Deutschland, wo das Aktienkapital in wenigen Händen konzentriert ist, wird dieser Effekt besonders deutlich. Die Neunzigerjahre waren nicht zuletzt deshalb auch ein „Jahrzehnt der Vermögenden“ (vgl. den Beitrag von Claus Schäfer in diesem Band).

## 2.2 Folgen für das „Modell Deutschland“

Die skizzierten politisch-ökonomischen Entwicklungen lassen bereits heute weit reichende gesellschaftliche und kulturelle Folgen erkennen. Dabei sticht ein Befund besonders hervor. Ganz gleich ob die Vereinigungspolitik, das Parteiensystem, der Föderalismus, die Modernisierung des Staates, die Einwanderungspolitik, die Vermögensverteilung, die Elitenstruktur oder die Sozialpolitik untersucht werden, stets wird dies deutlich: Das vereinigte Deutschland ist am Ende der Neunzigerjahre ein politisch integriertes, wirtschaftlich und gesellschaftlich aber gespaltenes Land. Wenn der Verlust früherer Gestaltungsmöglichkeiten der Politik nirgendwo stärker als in Deutschland beklagt wird, so findet dies nicht zuletzt darin seine eigentliche Ursache. Eine marktliberale Politik, die im Westen angebracht wäre, schwächt den Osten, und die im Osten praktizierte Staatsintervention führt zur Erosion

5 Bislang erlaubt das deutsche System der Rechnungslegung die Bildung von Rücklagen in Aktiengesellschaft, die den Gewinn bilanztechnisch schmälern und daher auf den internationalen Aktienmärkten zu einer vergleichweisen Unterbewertung der Unternehmen führen. Dies macht sie gegenüber feindlichen Übernahmen verletzlich, wie vor allem das Beispiel der „Übernahmeschlacht“ um die Mannesmann AG gezeigt hat. Ein Vorgang, der ohne das Instrument des Aktientausches nicht denkbar gewesen wäre: Kein Investor hätte ein Barkapital von mehreren 100 Milliarden Mark für ein so großes Unternehmen aufbringen können.

politisch-ökonomischer Institutionen in ganz Deutschland (von Hagen/Strauch 1999).

Die Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Politik haben sich in den 90er Jahren drastisch verringert. Den Regierungen in Bund und Ländern fehlen die Mittel, um auf eine manifest gewordene Krise des Wohlfahrtsstaates angemessen reagieren zu können. Die kompensatorische, auf Gruppensolidarität und sozialen Ausgleich angelegte Politik des alten „Modells Deutschland“, in dem der Staat als Moderator und Finanzier korporatistischer Problemlösungen auftrat, erscheint nicht länger möglich. Nicht nur ihre finanziellen, sondern auch ihre institutionellen Reserven erschöpfen sich (Czada 1998). Die Ursachen liegen nicht nur in Entwicklungen der internationalen politischen Ökonomie begründet. Neben den durch interne Organisationsprobleme und Mitgliederschwind geschwächten heimischen Verbändestrukturen ist vor allem die Segmentierung des bundesdeutschen Korporatismus für Rückschläge und Misserfolge bei dem Versuch einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates verantwortlich (vgl. den Beitrag zum Bündnis für Arbeit von Gerhard Lehmsbruch in diesem Band). Die wechselseitige Abschottung sektoral-korporatistischer Subsysteme der Sozialpolitik, Rentenpolitik, Gesundheitspolitik, Tarifpolitik und Wirtschaftsstrukturpolitik lassen solche umfassenden Reformen illusorisch erscheinen; umso mehr, als die herkömmliche Finanzierung korporatistischer Tauschgeschäfte zwischen den Tarifparteien durch den Staat aufgrund fiskalischer Engpässe an seine Grenzen stößt (Czada 1998, S. 31-35).

Die fiskalischen Spielräume waren ausgereizt, nachdem sich gegen Ende des Jahrzehnts infolge von West-Ost-Transfers die Staatsschuld auf über 2.000 Milliarden D-Mark verdoppelt hatte; und dies, obwohl in Deutschland die wichtigsten Steuern zum Teil mehrmals erhöht wurden, während vergleichbare Industriestaaten Sparserfolge bei gleichzeitigen Steuersenkungen erzielen konnten (Bundesbank 1997).<sup>6</sup> Ähnlich verhält es sich mit den sozialen Sicherungssystemen. Auch sie wurden durch West-Ost-Transfers belastet. Dadurch stiegen die Sozialbeiträge und die Arbeitskosten am Standort Deutschland, was wiederum dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdete (vgl. Czada 1998). Die Massenarbeitslosigkeit und die Krise der sozialen Sicherungssysteme mussten vor diesem Hintergrund fast ausweglos erscheinen. Eine Wirtschaftspolitik, die für die alte Bundesrepublik richtig gewesen wäre – Steuersenkungen und Entlastungen bei den Sozialabgaben –

6 Allein die Mehrwertsteuer stieg zwischen 1989 und 1999 in zwei Schritten von 14 auf 16 Prozent, ähnlich die Mineralölsteuer in vier Schritten von 0,48 DM im Jahre 1988 auf 1,04 DM im Jahr 1999 (jeweils pro Liter bleifreies Benzin). Die aus einer Mehrwertsteuererhöhung (1998) und einer Mineralölsteuererhöhung (1999) finanzierte Ausweitung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung bewegt das beitragsfinanzierte Bismarcksche Sozialversicherungssystem schrittweise in Richtung einer *steuerfinanzierten Staatsversorgung*. Dadurch steigen die Möglichkeiten, das Äquivalenzprinzip auszuhöhlen und die Altersversicherung in ein System der allgemeinen Grundsicherung umzubauen (Czada 1998).

und wie sie auf der Basis konsolidierter Staatsfinanzen und gefüllter Sozialkassen für die Neunzigerjahre geplant war (SVR 1979), konnte angesichts der Kosten des Aufbaus-Ost nicht mehr umgesetzt werden. Ebenso war das, was in Ostdeutschland angeraten erschien – der schrittweise, von einer Mittelstandsförderung begleitete und auf Zukunftsindustrien ausgerichtete Übergang in die Marktwirtschaft – nach der in Westdeutschland bereits in den Achtzigerjahren eingeläuteten neoliberalen Wende nicht zu machen. Strukturpolitik galt in der mit dem marktwirtschaftlichen Umbau beauftragten Berliner „Treuhandaanstalt“ als Unwort. Aus ideologischen Gründen und weil sie eigentlich in die Kompetenz der neuen Länder fiel, erschien sie der mit allen Eigentumsrechten an der ostdeutschen Industrie ausgestatteten Bundesbehörde als Störquelle. Nur dort, wo – wie in Sachsen und Thüringen – eine auf Zukunftsindustrien ausgerichtete Wirtschaftsstrukturpolitik der Länder gemacht wurde, hat sich der Erfolg noch in den Neunzigerjahren eingestellt. Wohingegen Altindustrien mit milliardenschweren öffentlichen Subventionen zu vollautomatisierten Hightech-Kolosse – Raffinerien, Stahlwerke, Werften, Bergwerken – aufgerüstet wurden, waren bislang meist nur Arbeitsplatzverluste, Überproduktion und Absatzkrisen die Folge. Deutschland erscheint auch zehn Jahre nach der Vereinigung als ein Land mit zwei Wirtschaftsräumen, für die eine je eigene Wirtschaftspolitik vonnöten wäre.

Was noch schwerer wiegt als der wirtschafts- und sozialpolitische Problemdruck, ist die Tatsache, dass ebenfalls in den Neunzigerjahren eingetretene Veränderungen, im Parteienwettbewerb, in der politischen Koalitionsarithmetik, im Föderalismus sowie im Verbändesystem, die Fähigkeit minderten, notwendige politische Entscheidungen und Problemlösungen herbeizuführen. Herkömmliche Muster der politischen Kompromissbildung greifen nicht mehr. Die Mühen und Klippen der Steuerreform, der Wohlfahrtsstaatsreform und der Arbeitsmarktpolitik, an denen die Regierung von Helmut Kohl gescheitert ist, wurden während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders nicht kleiner. Eine Fülle von Ereignissen der letzten Jahre lassen die deutsche Verhandlungsdemokratie der Nachkriegsepoche geschwächt erscheinen, und es stellt sich die Frage, ob konsensuelle Problemlösungen, wie sie die Bundesrepublik lange Zeit auszeichneten, in absehbarer Zeit wieder möglich sein werden. Die Beiträge in diesem Band kommen hier zu unterschiedlichen Einschätzungen. Während Gerhard Lehmbuch in seinem Beitrag nachhaltige Strukturprobleme der deutschen Verhandlungsdemokratie beschreibt und Susanne Lütz eine Abkehr vom koordinierten Kapitalismus feststellt, sieht Manfred G. Schmidt die Berliner Republik weiter auf dem „Mittleren Weg“ der alten Bundesrepublik, und nach der Analyse von Richard Stöss blieb das Parteiensystem während der Neunzigerjahre in seinen Grundzügen unverändert. Insgesamt fällt auf, dass die Innenansicht der Bundesrepublik nicht immer mit der Außenwahrnehmung übereinstimmt. Die im zweiten Kapitel versammelten Beiträge eines deutschen, in Russland lehrenden Außenpolitikexperten und ausländischer Deutschlandexperten kommen zum Schluss, dass sich die politischen Verhältnisse

