

Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im politischen Akteursystem der Bundesrepublik

Roland Czada

1. Der Entwicklungsweg der kleinen Schritte

In der Gründungsphase der Bundesrepublik entstand ein Staatsgefüge, das von dem der Weimarer Republik in wesentlichen Punkten abwich – eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit, stark reduzierte Befugnisse des Staatsoberhauptes und die Zentralbankautonomie sind wohl die bedeutendsten Unterschiede.¹ Neben der Staatsgründung gab es auch im gesellschaftlichen Bereich beachtliche und für die Politik folgenreiche Neuerungen. Dazu zählen zum Beispiel die Herausbildung der Einheitsgewerkschaft, die Tarifautonomie, eine im Bereich der Massenmedien oder der Chemieindustrie durchaus wirksame Entflechtung von Monopol- und Kartellstrukturen sowie die Neuformierung und rasche Konzentration des Parteiensystems. Hinzu kamen Veränderungen, die weder von der Verfassung noch von innergesellschaftlichen Entwicklungen ausgingen, sondern von der internationalen Politik beeinflusst waren oder sogar von den Besatzungsmächten direkt verfügt wurden. In dieser Hinsicht war die Auflösung des preußischen Staates eine der folgenreichsten Entscheidungen. „Der Kern Deutschlands ist Preußen“, erklärte Churchill im September 1943 im britischen Unterhaus. Seine Zerschlagung sollte ein von großagrarisch-restaurativen Kräften, von Militarismus und monarchistischen wie klerikalen Partikularismen befreites föderatives System schaffen (Brandt 1999).

Das bemerkenswerteste, für die weitere Entwicklung entscheidende Merkmal der Bundesrepublik – wie auch der DDR – wurde die 40jährige deutsche Zweistaatlichkeit. 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. Im Westen wurde 1956 die Kommunistische Partei verboten, im Osten die bereits 1947 von der sowjetischen Militärregierung enteignete Tochterfirma des amerikanischen Eastman Kodak Konzerns zum Volkseigenen Betrieb Fotochemische Werke Berlin umgewandelt – Scharmützel des Kalten Krieges, dessen Hauptschauplatz in Deutschland lag und der bis weit in die siebziger Jahre die deutsche Politik geprägt hat. Die politischen Orientierungen, die Struktur des Parteiensystems, der ökonomische Wiederaufbau,

1 Das konstruktive Mißtrauensvotum als Hürde vor einer Regierungsauflösung wäre eine weitere entscheidende Neuerung, die allerdings im Zusammenhang mit der reduzierten Rolle des Staatsoberhauptes bei der Regierungsbildung zu sehen ist.

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 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 Abgeschlossenheit vom protestantischen Osten in einer interkonfessionellen Allerweltpartei wie der CDU aufgehen. Am Oderbruch wäre – fern der Eisen- und Kohlenreviere – nie ein riesiges Stahlwerk – das Eisenhüttenkombinat Herrmann Matern in Stalinstadt (später Eisenhüttenstadt) – gebaut worden, und nie wären Unternehmen wie Siemens, Auto-Union oder Carl Zeiss aus Berlin, Zwickau und Jena nach Süddeutschland ausgewandert. 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 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 anzuschalten. Oder hätte nach dem zweiten Weltkrieg ein einziger deutscher Staat Hauptverbündeter der USA – wie die Bundesrepublik – und der UdSSR – wie die DDR – sein 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 sowohl der äußeren wie vor allem auch der inneren Verhältnisse wie die beiden Staatsgründungen des Jahres 1949.

Die sozialistische DDR ist als Staat untergegangen – nicht ohne Spuren zu hinterlassen, die nun auf die weitere Entwicklung im vereinten Deutschland einwirken (Czada 1995). Diese Einwirkung bezieht sich allerdings nicht auf die Grundlagen der Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die Bundesrepublik ruht nach dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer auf denselben institutionellen Fundamenten, wie sie 1949 geschaffen wurden. Der formale Aufbau von Staat und Verwaltung blieb in den ersten fünfzig Jahren im wesentlichen unverändert. Gleichwohl folgt das „Politikmachen“ heute ganz anderen operativen Leitlinien als in der Gründungsphase. Die Entwicklung der Europäischen Union lenkt ebenso wie die deutsche Wiedervereinigung den politischen Prozeß in neue Bahnen. Heute „kommen etwa 50 Prozent aller neuen Rechtsnormen, die in Deutschland Gültigkeit erlangen, aus Brüssel“ (Sobota 1998: 5). Seit Beginn der Bundesrepublik gab es auch – im Ganzen eher unspektakuläre – Anpassungsprozesse im intermediären System der Interessenvermittlung. Die Parteien und der Parteienwettbewerb, die Organisation der Politikberatung oder die Beteiligung von Verbänden an der Politikentwicklung wären hier zu nennen. Ich möchte einige Veränderungen des politischen Systems der Bundesrepublik herausarbeiten und fragen, welche Richtung es insgesamt im Verlauf der letzten fünfzig Jahre einschlug. Mein Beitrag soll zwei noch immer verbreitete Thesen zum Ort der Bundesrepublik in der deutschen Geschichte zurechtrücken. Die erste ist die *Restaurationsthese*. Ihr zufolge war die Wiederherstellung überkommener politischer, ökonomischer und sozialer Strukturen und Mentalitäten das kennzeichnende Merkmal der westdeutschen Nachkriegsentwicklung. Die zweite These behauptet das Gegenteil eines mit der Staatsgründung erreichten *Neuanfangs*. Im politischen Bereich könnte sie die *Bonn-ist-nicht-*

Weimar-These heißen, im ökonomischen die *Stunde-Null-These*. Alle darauf gründenden Vorstellungen vom Charakter der Bundesrepublik sind nicht ganz falsch. Aber sie treffen den Kern der Sache nicht. Treffender scheint eine andere Feststellung: Die Bundesrepublik ist der erste deutsche Staat, in dem sich die *intelligence of democracy* (Lindblom 1965), das Modell eines dezentrierten, entwicklungs offenen politischen Systems, frei entfalten konnte.² Es sind die lautlosen, bruchlosen Entwicklungsschritte, die sie vor ihren Vorläufern 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: 15, mit weiteren Nachweisen). Diese für die gesellschaftliche Entwicklung gut begründete Aussage (vgl. Schwarz 1984) trifft, wie gezeigt werden soll, auch auf die Politik und das politische System zu. Letztlich zeigt sich die Bundesrepublik als ein zählebiges politisches Gebilde, das zahlreichen Reformversuchen trotzte, das aber gleichwohl bemerkenswerte Wandlungen des Regierungsystems und seiner Funktionsweise erkennen läßt.