nach 1989 außerordentlich gewandelt haben. Die zur Gesellschaft der Wendezeit im dritten Kapitel vorgelegten Analysen sind in dieser Hinsicht eher zwiespältig. Am einschneidendsten erscheinen die von Detlef Pollak analysierten Ost-West-Differenzen im politischen Wertehaushalt und die von Volker Ronge thematisierten Veränderungen auf dem Weg zum Einwanderungsland. Stillstand oder eher problematische Entwicklungstendenzen konstatieren demgegenüber die meisten Beiträge zur Entwicklung von „Demokratie und Rechtsstaat“ im vierten Kapitel des Bandes. Die im fünften Teil versammelten Sozialstaatsanalysen kommen wiederum zu unterschiedlichen Ergebnissen. Von der politisch-ökonomischen Grundkonstellation und dem internationalen Vergleich ausgehend, kann Manfred G. Schmidt höchstens kleine, pfadabhängige Entwicklungsschritte ausmachen. Begibt man sich aber in einzelne Politikfelder wie die Gesundheitspolitik oder die Alterssicherung, werden Probleme sichtbar, die den deutschen Wohlfahrtsstaat in seinem Traditionsbestand bedrohen. Schließlich werden zum Thema „Staat und Wirtschaft“ im sechsten Teil erhebliche Anpassungsprozesse berichtet. Die Privatisierung einstiger öffentlicher Monopolunternehmen und der daraus hervorgehende Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich transformiert, wie Grande und Eberlein zeigen, durchaus die Grundstrukturen der politischen Ökonomie der Bundesrepublik. Die Veränderung von Staatlichkeit findet sich, parallel dazu, auch im Modernisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung und in einem fundamentalen, von drei Finanzmarktförderungsgesetzen begleiteten Umbau der Institutionen der Finanzmarktregulierung (Susanne Lütz in diesem Band). Die Anpassungsfähigkeit der Politik an Herausforderungen der Marktöffnung und des internationalen Wettbewerbs erscheint vor diesem Hintergrund beachtlich. Die wahren, bis heute unlösbar erscheinenden Probleme des deutschen Wohlfahrtsstaates liegen in der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik.

### 2.3 Wohlfahrtsstaatsreform als Kernproblem

Die Bundesrepublik hatte sich in den ersten Jahrzehnten nach ihrer Gründung zu einem Wohlfahrtsstaat mit Vorbildcharakter entwickelt, in dem wirtschaftliche und soziale Belange so zum Ausgleich kamen, dass sich auf dieser Basis ein demokratisch gefestigtes Gemeinwesen entwickeln konnte. Die wesentlichen sozialpolitischen Weichenstellungen sind im Konsens der Parteien, in Übereinstimmung mit den Bundesländern und auf der Basis einer korporatistischen Regulierung von Kapital und Arbeit erreicht worden. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der ausgehenden Neunzigerjahre erscheint demgegenüber blockiert, und zwar in einem komplexeren Sinne, als es die vorherrschende These einer „Politikverflechtungsfalle“ im Bund-Länder-Verhältnis erklären könnte. Die Probleme haben – so die These Gerhard Lehmanbruchs in diesem Band – damit zu tun, dass die parteipolitischen, bundesstaatlichen und korporatistischen Arenen der Politikentwick-

lung internen Wandlungsprozessen unterliegen und dabei zunehmend ihre Fähigkeit verlieren, einzelne Politikfelder aufeinander abzustimmen, um auf diese Weise integrierte Problemlösungen zu entwickeln und umzusetzen.

Die Konfliktstrukturen und Konfliktregelungsmuster im Parteiensystem, im Bundesstaat und in den industriellen Beziehungen haben sich in den 90er Jahren so entwickelt, dass sie eine über einzelne Politikfelder hinausgehende Konzertierung der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erschweren, wenn nicht gar unmöglich erscheinen lassen. Es handelt sich einerseits um Koordinationsprobleme, die seit jeher im sektoralen Bereichskorporatismus der Bundesrepublik angelegt sind, der bekanntlich von je eigenen Netzwerken einzelner Wirtschaftssektoren, des Arbeitsmarktes, des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherungssysteme gesteuert wird. In den Glanzzeiten des „Modells Deutschland“ reichten die Autoritätsstrukturen und institutionellen Konsensreserven des damaligen Drei-Parteiensystems, des kooperativen Föderalismus und der Arbeitsmarktparteien aus, sektorübergreifende Problemlösungen in Gang zu bringen. Auf diese Weise konnten Spannungen zwischen Wirtschaftssektoren, wie sie im tief greifenden Strukturwandel der Siebziger- und Achtzigerjahre unvermeidbar waren, überbrückt werden. Und ebenso ließen sich die Entwicklungen der einzelnen Zweige der Sozialversicherung und des Arbeitsmarktes hinreichend in Einklang bringen.

Die Möglichkeiten einer sektorübergreifenden Konzertierung schwinden nicht zuletzt deshalb, weil neuere innergesellschaftliche und aus der internationalen Umwelt herrührende Entwicklungen am Parteien- und Verbändesystem nicht spurlos vorübergingen. Sie finden ihren Niederschlag in veränderten Strukturen der korporativen Akteure und ihrer Netzwerke. Die Zahl der den Parteienwettbewerb prägenden Parteien, die nahe oder über der Fünf-Prozent-Hürde liegen, hat zugenommen. Die frühere Koalitionsarithmetik gilt nicht mehr und entsprechend verändert sich der Parteienwettbewerb. Auch die Binnenorganisation der Parteien ist aufgrund größerer Interessenunterschiede zwischen den Landesverbänden heterogener geworden. Ähnliches gilt für die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Ebenso hat sich im Zuge der deutschen Vereinigung und der europäischen Integration die Anzahl und Stellung der Bundesländer verändert. Die institutionelle Gleichgewichtslage des politischen Systems der Bundesrepublik ist dadurch im Ganzen gestört worden, wenn nicht bereits so stark ins Wanken geraten, dass mit einer Wiederherstellung der alten Verhältnisse zumindest kurzfristig kaum zu rechnen ist.

Hier ist nicht von einem entwicklungsgeschichtlichen Bruch die Rede, sondern von Veränderungen im politischen Akteursystem, in deren Verlauf das herkömmliche, in Parteien, Verbänden und Regierungen vorhandene Strategierepertoire entwertet und durch neue Handlungsoptionen ersetzt wird. Es ist eine Entwicklung, die sich unterhalb der verfassungsmäßigen Ordnung abspielt und in gängigen Wohlstandsindikatoren und politischen Performanzdaten noch kaum erkennbar wird.

Die Strukturprobleme des deutschen Wohlfahrtsstaates sind mit seiner Problemumwelt eng verknüpft. In der Vergangenheit bewährte Lösungen sind veränderten Problemlagen nicht mehr gewachsen. Offenkundig unterscheiden sich die politischen Herausforderungen der 90er Jahre – deutsche Vereinigung, europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Neuordnung der internationalen Staatenwelt und die ökonomische Entgrenzung der Wirtschaft – von denen vorangegangener Jahrzehnte. Wir haben es also einerseits mit einer Veränderung der Strukturen des politischen Wettbewerbs zu tun, andererseits mit neuen Aufgaben, zu deren Bewältigung herkömmliche Lösungsmuster nicht ausreichen. Allein dies genügt, um die Überschaubarkeit und Stabilität wechselseitiger Erwartungen zu reduzieren, von denen die deutsche Politik über Jahrzehnte hinweg geprägt war. Wenn dann noch wie in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine Fiskalkrise hinzutritt und ein Viertel der Staatseinnahmen als Zinsausgaben für politische Gestaltungszwecke ausfallen, ergibt sich eine prekäre Lage aus Sachzwängen, die unausweichlich zu exekutieren sind, einerseits und Schwierigkeiten der Entwicklung, Umsetzung und Legitimation entsprechender politischer Problemlösungen andererseits. Dies alles spräche für eine korporatistische Krisenlösung, wie sie andere Länder erfolgreich praktizieren konnten und wie sie nach allem, was wir über die politischen Konfliktregelungsmechanismen der alten Bundesrepublik wissen, auch hier zu Lande längst zu erwarten wäre. Indes bleibt die Politik gerade in Deutschland oft blockiert, während anderenorts mit Sozialpakten und neuen Konzepten eines „Third Way“ viele der anstehenden Probleme gelöst und Ansprüche auf einen fairen gesellschaftlichen Interessenausgleich, für den die Bundesrepublik einst als Vorbild gelten konnte, durchaus erfüllt wurden.

## *II. Zur Periodisierung der bundesdeutschen Geschichte*

Wer von der Berliner Republik spricht, hat eine bestimmte Periodisierung der bundesdeutschen Geschichte im Blick, bei der Spaltung, Zweistaatlichkeit und Vereinigung die entscheidenden Ereignisse darstellen. Dabei gerät leicht in Vergessenheit, dass sich die Bundesrepublik zwischen ihrer Gründung 1949 und der Vereinigung 1989 tief greifend verändert hat. Ein Beispiel: Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassung des Mediensektors in acht zwischen 1961 und 1994 gefällten Rundfunk- und Fernsehurteilen grundlegend neu geordnet (BVerfGE 12, 205; 31, 314; 57, 295; 73, 118; 74, 297; 83, 238; 87, 181; 90, 60). Es hat damit nicht nur die Organisationsgrundlagen eines wichtigen gesellschaftlichen Funktionsbereiches verfassungs- und zeitgemäß neu gestaltet, sondern auch seine eigene Position im politischen System festgelegt. Wegen des Postulates der Staatsferne von Funkmedien war dies natürlich ein bevorzugtes Feld für das Verfassungsgericht. Aber auch darüber hinaus waren Fragen der Abgrenzungen und Verschränkungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft der häufigste Ge-

genstand von Verfassungskonflikten. Die Themenpalette der für das politische System wegweisenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes reicht hier von der Parteienfinanzierung bis zur Religionsfreiheit. Hinzu treten die Aufgaben eines Staatsgerichtshofes, namentlich die Regelung von Kompetenzkonflikten zwischen den föderativen Staatsorganen. Anders als der Parlamentarische Rat es voraussah, konnte mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes das der deutschen Rechtsstaatstradition ursprünglich fremde Institut des „*case-law*“ im deutschen Regierungssystem Fuß fassen. Wie die amerikanische Verfassung durch den „*supreme court*“, so wird auch das Grundgesetz vom Bundesverfassungsgericht gemäß den Zeitläuften fallweise interpretiert und so in Stand gehalten.