2. Akteursystem und politische Entwicklung

Die Bundesrepublik ist 1949 von elf Ländern unter Oberaufsicht der Westalliierten gegründet worden. Das politische Akteursystem hat sich in der Folgezeit unterhalb der obersten Staatsorgane erheblich ausdifferenziert. Hinzu kamen zum Beispiel Bundesoberbehörden wie das Kartellamt oder Beratungsorgane wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage.

Die Öffnung des politischen Akteursystems nach außen zur europäischen Ebene hin und die deutsche Vereinigung, die Erweiterung im Inneren um fünf neue Bundesländer, sind wohl die spektakulärsten Neuerungen. Nicht zuletzt gab es aber auch im informellen Bereich Strukturbildungen, die nachhaltige Wirkung ausüben. Beispiele wären die „Konzertierte Aktion“ der Jahre 1969 bis 1975, Klausurtagungen aller Regierungschefs, Koalitionsrunden, Kanzlergespräche zum „Aufbau-Ost“. In solchen mehr oder weniger informellen, von der Verfassung nicht vorgesehenen Gremien sind oft die Weichen der Bundespolitik gestellt worden.

Zu Prozessen der Ausdifferenzierung und Informalisierung des Regierens tritt ein weiterer Sachverhalt, der den politischen Wandel vorantrieb: Die Bundesrepublik hatte von Anfang an ein noch zu erprobendes Verfassungsgefüge. Die in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte historisch neuen Institutionen konnten erst in langwierigen Prozessen ihren Platz im Regierungssystem finden. Bundesverfassungsgericht, Zentralbankautonomie, Föderalismus ohne preußische Dominanz, Staatsoberhaupt als „Staatsnotar“, Tarifautonomie und Neokorporatismus, Allerweltparteien in einem konzentrierten Parteiensystem – all dies hat sich – obwohl schon in der Gründungs-

² 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.

phase angelegt – ungeplant und nicht ohne Konflikte in eine institutionelle Gleichgewichtslage eingependelt.

Dies gilt namentlich auch für das Verhältnis von Parteien und Interessengruppen. Döhler und Manow (1997: 49) konstatieren eine „tiefgreifende Veränderung ...“, die sich seit den 50er Jahren vollzogen hat.“ Sie hatte im wesentlichen zwei Ursachen. Die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten als Honoratiorenpartei und Kanzlerwahlverein apostrophierte Union aus CDU/CSU war das „ideale Vehikel für Interessengruppen“ (Heidenheimer 1961: 247). Das änderte sich erst nach dem Verlust der Regierungsverantwortung. Sie entwickelte sich daraufhin zu einer wohlorganisierten Volkspartei, in der regional verankerte Berufspolitiker den Ton angeben. Sie hat dadurch „ein stärker mittelbares und deutlich ausdifferenzierteres Verhältnis zu den organisierten Interessen entwickelt“ (Döhler/Manow 1997: 50). Auch in der SPD kam es zur Lockerung alter Bindungen an die Gewerkschaften. Als Regierungspartei hatte sie nach 1972 sogar Autonomiegewinne gegenüber Interessengruppen programmatisch angestrebt. Das Konzept der „aktiven Politik“ sollte Partikularismen überwinden und die Interessenverbände durch prozedurale Vorkehrungen mit einer vorausschauenden und planenden Regierungspolitik verknüpfen.

Ausdifferenzierung, Informalisierung und Balancierung der politischen Institutionen markieren die Grundzüge politischer Veränderungen in der fünfzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik. Und es kommt eine weitere, bemerkenswerte Eigenschaft hinzu: Wandel und Anpassung verliefen im wesentlichen lautlos, ungeplant und zumeist *ohne reformerischen Impuls*. Angesichts dieses inkrementalistischen Fortschreitens gibt es kaum Einschnitte, die sich zur Periodisierung des Geschehens eignen würden.

Die Wegscheiden und Zäsuren der bundesrepublikanischen Geschichte, wie sie in zeithistorischen Überblickswerken gemeinhin aufgezählt werden sind nicht mehr als Momentaufnahmen. Wiederbewaffnung, Rentendynamisierung, Präsidentschaftskrise (als Adenauer als Heuss-Nachfolger ein politischer Präsident werden wollte), Spiegel-Affäre, Fernseh-Urteile, Große Koalition, Finanzreform und Keynesianismus, Mitbestimmung etc. bis hin zur deutschen Vereinigung und ihren Nachwehen – all dies hatte gewiß nachhaltige Wirkungen. Systematische Aussagen zum politischen Entwicklungspfad der Bundesrepublik lassen sich daraus aber nur bedingt ableiten. Immerhin wird eines deutlich: Mit der Geburt der Bundesrepublik im Jahre 1949 war noch vieles nicht festgelegt. Niemand wußte, wie und wohin sich die „zweite deutsche Republik“ entwickeln würde und vor allem, welche politisch-administrativen Koordinations- und Lenkungsformen das Regieren in diesem noch auszutestenden System bestimmend würden. Aber: Mit dem vom Grundgesetz vorgeschriebenen Staatsaufbau und den gesellschaftlichen Organisationsbildungen der Gründungsphase war ein entwicklungsgeschichtlicher Möglichkeitsraum aufgeschlagen, in dessen Grenzen das weitere Geschehen ablief.

Zu den verfassungspolitischen Weichenstellungen der Jahre 1948/49 gehört der Verzicht auf feste Vorgaben zur Wirtschafts- und Sozialordnung (Horn 1996). In den ersten Länderverfassungen waren solche Vorgaben – zum Beispiel das Recht auf Arbeit und Wohnung oder sogar sehr weitgehende Sozialisierungsvorschriften – noch enthalten gewesen. Neben einer allgemein gefaßten Sozialstaatsklausel (Art. 20, Art. 28 GG), der später zum Gebot der Tarifautonomie umgedeuteten Vereinigungsfreiheit (Art. 9) und mit Ausnahme des inzwischen durch Verfassungsänderung abgeschafften Post-

monopols schreibt indes das Grundgesetz nicht vor, wie Wirtschaft und Gesellschaft konstituiert sein sollten.