Befürworter wie Kritiker des Begriffes „Berliner Republik“ erwecken den Anschein, als hätte es solche Entwicklungen nicht gegeben. Die Befürworter sehen im Wesentlichen die Abfolge von Spaltung und Vereinigung. Die westdeutsche Bundesrepublik erscheint lediglich als Zwischenspiel. Wer sich gegen den Begriff „Berliner Republik“ ausspricht, beschwört dagegen meist eine ungebrochene Kontinuität seit 1945. Auch dabei bleibt die Dynamik der politischen Systementwicklung der Nachkriegsrepublik ausgeblendet. Dabei hat sich die Bundesrepublik in ihrer 40-jährigen Geschichte erheblich verändert (vgl. Ellwein/Holtmann 1999; Kaase/Schmid 1999) und wird sich weiterhin entwickeln – nur eben nach 1989 unter anderen Bedingungen.

### 1. Stimmen zur „Berliner Republik“

Der Begriff „Berliner Republik“ ist schon frühzeitig in wissenschaftlichen Beiträgen gebraucht worden, um auf eine Zäsur im politischen System durch die deutsche Vereinigung hinzuweisen (Lehmbruch 1990; Baring 1993). Er trägt inzwischen auch zur parteipolitischen Polarisierung bei. Manche Politiker fürchten, die Rede von der „Berliner Republik“ könne die Wertgrundlagen und Verfassungsprinzipien der „Bonner Republik“ aufweichen. Die Debatte um den Gebrauch des Begriffes „Berliner Republik“ zeigt, wie umstritten und emotional die Frage nach Kontinuität und Wandel der westdeutschen Bundesrepublik behandelt wird.

Der Politikwissenschaftler Max Kaase sagte auf einer Veranstaltung des Aspen-Instituts Berlin, er lehne den Begriff „Berliner Republik“ ab, weil Begriffe das Denken prägen, und der als Antonym zur „Bonner Republik“ gebrauchte Ausdruck eine Unterbrechung der Kontinuität impliziere (NZZ v. 11.11.1998, Nr. 262, S. 5). Für Wolfgang Schäuble, einen der entschiedensten Verfechter des Regierungsumzuges von Bonn nach Berlin, ist vor allem „die begriffliche Nähe zur Weimarer Republik ein schiefer Ansatzpunkt“.<sup>7</sup> Seine Befürchtung geht dahin,

<sup>7</sup> Bewährungsprobe der Normalität. Rede zur deutschen Außenpolitik im Rahmen der Vortragsreihe der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik „Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik“ im Kronprinzenpalais in Berlin am 18. Juni 1997.



dass – ähnlich wie zwischen Bonn und Weimar – nun eine neue historische Zäsur zwischen Bonn und Berlin konstruiert werden könnte. Der Wandel eines als besonders erfolgreich angesehenen politischen Modells weckt hier offenbar Ängste, weil er nur als Zäsur und nicht – wie es richtig wäre – als ein Prozess erfolgreicher Anpassung gedacht wird.

Der Begriff scheint – weil er inzwischen politisch polarisiert – politikwissenschaftlich kaum weiter brauchbar. Er suggeriert, es gäbe ein Nachkriegsdeutschland, die westdeutsche Bundesrepublik, in der die Bewahrung des Erreichten oberstes Gebot sei. Dabei wird übersehen, was Theodore Lowi (1979) für die amerikanische Politik beschrieben hat: Regime-Wechsel vollziehen sich zuweilen lautlos. Große qualitative Sprünge sind gerade im bundesdeutschen System selbst dann nicht zu erwarten, wenn sich die Herausforderungen an die Politik fundamental verändern. Das hat die auf die Bewahrung des westdeutschen Status quo ausgerichtete Vereinigungspolitik deutlich gezeigt (von Beyme 1999, S. 139). Andere westeuropäische Länder zeigten tiefergehende Reaktionen auf die Wende von 1989 als Deutschland. In Italien brach daraufhin das von der „Democrazia Christiana“ und ihrer Frontstellung zur kommunistischen Partei beherrschte Parteiensystem zusammen, und das gesamte politische System änderte seine Funktionsweise. Gundle und Parker (1996) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „neuen italienischen Republik“. William E. Paterson macht in seinem Beitrag für diesen Band deutlich, dass sich die politischen Verhältnisse in Großbritannien im Verlauf der 90er Jahre mindestens ebenso stark, wenn nicht sogar weitgehender verändert haben als in Deutschland. Die Föderalisierung des britischen Staates bricht radikal mit einer jahrhundertealten Tradition und nähert, wie Paterson ausführt, Großbritannien dem deutschen System an.

Die Rede vom Übergang der „Bonner“ in die „Berliner Republik“ kann also zunächst nicht mehr meinen als den Übergang von der deutschen Zweistaatlichkeit in das vereinte Deutschland. Wofür sie darüber hinaus stehen könnte, offenbart sich angesichts der in der Eigendynamik gesellschaftlicher Prozesse wurzelnden Prognoseunfähigkeit der Sozialwissenschaften (vgl. Mayntz 1995) erst in der historischen Rückschau. Soziale Dynamik meint, dass kleine Ereignisse über die Zeit große Wirkung entfalten können. Zustandsänderungen stellen sich in komplexen institutionellen Gleichgewichtslagen nicht abrupt ein, sondern bilden sich evolutionär. Das politische System mutiert und gerade deshalb sind seine möglichen Entwicklungen nicht beliebig, sondern von der eigenen Vergangenheit abhängig, genauer: von der in einem historischen Kontext ermöglichten oder restringierten Verarbeitung gegenwärtiger Ereignisse. Der Begriff „Berliner Republik“ kann in diesem Sinne als ein Ausdruck dafür verstanden werden, dass sich die Bundesrepublik in Reaktion auf die Umwälzungen nach 1989 selbst noch kaum, dafür aber ihre langfristigen Entwicklungsbedingungen erheblich verändert haben.

So wie 1949 noch keineswegs klar war, welche künftige Entwicklungen der Bundesrepublik und der DDR beschieden waren, so wenig war in den Jahren

1989 und 1990 vorzusehen, welchen Weg die neue, größer gewordene Bundesrepublik nehmen würde. Heute wissen wir, dass vieles anders kam, als es die meisten an der Zeitenwende der Jahre 1989/90 erwartet hatten. 1949 und in den Folgejahren der Staatsgründung war es ganz ähnlich. Abgeordnete des Parlamentarischen Rates sprachen wiederholt von einem Staatsfragment, einem Provisorium, dessen Platz in der Geschichte nur spekulativ zu bestimmen war. Wie das politische Gebilde, das sie schufen, einmal funktionieren würde, wusste niemand.<sup>8</sup> So wie die politische Festigkeit der Staatsordnung war auch die ökonomische und soziale Stabilität der Bundesrepublik 1949 nicht vorhersehbar. Zwar waren günstige Voraussetzungen vorhanden, aber erst der „Koreaboom“ und der Kalte Krieg schufen die außenwirtschaftlichen und internationalen Bedingungen des Nachkriegserfolges (Abelshauser 1987).

Bei aller Betonung der nach 1989 eingetretenen Veränderungen ist darauf hinzuweisen, dass das Denken in historischen Zäsuren ein falsches Bild der Wirklichkeit vermittelt. Die Betriebsweise politischer Systeme entsteht nicht in einem historischen Gründungsakt, sondern entwickelt sich langsam, schrittweise und stets unter dem Rückgriff auf ihre Vorläufer. Begriffe wie „Weimarer“, „Bonner“ oder „Berliner“ Republik gewinnen daher erst in der Retrospektive ihre Gültigkeit. Wer von der „Berliner Republik“ bereits im zehnten Jahr ihres Bestehens spricht, kann sich folglich nicht um die Frage drücken, was der Wesenskern der „Bonner Republik“ war und warum sie ihrem Ende entgegengeht.

## 2. Normalisierung als Kennzeichen der „Bonner Republik“

Die Rede von der „Berliner Republik“ enthält eine Behauptung, die zwei noch immer verbreitete Thesen zum Ort der Bundesrepublik in der deutschen Geschichte ablöst. Die erste ist die *Restaurationsthese*. Ihr zufolge war die Wiederherstellung überkommener politischer, ökonomischer und sozialer Strukturen und Mentalitäten in Westdeutschland der entscheidende Unterschied zu einem vermeintlichen ostdeutschen Neuanfang. Obgleich die „den Strukturbruch von 1945 überlebende Kontinuität staatlicher und halbstaatlicher Institutionen“ (Wollmann 1991, S. 555) in Westdeutschland nicht zu leugnen ist, erinnerte doch gerade die untergegangene DDR viele ältere Westdeutsche an die Vorkriegszeit und deren gesellschaftliche, ökonomische und politisch-institutionelle Strukturen.

Wenn Politiker von SPD und Grünen im Wahlkampf des Jahres 1998 von

8 Vgl. Bundesarchiv/Deutscher Bundestag (Hrsg.) 1975-97 sowie die Rundfunkansprache von Thomas Dehler über die Krise im parlamentarischen Rat vom 2.2.1949 und seinen Appell an die Gegner des Gesetzentwurfes bei der 10. Sitzung (Dritte Lesung des Entwurfs für ein Grundgesetz) am 8.5.1949: „Nach bestem Wissen und Gewissen“. Die Beratungen zum Grundgesetz im Parlamentarischen Rat 1948/49. CD-Rom Stiftung Deutsches Rundfunkarchiv, Frankfurt a.M./Berlin 1998.

der „Berliner Republik“ sprachen, war dies ein Signal, restaurativen Ballast der „Bonner Republik“ und der untergegangenen DDR abzuschütteln. Es war der rhetorische Versuch, die deutsche Vereinigung mit einem politischen Neuanfang in Verbindung zu bringen. Ob Jürgen Trittin (Grüne) von den „globalen Herausforderungen an die Berliner Republik“ sprach (Rede zur Eröffnung des Ratschlags Außenpolitik am 11.10.1997 in Bonn) oder ob Gerhard Schröder (SPD) den „Übergang von der Bonner zur Berliner Republik“ eine Chance zum Neuanfang nannte (Zeit-Interview, Rede anlässlich des Kongresses Politikwechsel am 28./29. Juni 1998 in Berlin), stets wird der Wunsch nach Veränderung spürbar. Wenn ostdeutsche Politiker wie Jürgen Reiche (SPD) „Auf Wiedersehen und Danke, Bonner Republik“ sagen, beschwören sie den Neuanfang auch als eine Art Verpflichtung, welche die Bundesrepublik gegenüber den ostdeutschen Landesteilen zu erfüllen hätte.

Eine zweite, zur westdeutschen Restaurationsthese gegenläufige Behauptung betont den mit der westdeutschen Staatsgründung des Jahres 1949 erreichten *Neuanfang*. Im politischen Bereich könnte sie die *Bonn-ist-nicht-Weimar-These* heißen. Sie steht bei den Gegnern des Begriffes „Berliner Republik“ besonders hoch im Kurs, die um den Erhalt der gewonnenen politischen Stabilität fürchten. Hier schwingt immer mit, dass der Neuanfang, der mit der „Berliner Republik“ herbeigeredet würde, tatsächlich bereits im Jahre 1949, und zwar im parlamentarischen Rat in Bonn, gelegt wurde.

Alle Vorstellungen vom Charakter der Bundesrepublik als restaurativer Gegenpart zur DDR oder als politisch stabiles Gegenbild zur Weimarer Republik sind nicht falsch. Aber sie treffen den Kern der Sache nicht. Treffender scheint ein Befund, der auf die Verwestlichung und Normalisierung der Bundesrepublik abhebt. Die Bundesrepublik ist der erste deutsche Staat, in dem sich die *intelligence of democracy* (Lindblom 1965), das Modell eines dezentrierten, entwicklungs-offenen politischen Systems entfalten konnte.<sup>9</sup> Es sind die lautlosen, bruchlosen Entwicklungsfortschritte, die sie vor ihren Vorläufern und ihrem Mitläufer DDR auszeichnen. Dieser Befund ergänzt eine Reihe jüngerer zeitgeschichtlicher Forschungsbeiträge, die allesamt zum Schluss kommen, dass „eine umfassende, bereits in den 1950er Jahren einsetzende Modernisierung das eigentliche Kennzeichen der Bundesrepublik ist“ (Ritter 1998, S. 15 mit weiteren Nachweisen). Diese für die gesellschaftliche Entwicklung gut begründete Aussage (vgl. Schwarz 1984) trifft auch auf die Politik und das politische System zu. Letztlich zeigt sich die Bundesrepublik als ein zählbares politisches Gebilde, das zahlreichen Reformversuchen

<sup>9</sup> Lindblom (1965) geht davon aus, dass weitläufige Umwälzungen (cataclysmic events) in liberal-demokratischen Systemen nur ausnahmsweise vorkommen, und dass sie – falls sie dennoch eintreten – politisch kaum kontrollierbar und ebenso regressiv wie progressiv sein können. Der wirkliche Fortschritt liege demgegenüber in der komplexen Sequenz von kleinen Schritten, von denen jeder nicht mehr als den Versuch zur Lösung eines einzelnen Problems darstellt oder nur untergeordnete Ziele anstrebt.

trotzte, das aber gleichwohl bemerkenswerte Wandlungen des Regierungssystems und seiner Funktionsweise erkennen lässt.

### 3. Die Ära der Zweistaatlichkeit

Mit der Vereinigung von 1990 kam der Gedanke auf, die deutsche Geschichte würde nun – nach einer Interimsperiode der Zweistaatlichkeit – wieder auf einen älteren historischen Pfad einschwenken. In Deutschland war man bedacht, diesem Eindruck entgegenzutreten. Gleichwohl gab es Stimmen, die mit der Wende des Jahres 1989 die Notwendigkeit einer tief greifenden Umorientierung der Politik gekommen sahen (Baring 1993, 1994; Groß 1995). Andere fürchteten solche Veränderungen und sahen den „in der alten Bundesrepublik eingeleiteten Prozess der kulturellen Verwestlichung und Zivilisierung“ gefährdet (Habermas 1993, S. 208). Wieder andere verweisen auf die Schwierigkeiten der Bundesrepublik, sich in der neuen Situation zurechtzufinden: „Die Zukunft, in die wir hineingehen, ist schwierig. Sie ist nicht ohne weiteres mehr kalkulierbar, so wie das einige Jahrzehnte in der Vergangenheit war“, mahnte Roman Herzog in seiner Rede nach der Wahl zum Bundespräsidenten am 23. Mai 1994.<sup>10</sup>

Analysen der deutschen Vereinigung und ihrer Folgen gewinnen ihre Aussagen und Einschätzungen aus einem bestimmten Verständnis der Spaltung. Wer zum Beispiel die DDR als eine Verirrung der deutschen Geschichte betrachtet, muss hier zu anderen Ergebnissen gelangen, als sie bei einer differenzierteren Einschätzung der Zweistaatlichkeit aufkommen. Daher erscheint die Frage, inwieweit die deutsche Zweistaatlichkeit irreversible Tatbestände geschaffen hat, die nun auf die weitere Entwicklung einwirken, ebenso wichtig, wie die – weit häufiger gestellte – Frage nach Weichenstellungen im Vereinigungsprozess selbst.

Vieles, was sich in der Bundesrepublik nach 1949 entwickeln konnte, war eine direkte Folge der Zweistaatlichkeit. Sie schuf den Boden für politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Neuerungen, die in einem ungeteilten Deutschland kaum möglich gewesen wären. 1949 entstanden zwei Staats- und Gesellschaftsordnungen auf deutschem Boden: die kapitalistische im Westen und die sozialistische im Osten. Durch sie geriet die innergesellschaftliche Spaltung, an der die Weimarer Republik gescheitert war, zu einem zwischenstaatlichen Konflikt zwischen Ost- und Westdeutschland. Bei den Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat waren noch mehrere kommunistische Abgeordnete beteiligt. Dort sprach zum Beispiel Otto Grotewohl und verstand sich – wie die Ministerpräsidenten aus den westlichen Bundesländern – als Vertreter der zwischen Elbe und Oder lebenden Deutschen. So übertrieben die östliche Propaganda damals die entstehende Bundesrepublik als Staat des Klassenfeindes brandmarkte, so unaufrichtig war damals auch das im Westen verbreitete Bild von den unterjochten

10 Abgedruckt in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 25. Mai 1994, S. 4.

und eingesperrten Landsleuten im Osten. Ost- und Westdeutschland entwickelten sich 1949 getrennt, aber nie ganz unabhängig voneinander. Sie blieben auch im Kalten Krieg und bis zur Vereinigung stets aufeinander bezogen, und man wird vieles, was sich hüben und drüben politisch und gesellschaftlich ereignete, nur als Reaktion auf den jeweils anderen Teil verstehen können.

Die politischen Orientierungen, die Struktur des Parteiensystems, der ökonomische Wiederaufbau, die Regierungspolitik der vergangenen fünfzig Jahre können zu großen Teilen als Folgen der deutschen Teilung erklärt werden. Ohne die Erfahrung der Zwangsvereinigung mit der SED im Osten hätte vermutlich die SPD im Westen weniger rasch ihr ideologisches Erbe abgeschüttelt. Auch der nach der Vereinigung der Rheinlande mit Preußen (1815) entstandene politische Katholizismus konnte nur durch die erneute Abgeschiedenheit vom protestantischen Osten in einer interkonfessionellen Allerweltpartei wie der CDU aufgehen. Die politisch-kulturelle Landkarte hatte mit der Teilung ein ganz neues Gesicht bekommen. Ähnliches geschah mit der Wirtschaftsstruktur. Am Oderbruch wäre – fern der Eisen- und Kohlenreviere – nie ein riesiges Stahlwerk – das Eisenhüttenkombinat Herrmann Matern in Stalinstadt, (später Eisenhüttenstadt) – gebaut worden, und vermutlich wären Unternehmen wie Siemens, Auto-Union oder Carl Zeiss nie aus Berlin, Zwickau und Jena nach Süddeutschland ausgewandert. Bayern hätte mehr Mühe gehabt, sich vom Agrarland zum technologischen Musterland aufzuschwingen. Den Landstrichen am Zonenrand wäre das Schicksal ökonomischer Notstandsgebiete erspart geblieben. In Ostdeutschland hätten die Folgen der ostelbischen Agrarverfassung weitergewirkt, und es wären nicht Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften als dominierende Unternehmensform entstanden, die nun das Gesicht einer neuen Struktur des Agrarsektors im vereinten Deutschland prägen (Lehmbruch/Mayer 1998).