Das Bundesverfassungsgericht hat – wenn nötig – in der Folgezeit diese Lücke ausgefüllt. So enthalten die acht zwischen 1961 und 1994 gefällten Rundfunk- und Fernsehurteile (BVerfGE 12, 205; 31, 314; 57, 295; 73, 118; 74, 297; 83, 238; 87, 181; 90, 60) detaillierte Vorgaben, wie die Organisationsgrundlagen eines wichtigen gesellschaftlichen Funktionsbereiches verfassungs- und zeitgemäß zu gestalten sind. Wegen des Postulats 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 Gegenstand von Verfassungskonflikten. Die Themenpalette der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 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 Bundesverfassungsgerichts 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 instand gehalten.

3. Handlungszwänge im politischen Akteursystem

Die Entwicklung eines Regierungssystems kann in Kategorien von Strukturen und Strategien der maßgeblichen korporativen Akteure beschrieben werden. Chandler (1966) demonstriert in seiner Arbeit zur Entwicklung von Industriezweigen die Brauchbarkeit dieses Vorgehens. Ähnlich dem Agieren von Unternehmen auf Märkten ist auch die Auseinandersetzung von korporativen politischen Akteuren – Verfassungsorganen und wichtigen informellen Instanzen – untereinander und in der Auseinandersetzung mit sich wandelnden Problemumwelten ein zentrales Erklärungsmoment für Prozesse der Strukturbildung und Institutionalisierung. Dabei sind die Möglichkeiten strategischer Interaktion durch institutionelle und situative Gegebenheiten mehr oder weniger eingegrenzt. Politische Akteure sind im Vergleich zu Marktteilnehmern weit stärker durch externe, gesetzliche Vorgaben auf bestimmte Merkmale der Binnenorganisation und äußeren Interaktionsstrukturen festgelegt. Diese Festlegung gilt indes nur sehr eingeschränkt für den weiten Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation sowie informeller Kooperationsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft. Die Handlungslogik politischer Akteure nähert sich hier dem Tauschkalkül von Marktteilnehmern, und zwar umso deutlicher, je mehr politische Vorgänge in informelle Gremien verlagert werden. Die Herausbildung des „kooperativen Staates“ (Ritter 1979) der Bundesrepublik mit seinen Praktiken der administrativen und neokorporatistischen Interessenvermittlung (Lehmbruch 1987) schafft die Voraussetzung für *verhandlungsförmige politische Tauschprozesse*. Das Wechselspiel von Strukturbildung und Strategieentwicklung kann sich vor diesem Hintergrund auch auf dem politischen Handlungsfeld voll entfalten.

Diese Entwicklung erscheint democratieschädlich und wohlfahrtstheoretisch bedenklich (Böhret 1993). Eine dauerhafte Verlagerung wichtiger politischer Entscheidungen in verfassungsrechtlich nicht normierte, informelle Bereiche führt zur Entmündigung des Parlaments. Man könnte freilich statt Entmündigung auch Entlastung sagen. Gesellschaftliche Selbstregulierung und der neokorporatistische Politikverbund zwischen der Staatsregierung und „privaten Interessenregierungen“ (Streck/Schmitter 1985) scheinen durchaus leistungsfähig, besonders dort, wo dem Staat das zur Problemlösung notwendige Steuerungswissen fehlt. Andererseits sind neokorporatistische „Räuberkoalitionen“ der Großverbände auf Kosten der Allgemeinheit, also des Steuerzahlers, nicht auszuschließen. In der Geschichte der Bundesrepublik sind solche Befürchtungen – etwa in dem Wort vom „Verbändestaat“ und in Forderungen nach einem Verbändegesetz – zuweilen kurz aufgeflammt. Für die tatsächliche Entwicklung blieben sie jedoch unerheblich. Es gehört offenbar zur spezifischen Staatsräson der Bundesrepublik, über solche normativen Probleme pragmatisch hinwegzusehen. Angesichts eines fragmentierten Staates und der organisatorischen Stärke (gemessen an Organisationsgrad und Zentralisierung) der Produzentenverbände erscheinen pragmatische, kooperative Problemlösungen als die einzig realistischen Handlungsalternativen. Die Bundesregierung stand und steht unter politischen Handlungsrestriktionen, die einerseits aus dem mit gegenmajoritären Institutionen gespickten Staatsaufbau herrühren. Sie hatte und hat in den Ländern, der Bundesbank und im Bundesverfassungsgericht mächtige Gegenspieler. Daneben war und ist das wirtschafts- und sozialpolitische Handeln von neokorporatistischer Verbändeeinbindung gekennzeichnet. Die offenkundige, zuweilen auch latent bleibende Inkorporation der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften in die Politikentwicklung mag von sozialpartnerschaftlichen Orientierungen herrühren, die sich aus Erfahrungen in der Weimarer Republik und im NS-Staat ergeben haben. Sie ist nicht zuletzt aber auch eine Folge der Tarifautonomie. Tarifautonome Verbände setzen der staatlichen Wirtschaftspolitik unumgehbare Daten. Die zwischen ihnen vereinbarte Einkommensentwicklung steht in einem makroökonomischen Wirkungszusammenhang mit der staatlichen Konjunktur-, Fiskal- und Verteilungspolitik. Rahmentarifverträge über Urlaubsansprüche, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Frühverrentungen stehen zur staatlichen Sozialpolitik in einem Konkurrenzverhältnis. Da Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf diese Weise die Wirtschafts- und Sozialpolitik durchkreuzen können, liegt es im Interesse der Regierung, sich mit den Produzentenverbänden abzustimmen. Dieses Interesse wächst erfahrungsgemäß mit der Marktmacht der Gewerkschaften, und es war zumeist bei sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung besonders ausgeprägt (Czada 1986). Erfahrungen der achtziger und neunziger Jahre haben aber gezeigt, daß in einem institutionell befestigten System der industriellen Beziehungen die Tarifautonomie selbst in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wichtige Vorhaben der Regierung torpedieren kann. Beispielsweise scheiterte die von der Regierung Kohl beabsichtigte gesetzliche Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in vielen Industriezweigen an tarifvertraglich gesicherten Arbeitnehmerrechten. Wenn Chandler (1966) die Unternehmens- und Branchenentwicklung als einen Vorgang beschreibt, in dem Prozesse der Strukturbildung von den Strategien der beteiligten Akteure abhängen (*structure follows strategy*), so deuten die Entwicklungspfade des politischen Systems auf eine gegenteilige Erklärung. Die Strategien der politischen