Noch mehr als die innere Entwicklung war die Außenpolitik von der Spaltung beeinflusst. Die deutsch-französische Allianz wäre mit einem größeren, ungeteilten Deutschland kaum gelungen: Nicht ohne Grund hatte der französische Staatspräsident De Gaulle gesagt, die Westdeutschen könnten sich über den Verlust der Teilung hinwegtrösten, denn sie hätten dafür Frankreich als Freund gewonnen. Mit der Zweistaatlichkeit war es möglich geworden, die unselige Schaukelpolitik zwischen Ost- und Westorientierung auszuschalten. Oder hätte nach dem zweiten Weltkrieg ein einziger deutscher Staat Hauptverbündeter der USA – wie die Bundesrepublik – und der UdSSR – wie die DDR – sein können? Die deutsche Spaltung brachte Westdeutschland politisch, demographisch und wirtschaftlich auf ein europäisches Normalmaß, und sie war Ausdruck eines Systemwettbewerbs, der neue Bündnisstrukturen unter maßgeblicher Beteiligung beider deutscher Staaten geschaffen hat. Sie kann insofern auch als die wichtigste Erfolgsvoraussetzung eines gleichgewichtigen europäischen Integrationsprozesses betrachtet werden. Ohne sie hätte sich vermutlich die westeuropäische Integration nicht so rasch und so weit entwickeln können.

Es ist wohl kaum übertrieben festzustellen: Kein anderes Ereignis des an Zäsuren nicht gerade armen Jahrhunderts bewirkte in Deutschland ähnlich umfassende und nachhaltige Veränderungen der außenpolitischen Lage wie die beiden Staatsgründungen des Jahres 1949. Hier ist zu sehen, dass die Gründung der Bundesrepublik auf eine Initiative der Westalliierten zurückging, die genau diese außenpolitische Lage im Blick hatten. Die deutsche Zweistaatlichkeit erwuchs aus außenpolitischen Strategien, während sich die inneren Entwicklungen der beiden Staaten großteils als Folgen dieser Strategien darstellen. Die westdeutsche Bundesrepublik konnte in vieler Hinsicht, meist unbeabsichtigt und weitgehend unverdient, von der deutschen Teilung profitieren. Die DDR hatte demgegenüber sowohl außenpolitisch als auch ihren wirtschaftlichen Voraussetzungen nach den schwereren Stand.

Die Zweistaatlichkeit erwies sich – obwohl die meisten nicht mehr daran glaubten – als reversibel. Ihre sozialen und ökonomischen Folgen sind nicht oder – in Teilbereichen – nur mit Mühe und unscharf prognostizierbar. Gewiss ist nur: Die Spaltung erzeugte eine Reihe irreversibler politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Strukturveränderungen. Zum Beispiel werden die aus dem Osten ausgewanderten Firmen ihre Zentralen nicht dorthin zurückverlagern (vgl. den Beitrag von Gornig und Häußermann in diesem Band).

Die neue Bundesrepublik ist heterogener geworden: wirtschaftlich, sozial, kulturell (vgl. den Beitrag von Detlev Pollak in diesem Band). Das Aufkommen der PDS als ostdeutsche Regionalpartei und eine bunte Koalitionslandschaft in den neuen Bundesländern tragen dazu bei. Das soziale Gefälle, etwa in der Verteilung des Geldvermögens zwischen West- und Ostdeutschland, ist ein weiterer Indikator dieser Entwicklung (vgl. den Beitrag von Claus Schäfer in diesem Band).

### *III. Die Folgen der 90er Jahre*

Wenn der Begriff „Berliner Republik“ jenseits von Wahlkampf und Parteienwettbewerb einen Sinn machen soll, dann als eine Hypothese, die der empirischen Analyse einer Republik im Wandel zugrunde liegt – einer Republik, deren künftige Konturen noch keinesfalls klar hervortreten und deren charakteristischen Merkmale noch zu erforschen wären. Dabei ist von historischer Pfadabhängigkeit auszugehen. Pfadabhängigkeit bedeutet: „Die Auswirkungen unbedeutender Ereignisse können Lösungen herbeiführen, die, sobald sie einmal überwiegen, einen ganz bestimmten Verlauf bewirken“ (North 1992, S. 112).<sup>11</sup> Demnach ist langfristiger Wandel „die kumulative Folge unzähliger kurzfristiger Entscheidungen“ (ebd., S. 123). Das Konzept der Pfadabhängigkeit kann also ex ante nur einen Möglichkeitsraum und gewisse Übergangswahrscheinlichkeiten in neue Systemzustände aufzeigen. „Mit

11 Im englischen Original heißt es: „Path dependence – the consequence of small events and chance circumstances can determine solutions that, once they prevail, lead one to a particular path.“ (North 1990, S. 94)

der Behauptung der Pfadabhängigkeit engt man die vorgestellte Entscheidungsmenge ein und verbindet die Entscheidungen über die Zeit miteinander. Es ist dies keine Geschichte unvermeidlicher Abläufe, in der die Vergangenheit die Zukunft klipp und klar vorhersagt“ (ebd., S. 117).<sup>12</sup> Zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung sollte sich in der Rückschau über ihre Folgen zumindest eine Frage beantworten lassen, die in den meisten Kapiteln dieses Bandes gestellt wird. Wie steht es um Kontinuität und Wandel der Bundesrepublik in dieser Zeit?

### 1. Stabilität oder Kursänderung?

Zweifellos haben der Fall der Berliner Mauer, die deutsche Vereinigung und die marktwirtschaftliche Transformation in Mittel- und Osteuropa die politischen Gelegenheitsstrukturen verändert. Haben nicht sogar wenige Einzelereignisse der Jahre 1989 und 1990 den Kurs der Politik in eine andere Richtung gelenkt, sodass, über das inkrementalistische Konzept der Pfadabhängigkeit hinaus, von einer abrupten Pfadänderung zu sprechen wäre? Die Skizzierung alternativer Entwicklungsszenarien könnte bei der Beantwortung dieser Frage weiterhelfen. Das Beispiel der Fiskalpolitik mag dies besonders verdeutlichen.

Die Staatsverschuldung hätte sich ohne den Einschnitt von 1989/90 nicht innerhalb von zehn Jahren verdoppelt. Das Jahresgutachten 1989/90 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage ließ, wie wir gesehen haben, für die Neunzigerjahre eine ganz andere Entwicklung erwarten, die den Kurs der Haushaltskonsolidierung und Steuersenkungspolitik der 80er Jahre fortsetzen und zugleich die Arbeitnehmerinkommen in einer tarifpolitischen Nachschlagsrunde erhöhen sollte (SVR 1989, S. 101, 152 f., 165 f.). Das von einem policy-mix aus neoliberaler Standortpolitik und dosierter Stärkung der Binnennachfrage bestimmte Wachstumskonzept für die 90er Jahre ließ sogar eine positive Arbeitsplatzbilanz erwarten. Auf dieser Basis wäre der Konsens der Tarifparteien für eine Wohlfahrtsstaatsreform leichter erreichbar gewesen und hätte zudem aus dem Staatshaushalt nach herkömmlicher Praxis neo-korporatistischer Tauschpolitik finanziert werden können.<sup>13</sup>

Ähnliche Differenzen der Problemszenarien und Lösungskonzepte zwischen 1989 und den Folgejahren, wie sie in den Gutachten des Sachverständigenrates sichtbar werden, finden sich in vielen Politikfeldern. Auf die Außen- und Sicherheitspolitik sind in der postsozialistischen Weltordnung neue, ungewohnte He-

12 Hier heißt es im englischen Original: „Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future.“ (North 1990, S. 98 f.)

13 Die „Bilanz der Ära Kohl“ ist in ökonomischer und fiskalischer Hinsicht durchaus zwiespältig, wobei sie sich nach der deutschen Vereinigung deutlich schlechter darstellt als in der Vorperiode. (vgl. die detaillierten Analysen in Wewer 1998).

rausforderungen zugekommen bis hin zu einem ersten NATO-Krieg und Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Der kooperative Föderalismus, das Tarifvertragswesen und das Verhältnis von Staat und Verbänden sahen sich wiederkehrend neuartigen Belastungsproben ausgesetzt.

Die Bundesbank, eine der folgenreichsten neu geschaffenen Institutionen der Nachkriegsrepublik, wurde von einer Europäischen Zentralbank abgelöst. Dass dies schneller ging, als ursprünglich erwartet, war eine vereinigungsbedingte Folge des Zusammenbruches des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahre 1992. Die Defizitfinanzierung der deutschen Vereinigung bei gleichzeitigem Inflationsdruck zwang die Bundesbank zu einer Hochzinspolitik. Als der Zentralbankrat im Juli 1992 den Leitzins auf eine historische Höchstmarke festsetzte, sahen sich Bundesbank und Bundesregierung massivem außenpolitischem Druck ausgesetzt. Der damalige französische Premierminister (Bérégovoy) beschwerte sich, Frankreich und ganz Europa müssten die deutsche Einheit mit Rezession und Arbeitslosigkeit bezahlen. Die deutsche Zinspolitik hatte die Schwäche der italienischen Volkswirtschaft und die Überbewertung des britischen Pfundes im EWS offen gelegt. Der Zinsentwicklung der Ankerwährung zu folgen, bedeutete für beide Länder eine Verlängerung der Wirtschaftskrise mit entsprechenden Abwertungstendenzen, denen wiederum ihre Notenbanken durch DM-Verkäufe und die Hartwährungsländer – nach EWS-Regeln – durch Stützungskäufe der bedrohten Währungen entgegenwirken mussten. Devisenhändler hatten in Kenntnis dieses Zusammenhanges die Flucht aus Pfund und Lira angetreten, mit der Folge, dass Großbritannien und Italien am 17. September 1992 nach mehreren Spekulationswellen aus dem europäischen System der festen Wechselkurse ausscheiden mussten. Die Bundesbank war bis zuletzt nur dem französischen Franc beigestanden. Dafür übernahm die später autonomisierte Banque de France die deutsche Geldmengensystematik und spricht heute ihr Geldmengenziel mit der Bundesbank ab, die wiederum ihre Mindestreservesätze den französischen angepasst hat. Die Herausbildung einer „DM-Franc-Zone“ in Europa war einer von zahlreichen Nebenefekten der einigungsbedingten Hochzinspolitik und hat die Einführung des Euro beschleunigt.

## 2. Problemdruck und Heterogenisierung des politischen Akteursystems

Die Koinzidenz von deutscher Vereinigung und europäischer Währungsunion wird von Ökonomen für die massiven fiskalpolitischen und ökonomischen Probleme der zweiten Hälfte der 90er Jahre verantwortlich gemacht: Von Hagen und Strauch (1999, S. 20) sprechen von einem „perplexen Grad der Schizophrenie. An der europäischen Front scheute die Kohl-Regierung keine Mühe, auf eine enge Fiskalpolitik und Verschärfung der Kriterien des Maastricht-Vertrages hinzuwirken. Zuhause zeigte dieselbe Regierung das Gegenteil, eine zunehmende Missachtung



solider Fiskalpolitik und ihrer institutionellen Regeln. (...) Deutschland verlässt daher die 90er Jahre mit einem großen Fiskalproblem, für das sich noch keine nachhaltige Lösung abzeichnet“.

Die deutsche Vereinigung und die europäische Integration verlangten nach neuen *policies*. Sie ließen aber, wie in diesem Band gezeigt wird, auch das politische System nicht unberührt. Dies ist wichtig, weil der politische Entwicklungspfad vom Zusammenwirken institutionell eingebetteter Akteure abhängt. Strukturmerkmale des politischen Akteursystems, die dieses Zusammenwirken steuern, und die Zeit, über die man solche Prozesse beobachtet, sind hier die entscheidenden Größen. Während die Bundesrepublik nach außen Souveränität gewann, ist ihr innerer Aufbau komplizierter geworden. An Stelle von vormals elf gibt es jetzt 16 Bundesländer. Deren ökonomische Strukturen und Leistungskräfte divergieren so stark, dass hergebrachte Ausgleichsmechanismen mittelfristig zu versagen drohen wenn man an bisherigen Homogenitätsansprüchen festhält (Biedenkopf 1994, S. 63). Außerdem wurde die klare Scheidung in SPD-dominierte A-Länder und CDU-dominierte B-Länder von einer bunten, in den neuen Bundesländern zudem brüchigen Koalitionslandschaft abgelöst.

1998 gab es zwei CDU/CSU-Alleinregierungen (Bayern, Sachsen), eine CDU/FDP-Koalition (Baden-Württemberg), vier SPD-Alleinregierungen (Niedersachsen, Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt), vier SPD/Grüne Koalitionen (Hamburg, Hessen, NRW, Schleswig-Holstein), eine SPD/PDS-Koalition (Mecklenburg-Vorpommern), eine SPD/FDP-Koalition (Rheinland-Pfalz) und drei große Koalitionen von CDU und SPD (Berlin, Bremen, Thüringen). Nie zuvor gab es in der Bundesrepublik eine solche Vielfalt von Regierungskoalitionen.

Die neue Heterogenität der Wirtschaftsräume wirkt sich zusammen mit der „Erweiterung von Zuständigkeiten der Länderregierungen“ (Glaeßner 1999, S. 567; vgl. Hennis 1993) nach den Grundgesetzänderungen von 1992 (Europartikel) und 1994 sowie aufgrund der vielfältigen Parteikoalitionen in den Ländern nicht nur auf den Föderalismus insgesamt, sondern auch auf den inneren Zusammenhalt der einzelnen Parteien aus. Ihren Bundesorganisationen fällt es nach der deutschen Vereinigung schwerer, einheitliche programmatische Standpunkte zu formulieren und durchzusetzen. Dadurch wird der bereits vorher beobachtbare Trend zur Föderalisierung der Parteiorganisationen weiter verstärkt. Die Krise der Staatsfinanzen intensiviert föderale Verteilungskonflikte und erhöht auf diese Weise ebenfalls die Spannung zwischen Partei- und Länderinteressen. Die klaren parteipolitischen Fronten der Siebzigerjahre weichen schon seit geraumer Zeit einer Konstellation, in der strukturelle Heterogenität und die Dominanz von Verteilungsfragen regelmäßig die programmatischen Linien der Bundesparteien durchkreuzen.

Die Zuständigkeit für die Wirtschaftsstrukturpolitik liegt traditionell bei den Ländern und zunehmend auch auf der europäischen Ebene. Daraus erwuchs eines der Dilemmata des Aufbaus-Ost, weil hier ein Organ des Bundes, die Berliner Treuhandanstalt, zwar über die vollständigen Eigentumsrechte an der Industrie

verfügte, zugleich aber in ihrem Handeln auf die Koordination mit den neuen Bundesländern und – wie sie schmerzlich erfahren musste – mit der Europäischen Kommission angewiesen war. In den sensiblen Problembranchen, wo der Aufbau-Ost zu einem Politikum wurde – im Schiffbau, in der Stahlindustrie und dem Chemie- und Mineralölsektor – kam es daher notwendig zu einem „Durchwursteln“ zwischen Bonn, Berlin, Brüssel und den Regierungen der neuen Bundesländer (Lehmbruch/Czada 1998). Das Hin und Her der Beihilfeentscheidungen für ostdeutsche Industriestandorte, an dem neben den genannten Instanzen zuweilen auch noch andere europäische Regierungen wie die dänische (bei den Ostseewerften) und französische (z.B. im Mineralölsektor bei der Privatisierung des ostdeutschen Minol-Tankstellennetzes und dem Bau der Leuna-Raffinerie) beteiligt waren, vermittelt eine Ahnung davon, was passiert, wenn die Zahl der institutionellen „Spieler“ im politischen Geschehen zunimmt.

### 3. Informalisierung der Politik

Die Vermehrung der an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und ihre zunehmende Verflechtung führt entweder zu Bürokratisierung oder Informalisierung der Politik. Im ungünstigsten Fall kommt es zu beidem. Die Vereinigungspolitik hat gezeigt, dass die demokratische politische Kontrolle in dieser Situation leicht verloren geht. Davon zeugen nicht nur die Koordinationsgremien, wie sie im Umfeld von Treuhandanstalt, Bundeskanzleramt und neuen Ländern gewachsen sind, sondern auch die Schattenhaushalte sowie die faktische Ausschaltung parlamentarischer Kontroll- und Eingriffsrechte im Zuge des „Aufbaus-Ost“. Das „Vereinigungsmanagement“ basierte auf einer Informalisierung der Aufgabenerledigung, die bei Interviews im Treuhand-Umfeld in Begriffen wie „Basar-Methoden“, „Bürokraten als Partisanen“ oder „Management by Chaos“ deutlich werden.<sup>14</sup> Zugleich wuchsen die bürokratischen Kontrollen. Den beiden Regelwerken der THA, Privatisierungshandbuch und Organisationshandbuch, wurden täglich mehrere Seiten hinzugefügt, bis kaum noch jemand Notiz davon nahm.<sup>15</sup>

Die Informalisierung der Vereinigungspolitik reichte von der operativen Ebene vor Ort bis ins Kanzleramt, wo unter der Leitung von Johannes Ludwig die so

14 Interviews: Dr. Martin Keil am 23.2.1993, Wolf Schöde am 17.6.1992, Dr. Hartmut Maaßen am 17.6.1992, damals alle Treuhandanstalt. Die transkribierten Interviews entstammen einem Forschungsprojekt „Treuhandanstalt“, an dem der Verfasser beteiligt war.

15 Interviews mit Klaus König am 4.9.1992 und Dr. K.-P. Paulin am 30.7.1992, beide Treuhandanstalt. Letzterer sagte wörtlich zu den Organisations- und Privatisierungshandbüchern: „Ich wette, in meinem Direktorat inklusive mir, hat kein Mensch diesen Verwaltungsordner oder diese mehreren überhaupt nur im Ansatz studiert. (...) Manchmal ist es besser, man weiß das gar nicht, was man eigentlich alles machen müsste, lieber was tun, wenn sie uns erwischen, okay, dann kriegen wir einmal einen auf den Hut, dann machen wir es nie wieder und fertig“.

genannte „Aufbaugruppe-Ost“ nicht nur mit der Gesamtkoordination, sondern auch mit Einzelfällen, insbesondere sensitiven Problemfällen, befasst war. Nicht selten hat der „Kanzler der Einheit“, Helmut Kohl, in Telefongesprächen bis in den Verwaltungsvollzug und das operative Vereinigungsmanagement hineinregiert. Trotzdem erscheint die von George Melloan im „Wall Street Journal“ vom 13. Januar 1997 aufgestellte Behauptung, das deutsche „Flaggschiff“ bewege sich nach Kohls Pfeife, überzogen. An der Vereinigungspolitik haben alle deutschen Politiker und maßgeblichen Akteure der Wirtschaft mitgewirkt. Es war Kohls Versäumnis, dass er ihnen – außer sie „am nationalen Protepée zu fassen“ (Detlev Carsten Rhowedder) – keine programmatische policy-Orientierung vermitteln konnte.