Akteure sind – *ceteris paribus* – ursprünglich und primär von den Strukturen des politischen Systems bestimmt. Das bedeutet aber nicht, daß diese Strukturen nur einen schmalen Handlungskorridor offen lassen. Vielmehr können Prozesse der Ausdifferenzierung und Informalisierung die Handlungsalternativen in einem politischen Akteursystem beträchtlich erweitern. Dies gilt namentlich dann, wenn zugleich einerseits soziale Schließungen im Innern zurückgehen – etwa durch das Aufkommen und die Regierungsbeteiligung einer neuen Partei – und sich andererseits das politische System nach außen öffnet, etwa durch Einbindung in die Europäische Union. Diese Situation ist den neunziger Jahren eingetreten. Ihre möglichen Konsequenzen für die Zukunft der Bundesrepublik sind vielschichtig. Sie können hier nicht im einzelnen erörtert werden. Ich möchte daher nur auf zwei Problemkreise näher eingehen, die für die politische Ökonomie der Bundesrepublik von besonderer Bedeutung sind: Veränderungen im Bund-Länder-Verhältnis und in den Staat-Wirtschafts-Beziehungen nach der deutschen Vereinigung.

4. Strukturelle Differenzierung und informales Regierungshandeln

Die Zahl und Autonomie der für die Politikentwicklung maßgeblichen Regierungsakteure hat im Zeitverlauf ständig zugenommen. Die Länder haben sich vom Bund für Zugeständnisse in der Steuerverteilung und in etlichen Politikfeldern wie der Konjunkturpolitik (Konzertierte Aktion und Konjunkturrat der öffentlichen Hand), den Gemeinschaftsaufgaben oder der Europapolitik durch erweiterte Mitspracherechte entschädigen lassen. Der Bundesrat ist auf diesem Weg zu einem dem Bundestag gleichberechtigten Entscheidungsorgan der Bundespolitik geworden. Informelle Regierungsorgane waren aber auch die „Konzertierte Aktion“ der ausgehenden sechziger und ersten Hälfte der siebziger Jahre, ferner die Koordinationsgremien der jeweiligen Bonner Koalitionsregierungen, Klausurtagungen aller Regierungschefs von Bund und Ländern, Kanzlergespräche zum Aufbau-Ost oder – zuletzt – das Bündnis für Arbeit. Viele der wichtigsten politischen Entscheidungen sind in solchen, von der Verfassung nicht vorgesehenen, aber auch nicht ausgeschlossenen Gremien gefällt worden.

Die Informalisierung des Regierungshandelns ist ein normaler Vorgang, der sich aus situativen Anforderungen, spezifischen Akteurkonstellationen und Zwängen der Legalordnung erklären läßt. In einer bundesstaatlichen Parteienregierung, die von Koalitionen gebildet wird, verblaßt zum Beispiel die im Grundgesetz (Art. 55) niedergelegte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Sein Recht, die Ressorts durch Organisationserlass jederzeit neu zu ordnen sowie Minister entlassen und berufen zu können, ist durch notwendige Rücksichtnahmen auf Koalitionspartner erheblich eingeschränkt. Die Ausübung der Richtlinienkompetenz würde in dieser Lage jede Koalitionsregierung mehr gefährden, als dies in einer Alleinregierung der Fall wäre. Dadurch wird aber auch die in der Verfassung niedergelegte Alleinverantwortlichkeit des Kanzlers gegenüber dem Parlament geschmälert. Diese Hinweise ließen sich fortführen. Durch Einspruchsrechte des Bundesrates muß jede Bundesregierung auch bei den Ländern um Zustimmung für ihre Vorhaben werben. Dies erscheint unter den Bedingungen gegenläufiger politischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat besonders schwierig (Lehmbruch 1998). Selbst bei gleicher Parteienmehrheit ist aber eine Unter-

stützung der Regierungspolitik durch den Bundesrat nicht selbstverständlich, weil die Länder eben nicht nur Parteiakteure darstellen. Je vielfältiger die Koalitionen in den Ländern werden und je heterogener die ökonomischen und sozio-kulturellen Bedingungen, umso weniger bestimmen Parteipräferenzen das Abstimmungsverhalten im Bundesrat.

Der Trend zu einer bunten Landschaft unterschiedlichster Regierungskoalitionen und mehr Heterogenität der Lebensverhältnisse in den Ländern ist unverkennbar. 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 der Koalitionen. Sie entpolarisieren die parteipolitische Konfliktlinie im Bundesrat, wie sich in der Nachvereinigungsphase bereits mehrfach gezeigt hat (vgl. Czada 1995). Zugleich können dadurch auch neue Polarisierungen – etwa entlang der Konfliktlinie „arm-reich“ verstärkt werden. Die Handlungsspielräume der Bundesregierung werden jedenfalls von parteipolitischen Mehrheiten in den Ländern weniger abhängig (vgl. König 1998; Benz 1999).

Die neue Heterogenität der Wirtschaftsräume wirkt sich zusammen mit vielfältigen Parteikoalitionen in den Ländern auch auf den inneren Zusammenhalt der einzelnen Parteien aus. Ihren Bundesorganisationen fällt es nach der deutschen Vereinigung deutlich schwerer, einheitliche programatische Standpunkte zu formulieren und durchzusetzen. Dadurch wird der bereits vorher beobachtbare Trend zur Föderalisierung der Parteiorganisationen weiter verstärkt (vgl. Schmid 1990). Die – ebenfalls vereinigungsbedingte – Krise der Staatsfinanzen tut ein übriges. Sie intensiviert föderale Verteilungskonflikte und erhöht auf diese Weise ebenfalls die Spannung zwischen Partei- und Länderinteressen. Die klaren parteipolitischen Fronten der siebziger Jahre 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 Aufbau-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, im Maschinenbau und dem Chemie- und Mineralölsektor – kam es daher notwendig zu einem „Durchwursteln“ zwischen Bonn, Berlin, Brüssel und den Regierungen der neuen Bundesländer. 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 (im Mineralölsektor) beteiligt waren, vermittelt eine Ahnung davon, was geschieht, wenn die Zahl der Spieler im politischen Geschehen zunimmt.

Was bedeutet es, wenn heute bis zu 36 Regierungen auf Landes-, Bundes- und Europaebene das kollektive Schicksal des Staates mitbestimmen? Man sollte annehmen, daß dadurch Regieren immer schwerer, policy-Innovationen immer unwahrscheinlicher werden. Dies ist aber nicht unbedingt der Fall. Wenn die Zahl der Beteiligten an einer Entscheidung ein bestimmtes Maß übersteigt und zugleich die politischen Konfliktlinien vielfältiger werden und sich komplex überlappen, geraten wir aus einer Zone der Blockadeanfälligkeit in den Bereich des „mutual partisan adjustment“, in dem die Akteure wechselseitig aufeinander reagieren und Entscheidungen aggregativ zustandekommen. Pluralistisches „Durchwursteln“ wäre eine andere Bezeichnung für diese Art des politischen Prozesses. Dies alles gilt natürlich nur dann, wenn es sich bei den Beteiligten nicht um reine „Veto-Spieler“ handelt. Wäre es so, dann könnte jeder einzelne alle übrigen in ihrem Handeln ausbremsen. Soweit jedoch Veto-Positionen erst auf der Basis von Mehrheiten in heterogenen Gremien, zum Beispiel im nun vergrößerten Bundesrat, zustandekommen, kann ein solches Gremium nicht mehr umstandslos als „Veto-Spieler“ betrachtet werden. Sobald in und zwischen den korporativen Akteuren das Mehrheitsprinzip eine wirksame Rolle spielt und weitere, aus Mechanismen der Interorgankontrolle resultierende sublimale Möglichkeiten wechselseitiger Beeinflussung hinzutreten,³ sind durchaus dynamische politische Prozesse erwartbar. Anstatt strukturelle Veto-Positionen zu behaupten, wird es nun für die korporativen Akteure wichtiger, überhaupt eine Politik formulieren zu können, um damit Daten oder Anreize zu setzen, die andere korporative Akteure zu weiteren erwünschten Reaktionen veranlassen (vgl. Héritier 1997). Damit verbunden ist eine Öffnung der Politikentwicklung für neue Problemlösungen, zugleich aber auch eine Abnahme der Berechenbarkeit politischer Prozesse.

Die Zahl der entscheidungsbeteiligten korporativen Akteure und ihre innere Konstitution beziehungsweise Entscheidungsregeln beeinflussen gleichermaßen die Handlungsfähigkeit im politischen Gesamtsystem. In dieser Hinsicht kann für die Bundesrepublik eine Ausweitung und Heterogenisierung des politischen Handlungsfeldes konstatiert werden. Dasselbe gilt mit Abstrichen auch für die anderen europäischen Länder. Das Zusammentreffen von deutscher Vereinigung und europäischer Integration bewirkte, daß in Deutschland die innere und äußere Differenzierung des politischen Handlungsfeldes im Verlauf des letzten Jahrzehnts besonders ausgeprägt war. Das Wachstum und die fortschreitenden Differenzierung der Staatsorganisation ist ansonsten ein allgemeines Merkmal der Wettbewerbsdemokratien dieses Jahrhunderts. Der politische „Interessentenbetrieb“ wurde zudem, wie Max Weber es voraussah, immer weiter professionalisiert und befindet sich heute in der Hand einer „politischen Klasse“ (v. Beyme 1993) von Berufsstellvertretern. Damit wuchs die Identifikation mit und Abhängigkeit der individuellen Akteure von dem politischen Apparat, von korporativen Akteuren also wie Parteien, Verbänden, Organisationen. Wer so im politischen Betrieb verankert oder gar gefangen ist, ist der Gefahr der Betriebsblindheit besonders ausgeliefert. Die meisten heutigen Politiker sind weder Experten auf einem Fachgebiet außerhalb der Politik noch sind sie tief im gesellschaftlichen Alltag veran-

³ Gemeint sind Möglichkeiten der Personalrekrutierung sowie Informations- und Kontrollrechte (Beispiel Europäische Zentralbank) und daraus resultierende Mehrfachabhängigkeiten im Akteursfeld.

kert. Sie sind Vertreter politischer Organisationen, denen sie angehören und von denen sie ernährt werden.

Mit dem Organisationswachstum und der Ausdifferenzierung des politischen Handlungsfeldes wuchs offenbar die sachliche Komplexität von Entscheidungsmaterien. Technische und ökonomische Problemumwelten der Politik erzeugen Unsicherheit, die durch wissenschaftliche Beratung kaum gemildert, in vielen Fragen infolge einer in den letzten Jahrzehnten aufkommenden Pluralisierung von Expertenwissen und Beratungsgremien sogar weiter gesteigert wird. Probleme der Risikogesellschaft erfordern politische Entscheidungen, für die nicht nur der Konsens und das Wissen, sondern auch die für Überschaubarkeit und Berechenbarkeit sorgenden institutionellen Voraussetzungen fehlen.

Faßt man die skizzierten allgemeinen Entwicklungen zusammen und vergleicht sie mit der Sondersituation der Bundesrepublik in den ersten Nachkriegsjahrzehnten, so folgt daraus: Politisches Handeln ist heute mehr als in den Anfangsjahren der Bundesrepublik als Handeln unter Unsicherheit begreifbar. Dies ist in erster Linie auf das Ende des Ost-West-Konflikts, auf Veränderungen infolge der deutschen Vereinigung und der Europäischen Integration zurückzuführen. Bundespräsident Herzog diagnostizierte treffend, als er 1994 sagte: „Unser Weg in die Zukunft ist unsicherer, als er es noch vor fünf oder zehn Jahren war. Die Zukunft, in die wir hineingehen, ist schwierig. Sie ist nicht ohne weiteres mehr kalkulierbar, so wie das einige Jahrzehnte in der Vergangenheit war“.⁴ Die Verhältnisse sind unübersichtlicher geworden.

5. „Modell Deutschland“ am Ende?