Die Treuhandkonstruktion erlaubte die direkte Einbindung von Politikern der Opposition und weiterer gesellschaftlicher Kräfte. Der SPD-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende der IG-Chemie, Hermann Rappe, war Mitglied im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt im Treuhandunterausschuss und Treuhandausschuss des Bundestages. Außerdem war er häufiger Gesprächspartner in der Treuhandanstalt und Unterzeichner mehrerer Rahmenvereinbarungen zwischen IG-Chemie und Treuhandanstalt. Zahlreiche Gewerkschaftsfunktionäre waren als Aufsichtsräte in Treuhandunternehmen, prominente SPD-Politiker als Sonderbeauftragte der Treuhandanstalt tätig. Dabei sind die früheren Bundesminister Klaus von Dohnanyi und Hans Apel hervorzuheben. Neben vier Gewerkschaftsvertretern im Verwaltungsrat der Treuhandzentrale erwiesen sich Gewerkschaften und Betriebsräte als unverzichtbare Informanten und Kooperationspartner. Für sie war es oft schwierig, die Arbeitnehmerbanken der zahlreichen in Treuhandbesitz befindlichen Aktiengesellschaften und GmbHs in kurzer Zeit kompetent zu besetzen. Insgesamt waren alle maßgeblichen politischen Kräfte in die postsozialistische Transformationspolitik so stark involviert, dass eine umfangreiche kritische Aufarbeitung der Materie aus diesen Reihen kaum zu erwarten ist. Nicht viel anders sieht es im Verwaltungsapparat aus. Es gibt kaum einen leitenden Beamten in Bund und Ländern, der nicht selbst in irgendeiner Form am Aufbau-Ost beteiligt gewesen wäre. Dasselbe gilt für die meisten Manager der deutschen Wirtschaft, nahezu alle Betriebsprüfer der alten Bundesrepublik und viele Absolventen wirtschaftswissenschaftlicher Studiengänge, die zwischen 1990 und 1994 in der Treuhandanstalt ein Karrieresprungbrett gefunden hatten (etwa 17 Prozent der Referenten und zwei Prozent der Abteilungsleiter waren Berufsanfänger). Letztere bilden als Teil der künftigen Wirtschaftselite ein besonderes Segment der „Generation der Wendezeit“ (vgl. zu den „Zeitgenossen von 1989“ den Beitrag von Claus Leggewie, zu den Funktionseleiten von Schnapp/Welzel).

Die Informalisierung der Politik kontrastiert merkwürdig mit der Gesetzes- und Verordnungsflut der 90er Jahre. Künftige Analysen werden zeigen, dass in keinem Jahrzehnt mehr Gesetze verabschiedet und novelliert wurden. Allein das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen erfuhr in fünf Jahren acht Änderungen (vgl. Beitrag von Roland Czada in diesem Band). Die meisten Gesetze

zur Transformation Ostdeutschlands waren wie das Vermögensgesetz „lückenhafte, die Realitäten der ehemaligen DDR teilweise praxisfern beurteilende, *nachbesserungsbedürftige* Regelungen“ (Köhler-Apel/Bodenstab 1995, S. 311). Es gab eine Reihe von „Reparaturgesetzen“, durch die frühe Regelungen der Vereinigungs- und Transformationsgesetzgebung ersetzt wurden. Im „Stromstreit“ zwischen ostdeutschen Kommunen und der Elektrizitätswirtschaft sah sich das Bundesverfassungsgericht außer Stande, die einschlägigen Regelwerke (Kommunalvermögensgesetz, Treuhandgesetz, Einigungsvertrag, Stromverträge, Vermögenszuordnungsgesetz) anzuwenden, weil sie in der Turbulenz der ersten Vereinigungsgesetzgebung widersprüchlich konstruiert worden waren (Czada/Lehmbruch 1998; Czada in diesem Band). Die Vereinigungspolitik ist reich an gut gemeinten Gesetzesverstößen, die zum Teil notwendig erschienen und deren nachträgliche Heilung durch Reparaturgesetze Regierung und Bundestag offenkundig überfordert hat (ebd.).

Vereinigungskriminalität und massive Verstöße gegen das Parteiengesetz, wie sie zum Ende des Jahrzehnts bekannt wurden, zählen freilich nicht in die Kategorie gut gemeinter Regelverletzungen. Die Vereinigungspolitik schuf eine einmalige Gelegenheitsstruktur für gesetzwidriges und betrügerisches Handeln. Illegale Parteispenden im Zusammenhang mit der Privatisierung des Minol-Tankstellennetzes der DDR, der Privatisierung von Wohnungen der Deutschen Reichsbahn, dem Bau der Leuna-Raffinerie sowie als Beraterhonorare getarnte Schmiergeldzahlungen an Abgeordnete, die als Aufsichtsratsmitglieder von zu privatisierenden Ost-Unternehmen tätig waren, könnten das heroische Bild verblassen lassen, das von der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem „Aufbau-Ost“ gezeichnet wurde. Die Aufsichtsräte der Treuhand-Unternehmen arbeiteten für einen Ehrensold. Freilich waren auch schwarze Schafe darunter. So musste ein Universitätsprofessor und prominenter langjähriger CDU-Abgeordneter seinen Aufsichtsratsposten räumen, nachdem herauskam, dass er für nichtssagende Gutachten 1.529.472,50 D-Mark Honorar abgerechnet hatte,<sup>16</sup> was allerdings – nachdem er erwischt worden war und den Betrag zurückgezahlt hatte – dem Verlauf seiner weiteren Karriere auf europäischer Ebene zunächst nicht geschadet hat. Ohne die enge informelle Kooperation der Treuhandanstalt mit der Arbeitnehmerseite, bis hinauf zu den Gewerkschaftszentralen und deren Repräsentanten im THA-Verwaltungsrat wären solche Operationen ohne Anwendung strafrechtlicher Mittel kaum durchführbar gewesen. Eine Stabsstelle mit vier Abteilungen im Direktorat Recht der Treuhandanstalt ermittelte in Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden und Wirtschaftsprüfern in Sachen treuwidriger Unternehmensführung, Aushöhlung von Unternehmen, Subventionsbetrug, Vereinigungskriminalität, Korruption, Geheimnisverrat, Verleumdung, Umweltdelikte. Durch schnelle Aufklärung konnten 90 Prozent des bis zum Dezember 1992 intern ermittelten Betrugsvolumens von

16 Interview mit Hermann Wagner, THA Beteiligungsführung, am 22. März 1993. Hier ist anzuführen, dass mein Interviewpartner, dem ich diese Informationen verdanke, später selbst unter Betrugsverdacht die THA verlassen musste.

3 Milliarden D-Mark gesichert werden.<sup>17</sup> Hinsichtlich der gesamten Vereinigungskriminalität (dazu gehören Währungsmanipulationen, Transferrubelbetrug, Unterschlagung von Grundstücken und Sachwerten, Veruntreuung staatlichen Eigentums) berichtete der Leiter in der Ermittlungsstelle für die Regierungs- und Vereinigungskriminalität, Manfred Kittlaus, am 18. Januar 1996 vor dem 2. Untersuchungsausschuss „DDR-Vermögen“ des Bundestages: „Dem Staat sind nach Erkenntnissen der Zentralen Ermittlungsstelle im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung Schäden von rund 26 Milliarden DM entstanden. Diese 1993 veröffentlichte Summe ist wegen Personalmangels jedoch nicht mehr überprüft worden“ (Bundestag Heft 1 vom 24.01.1996).

Oberflächlich gedacht, mag die Vereinigungspolitik als eine Episode erscheinen. Tatsächlich hat sie in den Institutionen und im politischen Bewusstsein nicht nur der politischen Eliten tiefe Spuren hinterlassen. Die Vereinigungspolitik hat die Grenzen des „Modells Deutschland“ aufgezeigt und Reformdruck aufgebaut. Ohne die von ihr ausgehenden fiskalischen Belastungen und institutionellen Funktionsstörungen wäre die Politik der 90er Jahre anders verlaufen. Indessen gibt es Entwicklungen, die nicht oder nur mittelbar mit der Vereinigungsproblematik zusammenhängen. In den 90er Jahren haben sich viele Politikfelder aus den verschiedensten Gründen mehr als in früheren Jahrzehnten verändert. Die Gesundheitspolitik (vgl. den Beitrag von Kania/Blanke), die Alterssicherung (Bönker/Wollmann) die Struktur und Politik der Infrastruktursektoren Telekommunikation, Bahn und Energie (Grande/Eberlein), die Finanzmärkte und ihr politisches Regelungsumfeld (Susanne Lütz), eine neue Medienwelt (Jarren/Donges) nicht zuletzt auch das „New Public Management“ im Staatssektor (Wollmann) brachten Bewegung in die Politik, die allerdings jeweils sektoral begrenzt blieb und deshalb in der breiten Öffentlichkeit nicht die verdiente Aufmerksamkeit gefunden hat. Im Unterschied zu den ebenfalls bewegten 60er und 70er Jahren folgte die Politik der 90er keiner Leitidee. Wo versucht wurde, ein früheren Wohlfahrtsstaats- und Demokratieidealen ebenbürtiges Leitbild einzuführen, wie zum Beispiel im „Schröder-Blair-Papier“ von 1999,<sup>18</sup> entlarvte der politische Diskurs diesen Versuch rasch als Stückwerk.

Vielleicht enthält die Kritik, die Konservative wie Arnulf Baring (1993, 1994) und Linke wie Jürgen Habermas (1993) vorbrachten, einen Schlüssel zum Verständnis dieses Jahrzehnts. Beide beklagen eine politische Lähmung angesichts der Herausforderungen, die nach 1989 auf das Land zukamen. Dabei entgeht ihnen, dass es in jedem Politikfeld eine Fülle von angemessenen, aber auch missglückten

17 Interview mit dem Leiter der Stabsstelle in THA, Staatsanwalt Daniel Noa am 23.2.1993.

18 Das Schröder-Blair-Papier enthielt Ansätze einer gemeinsamen programmatischen Plattform der SPD unter Kanzler Schröder und der britischen Labour Party unter Premierminister Tony Blair. In Deutschland wurde es weithin als untauglicher Versuch gewertet, sozialdemokratische Traditionskonzepte in Richtung einer neoliberal inspirierten Gesellschaftspolitik aufzuweichen.