Mehr als das engere deutsche Regierungssystem interessiert in der internationalen Politikwissenschaft eine spezifische politisch-ökonomische Konfiguration, die als „Modell Deutschland“ oder „German Model“ (Esser et al. 1979; Väh/Martkovits 1982; Katzenstein 1985; Scharpf 1987; Streeck 1997), neuerdings auch als eine Ausprägung des historisch noch weiter zurückreichenden „rheinischen Kapitalismus“ bezeichnet wird. Als sozialdemokratische Wahlkampfpapole von 1976 meinte der Ausdruck zunächst nur, daß Deutschland die wirtschaftlichen Turbulenzen im Gefolge der ersten Erdölkrise von 1974 besser als andere Industriestaaten gemeistert habe. Gegen Ende der siebziger Jahre wurde der Begriff zunehmend zur Kennzeichnung einer Politik des industriellen Strukturwandels und der Modernisierung altindustrieller Sektoren verwandt, vor allem dann, wenn sie mit dem Anspruch des sozialen Interessenausgleiches auftrat. Insofern waren die Strukturen gesellschaftlicher Interessenvermittlung mitgedacht, insbesondere die Einbindung von Gewerkschaften und Betriebsräten in die Politik des Strukturwandels. Als die Politikwissenschaft den Begriff aufnahm, verdichtete er sich zu einem theoretischen Konstrukt aus *neokorporatistischer Interessenvermittlung* und *materieller Ökonomisierung* der Politik. In der damaligen Debatte um das „Modell Deutschland“ wurden drei Schwerpunkte erkennbar, die von spezifischen politischen und gesellschaftlichen *Akteurkonstellationen* ausgingen.

⁴ In seiner Rede nach der Wahl zum Bundespräsidenten am 23. Mai 1994 (vgl. FAZ v. 25. Mai 1994: 4).

- „Modell Deutschland“ als *makroökonomischer Steuerungskomplex*: Hier stand die makroökonomische Konzertierung der Produzentenverbände im Vordergrund. Neben der Einbindung von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden in die allgemeine Wirtschaftspolitik galt vor allem das Tarifvertragswesen (Tarifautonomie, Flächentarifvertrag und Lohnführerschaft einzelner Tarifbezirke) als kennzeichnendes Merkmal kooperativer Konfliktbewältigung. Die Einbindung der Gewerkschaften in die Wirtschaftspolitik, wie sie als Bestandteil keynesianischer Wachstumsstrategien – z.B. in der „Konzertierten Aktion“ der Jahre 1968 bis 1976 – praktiziert wurde, findet sich als Forschungsgegenstand vor allem in frühen Beiträgen zum Konzept eines neuen Korporatismus. Scharpf (1987) beschreibt das Modell Deutschland als ein spezifisches institutionell eingebettetes Interaktionsgeflecht, das die Handlungsoptionen von Gewerkschaften, Bundesregierung, Bundesbank und Arbeitgebern bestimmt.
- *Institutionelle Sektorkoordination*: Politikwissenschaftler verbanden das „Modell Deutschland“ von Anfang an mit Fragen der Krisenregulierung in bestimmten Industriezweigen (Esser/Fach/Fäth 1983). Hier ging es um Probleme der industriellen Strukturanpassung und ihrer institutionellen Bewältigung. In diesen Kontext gehörte auch die am Beginn der achtziger Jahre einsetzende Diskussion um einen „Meso-Korporatismus“ und – später – um die „Governance of industries“. Dieser Diskussionsstrang läßt sich an eine ältere Debatte rückbinden, die mit Begriff „Organisierter Kapitalismus“ verbunden ist. In diesen Kontext gehört die bankenzentrierte Industriefinanzierung (Hausbankensystem), einschließlich weitreichender Überkreuzverflechtungen von Aufsichtsratsmandaten, die in der Wiederaufbauphase der fünfziger Jahre eine sektorale Quasi-Industriepolitik ermöglicht hatten.
- Das *Produktionsmodell Deutschland* kann als eine Ergänzung der genannten makro- und mesokorporatistischen Arrangements betrachtet werden. Hier ging es um die einzigartige Konfiguration von institutionellen Arrangements zur Gestaltung und Steuerung der Produktion. Vielfach standen die betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung und ihre Auswirkungen auf Modernisierungsprozesse im Vordergrund. Neben der Einbindung von Betriebsräten und Gewerkschaften wurde die Bedeutung des dualen Systems der Berufsausbildung und des „Meistersystems“ in der Produktionsorganisation hervorgehoben.

Für alle drei Bereiche bedeuten Globalisierung, europäische Integration und deutsche Vereinigung eine besondere Herausforderung. Ob es sich um die makroökonomische Steuerung des Aufbau-Ost handelt, um die institutionelle Koordination von Wirtschaftssektoren, die Mitbestimmung, die Tarifpolitik (Flächentarifvertrag), die Berufsausbildung, die Industriefinanzierung durch „Hausbanken“ oder um Institutionen der Produktionsorganisation wie das Meistersystem: Viele dieser traditionellen Elemente des Modells Deutschland wurden durch die Entwicklung deutscher Großunternehmen zu *global players*, durch die europäische Wettbewerbspolitik, sowie vor allem auch im Zuge des Aufbau-Ost in Frage gestellt oder schon aufgegeben (vgl. Czada 1998).

Institutionelle Verschiebungen größeren Ausmaßes wurden in einigen Sektoren bereits während der achtziger Jahre erkennbar. Die Herausbildung eines *regulativen Staates* nach amerikanischem Vorbild begann mit der Zulassung privater Funkmedien und setzte sich nach der Privatisierung und marktwirtschaftlichen Transformation von

Post, Telekommunikation und Bahn fort. In diesen und anderen Sektoren – z.B. im Finanzmarktsektor und im Strahlenschutz – entstanden seit Mitte der achtziger Jahre neue Regulierungsbehörden. Schrumpfende Verteilungsspielräume in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, das Aufkommen neoliberaler Strategien der Entstaatlichung, die Forderung nach staatlicher Risikovorsorge und das Wachstum umweltpolitischer Regulierung sowie das im Rahmen der europäischen Integration verstärkte Bemühen um Vereinheitlichung resultierten in einer Zunahme regulativer Ordnungspolitik. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft erfährt gegenwärtig einen grundlegenden Wandel.

6. Globalisierung, Europäisierung und Vereinigung

Im Mai 1997 stellte der Vorsitzende des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI), Olaf Henkel, lapidar fest: „Unser Modell will keiner mehr“.⁵ Politiker, Gewerkschafter und Wissenschaftler beklagen, daß Erfolgskonzepte, die das „Modell Deutschland“ einst auszeichneten, neuen Anforderungen nicht mehr gewachsen seien. Neun Jahre nach der deutschen Vereinigung, an der Schwelle zur vollständigen europäischen Marktintegration und angesichts einer globalen Entgrenzung von Finanzströmen und Produktionsnetzwerken, stellt sich die Frage, ob ein nationales System der politischen Ökonomie, wie es das westdeutsche Modell darstellt, überleben kann (vgl. Streeck 1997).

Das westdeutsche Modell wird zum Teil durch *exogene* Anpassungsprobleme herausgefordert. Damit verbunden sind Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und des sektoralen Strukturwandels. Das frühere Vermögen nationaler Regierungen, das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft nach sozialpolitischen Vorstellungen einzurichten, ist seit der Aufgabe fester Wechselkurse und aller Kontrollen im zwischenstaatlichen Kapitalverkehr beeinträchtigt. Anscheinend hat die spezifisch westdeutsche Konfiguration des Wohlfahrtsstaates, bestehend aus den Elementen eines lohnarbeitszentrierten Sozialstaatsmodells, korporatistischer Interessenvermittlung, industrieller Bankenmacht, Zentralbankautonomie und föderalem Standortwettbewerb, in einer institutionell entbetteten, entgrenzten Weltwirtschaft ihren früheren Vorteil eingebüßt.

Die andere – *endogen* verursachte – Herausforderung resultiert aus den Folgen der deutschen Vereinigung. Das Bruttosozialprodukt pro Jahr und Einwohner sank von 40.200 DM in Westdeutschland (1990) auf 36.000 DM (1991) im wiedervereinigten Deutschland (Statistisches Bundesamt 1996: 641). Entsprechend war die Bundesrepublik im OECD-Vergleich der wirtschaftlichen Leistungskraft vorübergehend auf Rang 12 zurückgefallen – nicht mehr allzuweit von Rang 17 entfernt, den einst die DDR – ungerechtfertigt – für sich beansprucht hatte. Neben den ökonomischen und finanziellen verengten sich die politischen Gestaltungsspielräume. Statt elf sind es nun 16 Bundesländer, darunter fünf neue mit ganz spezifischen Problemlagen, welche die Politik der Bundesregierung mitbestimmen. In den neuen Bundesländern funktionieren zudem nicht alle dorthin übertragenen Institutionen des westdeutschen Modells (vgl. Czada 1998).

⁵ Interview in „Die Zeit“ Nr. 20 vom 9. Mai 1997: 19.

Der tiefe historische Einschnitt, den die Wiedervereinigung bewirkte, läßt zumindest die Frage aufkommen, ob das westdeutsche Modell ohne dieses singuläre Ereignis in der Lage gewesen wäre, die weltwirtschaftlich induzierten Probleme der neunziger Jahre zu meistern. Ohne die Sonderaufgaben der deutschen Einheit wären immerhin zusätzliche sozialpolitische Verteilungsspielräume von nicht weniger als 700 Milliarden DM zur Lösung wirtschaftlicher Anpassungsprobleme verfügbar, die im Zuge des Aufbau-Ost konsumtiv verwendet wurden. Man kann annehmen, daß ohne diesen Ressourcenabfluß eine korporatistische Modernisierungsstrategie in der Tradition des Konsensmodells Deutschland größere Erfolgchancen gehabt hätte. Die einstigen sozialpolitischen Verteilungsspielräume scheinen auf lange Zeit verloren. Auch das in der Bundesrepublik ausgebildete Kräftegleichgewicht zwischen den Tarifparteien geriet ins Wanken. Es begann sich zu verschieben, als Repräsentanten des Arbeitgeberlagers in ostdeutschen Tarifkonflikten die Chance sahen, aus dem Nachkriegskonsens der Bundesrepublik auszubrechen.

Für Gewerkschaften und Unternehmerverbände bedeutete der Aufbau-Ost eine Zerreißprobe, die mit Verbandsflucht, Streiks, zahlreichen Schlichtungsverfahren bis hin zu einer akuten Gefährdung der Institution „Flächentarifvertrag“ einherging. Daraus erwuchsen Veränderungen der industriellen Konfliktregelung die, über makroökonomische und tarifpolitische Aspekte hinausgehend, auch die Unternehmens- und Betriebsebenen umfaßten. *Öffnungsklauseln* in Tarifverträgen schufen neue Verhandlungsmaterien für Betriebsräte. *Neue Produktionskonzepte*, wie sie von Großunternehmen in Ostdeutschland erstmals konsequent umgesetzt wurden, stellten herkömmliche Praktiken betrieblicher Interessenvertretung in Frage. Das Vertrauensleutesystem der Gewerkschaften geriet in Gefahr, von der Teamorganisation am Arbeitsplatz verdrängt zu werden (bei der Teamsprecher die Vermittlerrolle zur unteren Leitungsebene einnehmen). Dies alles sind kleine Veränderungen, wenn man sie mit den „großen Erzählungen“ von Ulrich Beck über Risikogesellschaft, Globalisierung oder eine heraufziehende Weltbürgerschaft vergleicht. Indessen basieren auch solche großen Entwicklungszüge – wenn sie denn stimmen sollten – auf der Verkettung kleiner Ereignisse.

7. Beständigkeit und Lernerfahrung

Das Signum der Bundesrepublik ist eine verbreitete Konsens- und Kompromißorientierung im Umgang zwischen den maßgeblichen korporativen politischen Akteuren. Diese Orientierung – *Verhandlungsdemokratie* und *Korporatismus* (Lehmbruch 1998) – ruht auf historischen Lernerfahrungen. Solche Erfahrungen können im Laufe von Generationen durchaus verblassen. Trotzdem würde die Verhandlungsdemokratie der Bundesrepublik weiterbestehen. Die große Zahl gegenmajoritärer Institutionen, die fast systembedingte Notwendigkeit von Koalitionsregierungen sowie eine hochorganisierte Gesellschaft zwingen zu Verhandlungslösungen auf allen politischen Ebenen und Politikfeldern. Neben der Bundesregierung bestimmen heute 16 Bundesländer, das Bundesverfassungsgericht, die frühere Bundesbank und heutige Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission und mit ihr 16 weitere europäische Regierungen die Politik in Deutschland.