Reaktionen auf diese Herausforderungen gegeben hat. Es kümmert sie einfach nicht, wie kleinschrittige, sektorale Neuerungen den historischen Pfad abstecken. Sie vermissen die großen, weit sichtbaren Leuchttfeuer am Horizont der Geschichte. Nur von ihnen erwarten sie Wegweisung und Sinnstiftung. In dieser Hinsicht hatten die letzten zehn Jahre vor der Jahrtausendwende tatsächlich wenig zu bieten; weit weniger jedenfalls als die großen Hoffnungen von 1989 erwarten ließen. Vielleicht ist dies sogar die größte und einschneidendste Veränderung dieses Jahrzehnts: Mit dem realen Sozialismus ist die letzte große Gesellschaftsutopie untergegangen und durch den Rationalismus des ökonomischen Prinzips ersetzt worden. Die politischen Folgen dieser geistesgeschichtlichen Wende entwickeln sich langsam.

### *Epilog*

Practicing politics costs money, and all politicians, unless they are fabulously wealthy, depend on campaign contributions. The more generous donors usually would like a favor or two. Quid pro quo, dating back at least to the steps of the Roman Forum, is alive and well in the U.S., as in most other corners of the world.

George Melloan<sup>19</sup>

Nach Abschluss des Manuskriptes überschlugen sich die Ereignisse eines Parteispendenskandals, in dem der bis 1998 amtierende deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl eine Schlüsselrolle einnimmt. Davon sind Themen dieses Bandes zum Parteiensystem, zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und zur politischen Kultur in Deutschland betroffen. Der frühere Kanzler weigert sich, die Spender von mehreren Millionen D-Mark namentlich zu nennen, die ihm in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung persönlich und – wie Kohl aussagt – für den Aufbau der Partei in Ostdeutschland übergeben worden waren. Vieles, was im Parteispendenskandal bekannt wurde, verweist auf die Sondersituation der Vereinigung. Dazu gehört nicht zuletzt, dass Helmut Kohl ohne die Vereinigung schwerlich 16 Jahre Kanzler gewesen wäre. Eine Reihe von Großspenden wurde im Zusammenhang mit Privatisierungsmaßnahmen in Ostdeutschland genannt (Wohnungen der Deutschen Reichsbahn, Minol-Tankstellennetz und Leuna-Raffinerie).

„Schwarze“Auslandskonten der Hessischen CDU, auf denen in den 80er Jahren illegale Einnahmen geparkt und später als Erbschaften deklariert wurden, zählen demgegenüber zum Sündenregister der alten Bundesrepublik. Das gleiche gilt für Spenden der Fraktion in die Parteikasse. Sowohl das Grundgesetz (Art. 21 I) als

19 George Melloan: „Influence Peddlers Have a Growing Global Clientele“, in: Wall Street Journal vom 17. Februar 1998, S. A23.

auch das Parteiengesetz schreiben in Anbetracht unheilvoller Erfahrungen der Weimarer Republik den Parteien vor, über ihre Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Gänzlich untersagt sind Spenden von politischen Stiftungen und Parlamentsfraktionen, gemeinnützigen Körperschaften sowie solche, die „erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden“ (Paragraph 25, Parteiengesetz).

Der Parteispendenskandal birgt eine Ambivalenz, wenn wir nach den politischen Veränderungen nach 1989 fragen. Einerseits zeigt er, dass die alte Republik – wie vielfach nach der deutschen Vereinigung – auch auf dem Feld der Parteienfinanzierung weiter lebte, als ob nichts geschehen wäre. Die politischen Ereignisse am Ende der 90er Jahre offenbaren erneut die Zählebigkeit der alten Republik. Sie verdeutlichen jedoch gleichzeitig den gewaltigen, über viele Jahre angestauten Veränderungsdruck und Erneuerungsbedarf, der inzwischen auf ihr lastet. Diese Spannung zwischen Beharrung und Veränderungsdruck kommt in den Beiträgen dieses Bandes zum Ausdruck. Den vor diesen Ereignissen abgeschlossenen Analysen ist insoweit nichts hinzuzufügen.

### *Literatur*

- Abelshäuser, Werner, 1987: Die langen fünfziger Jahre: Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949-1966, Düsseldorf.
- Albert, Michel, 1992: Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt a.M./New York.
- Baring, Arnulf 1994: L'empire des illusions, in: *Géopolitique* 44, S. 34-35.
- Baring, Arnulf, 1993: Pflicht und Ehre? Ein Plädoyer für eine neue Verantwortungsethik in Deutschland, in: *Copernicus. Das Magazin für die Universitäten Berlins* 1, S. 12-14.
- Batt, Helge-Lothar, 1996: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, Opladen.
- Beyme, Klaus von, 1999: Die „Berliner Republik“, in: *Gegenwartskunde* 48, S. 135-139.
- Biedenkopf, Kurt, 1994: Die neuen Bundesländer. Eigener Weg statt „Aufholjagd“, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), *Perspektiven für Deutschland*, München, S. 62-78.
- Blanke, Bernhard und Hellmut Wollmann (Hrsg.), 1991: Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel (= *Leviathan Sonderheft* 12), Opladen.
- Bundesbank, 1997: Neue Entwicklungen der Steuereinnahmen, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, August, S. 83-103.
- Czada, Roland, 1998: Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung. Zur Krise des „Modells Deutschland“, in: *Leviathan*, 26. Jg., Heft 1, S. 24-59.
- Czada, Roland und Gerhard Lehmbuch (Hrsg.), 1998: Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung; Bd. 32), Frankfurt a.M.
- Czada, Roland, Susanne Lütz und Stefan Mette, 2000: *Regulative Politik*, Opladen.
- DAI, 1999: *DAI-Factbook. Statistiken, Analysen und Grafiken zu Aktionären, Aktiengesellschaften und Börsen*, Frankfurt a.M.: Deutsches Aktieninstitut.
- Edinger, Lewis J. und Brigitte L. Nacos (Hrsg.), 1998: From Bonn to the Berlin Republic: Can a Stable Democracy Continue?, in: *Political Science Quarterly* 113, S. 179-192.
- Edward Luttwak, 1999: *Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, New York: Harper Collins Publishers.

- Ellwein, Thomas und Everhard Holtmann (Hrsg.), 1999: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden/Opladen.
- Fukuyama, Francis, 1992: Das Ende der Geschichte: wo stehen wir?, München.
- GFD, 1999: Global Financial Data's World Stock Market Indices, Los Angeles.
- Glaeßner, Gert-Joachim, 1999: Demokratie und Politik in Deutschland, Opladen.
- Gross, Johannes, 1995: Begründung der Berliner Republik: Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts, Stuttgart.
- Gundle, Stephen und Simon Parker (Hrsg.), 1996: The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi, London: Routledge.
- Habermas, Jürgen, 1993: Vergangenheit als Zukunft. Das alte Deutschland im neuen Europa?, München.
- Habermas, Jürgen, 1997: A Berlin Republic: Writings on Germany, Lincoln: Univ. of Nebraska Press.
- Hagen, Jürgen von und Rolf Strauch, 1999: Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria. Working Paper B5, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Hamilton, Daniel, 1994: Jenseits von Bonn: Amerika und die „Berliner Republik“, Frankfurt a.M.
- Hirschman, Albert O., 1992: Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion, Frankfurt a.M.
- Kaase, Max und Günther Schmid (Hrsg.), 1999: Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Köhler-Apel, Stefan und Reinhard Bodenstab, 1995: Fünf Jahre Vermögensgesetz: Überblick über dies Gesetzes- und Rechtsprechungsentwicklung, in: OV-spezial – Informationsdienst zum Vermögens- und Entschädigungsrecht in den neuen Bundesländern 19, S. 310-319.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung. Die dritte deutsche Republik, in: Leviathan, 18. Jg., S. 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard und Thomas Mayer, 1998: Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozeß: der Agrarsektor, in: Roland Czada und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung; Bd. 32), Frankfurt a.M., S. 331-366.
- Lindblom, Charles E., 1965: The Intelligence of Democracy, New York: The Free Press.
- Lowi, Theodore, 1979: The End of Liberalism. The Second Republic of the United States, 2. Aufl., London/New York.
- Manow, Philip, 1996: Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27. Jg., S. 96-107.
- Mayntz, Renate, 1995: Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft (Heidelberger Universitätsreden; Bd. 9), Heidelberg.
- North, Douglass, N., 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen (engl. Originalausgabe 1990, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press).
- Prätorius, Rainer, 1995: Institutionen und Regierungsprozeß, in: Arno Mohr (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien, S. 487-566.
- Reitz, Ulrich und Lothar Schröder (Hrsg.), 1999: Streitfall Berliner Republik. Aufsätze, Polemiken, Interviews, Düsseldorf.
- Schmidt, Manfred G., 1996: Germany. The Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer (Hrsg.), Political Institutions in Europe, London, S. 62-98.
- Schröder, Gerhard, 1999: Meine Berliner Republik, in: Stern, Nr. 36 vom 2.9., S. 38-39.



- Schwarz, Hans-Peter, 1984: Modernisierung oder Restauration? Einige Vorfragen zur künftigen Sozialgeschichtsforschung über die Ära Adenauer, in: Kurt Düwell und Köllmann Wolfgang (Hrsg.), *Nordrhein-Westfalen im Industriezeitalter*, Bd. 3, Wuppertal: Hammer, S. 278-293.
- Seifert, Jürgen, 1974: Grundgesetz und Restauration. Verfassungsgeschichtliche Analyse und synoptische Darstellung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen, Darmstadt/Neuwied.
- SIPRI, 1999: *SIPRI Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de, 1978: *Der alte Staat und die Revolution*. Vollst. Ausg. in d. Übers. von Theodor Oelckers, hrsg. von J.P. Mayer, München.
- Wewer, Göttrik (Hrsg.), 1998: *Bilanz der Ära Kohl*, Opladen.
- Wollmann, Hellmut, 1991: Vierzig Jahre alte Bundesrepublik zwischen gesellschaftlich-politischem Status quo und Veränderung. Zwischenbilanz einer politikwissenschaftlichen Diskussion, in: Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel* (= *Leviathan Sonderheft 12*), Opladen, S. 547-576.