Die Bundesrepublik ist von der Staatsgründung des Jahres 1949 nicht nur zeitlich weit entfernt. Hinter ihr liegt ein Entwicklungspfad mit vielen Verzweigungen, der nicht nur in Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch im politischen System deutliche Spuren hinterlassen hat. Das politische Handlungsfeld, auf dem nicht nur die obersten Staatsorgane, sondern weitere Kräfte wie Parteien, Verbände, Kirchen, Beratungsgremien oder spontane Gruppierungen agieren, entwickelte sich offener und lebhafter, als es Kritiker in der restaurativen Phase der fünfziger Jahre befürchtet hatten. Die *lautlose Dynamik* des politischen Geschehens fällt besonders dann ins Auge, wenn man die historisch vorausgegangenen politischen Systeme und ihre Konfliktstrukturen zum Vergleich heranzieht. Das politische Akteursystem als eine Konstellation korporativer staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, deren Zusammenwirken den politischen Prozeß und seine Ergebnisse bestimmt, hat sich während der fünfzig Jahre Bundesrepublik reibungsloser den veränderten Zeitläufen angepaßt, als dies im Kaiserreich, der Weimarer Republik oder dem NS-Staat je der Fall war.

„Bonn ist nicht Weimar“. Dieser Satz durchzieht die Geschichte der Bundesrepublik wie ein geheimer Wappenspruch unter dem Bundesadler. Warum Bonn nicht Weimar wurde, betrachten viele als ein Verdienst des Grundgesetzes. Tatsächlich steckt aber weit mehr dahinter. Die außerordentliche politische Stabilität ist das Ergebnis einer Gleichgewichtslage, die über die Legalordnung und den engeren staatlichen Bereich hinaus reicht. Sie umfaßt ein weites politisches Handlungsfeld, auf dem staatliche und gesellschaftliche korporative Akteure in einer Weise zusammenwirken, wie es zu Zeiten der Weimarer Republik nicht annähernd gelungen ist.

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. Die Rede von einer nach der deutschen Vereinigung von 1990 entstehenden „Berliner Republik“ ist offenbar vielen ein Ärgernis. Die Kritik von Max Kaase (vgl. NZZ Nr. 262 v. 11.11.1998: 5) lautet, wer davon spricht, suggeriere oder provoziere gar Veränderungen, wo doch nichts als Kontinuität sei. 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“.⁶ Seine Befürchtung geht dahin, 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 „Modells“ weckt hier offenbar Ängste, weil er nur als Zäsur und nicht – wie es richtig wäre – als ein Prozeß kontinuierlicher Anpassung gedacht wird.

Wer, wie die meisten Politiker und Politikwissenschaftler, Reformstau und Reformunfähigkeit beklagt, mag sich nur widerwillig eingestehen, daß ständig in Fluß ist, was sich gestaltungswilliger Intervention zäh entgegenstellt. Obwohl hinreichend bekannt ist, daß es die Politik mit gesellschaftlicher Eigendynamik zu tun hat und unter demokratischen, pluralistischen Bedingungen meist nur zur begrenzten Rationalität inkrementalen „Durchwursteln“ fähig ist, beherrscht ein Mythos der Machbarkeit nach wie vor den politischen Wettbewerb. Dabei sind es doch meist nur stückwerkartige Impulse, die von der Politik ausgehen, und flüchtige Chancen, die sie in turbulenten

⁶ Bewährungsprobe der Normalität. Rede zur deutschen Außenpolitik Dr. Wolfgang Schäuble 20.06.1997.

Problemumwelten ergreifen kann. Dies ist nicht wenig. Kleine Impulse können in dem fein austarierten Gleichgewichtssystem liberaler Wettbewerbsdemokratien ausreichen, um folgenreiche Veränderungen in Gang zu setzen – Veränderungen, die sich gleichwohl bei einer Vielzahl verschlungener Handlungsfelder in den wenigsten Fällen zielgenau steuern lassen.

Es gibt also durchaus politische Weichenstellungen, die wie das Initial einen Satz, einen Abschnitt oder ein neues Kapitel einleiten. Wohin sie letztlich führen, läßt sich aber meist nicht voraussehen. Oft können sie nur im Nachhinein, zuweilen sogar erst mit jahrzehntelanger Verspätung als Weichenstellungen erkannt werden. Trotzdem bleibt Politik in ihrem Kern das Streben, der gesellschaftlichen und ökonomischen Dynamik Richtung zu geben sowie ihr eine bleibende Ordnung aufzuzwingen. Wer die Protokolle des verfassungsgebenden Parlamentarischen Rates liest und die spätere Wirkung seiner Entscheidungen betrachtet, erkennt ohne weiteres, daß die Geschichte kein sozialevolutorischer „Blindflug“ von Systemen ist und ebensowenig das Werk großer Männer, sondern das sich stetig reproduzierende Produkt historischer Lernprozesse und institutionell eingebetteter Interaktionen. Der föderative, von gegenmajoritären Kräften gezähmte, neokorporatistische Staat gleicht einem weit verzweigten Kanalsystem mit Haupt- und Nebensträngen, in dem politische – auf Machterwerb ausgerichtete – und soziale – Umverteilung erstrebende – Interessen transportiert werden. Mehr als kleinschrittiger, *reformloser Wandel* ist von einem auf so komplizierten staatlichen Strukturen aufgesetzten politischen *Interessentenbetrieb* wie der Bundesrepublik kaum erwartbar.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur*, 1999: „Ende der Politikverflechtungsfallen? – Der kooperative Bundesstaat im veränderten Parteienwettbewerb“. Vortrag an der FernUniversität Hagen am 07.01.1999.
- Beyme, Klaus von*, 1993: Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt a.M.
- Böhret, Carl*, 1993: Funktionaler Staat. Frankfurt a.M.
- Brandt, Peter*, 1999: Revolution by Defeat? Germany after 1945, in: *Reinhard Rürup/Antony J. Nichols* (Hrsg.), The Problem of „Revolution“ in Germany. Oxford.
- Chandler, Alfred D.*, 1966: Strategy and structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Garden City, NJ.
- Czada, Roland*, 1986: Zwischen Arbeitsplatzinteresse und Modernisierungszwang. Bestandsbedingungen und Auswirkungen gewerkschaftlicher Politikeinbindung im internationalen Vergleich. (Diss., Univ. Konstanz). Konstanz: Sozialwissenschaftliche Fakultät. Erhältlich über: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Diss.html>.
- Czada, Roland*, 1994: Schleichweg in die „Dritte Republik“. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: PVS 35, 245-270.
- Czada, Roland*, 1998: Der Vereinigungsprozeß – Wandel der externen und internen Konstitutionsbedingungen des westdeutschen Modells, in: *Georg Simonis* (Hrsg.), Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen. Opladen, 55-86.
- Deutscher Bundestag und Bundesarchiv* (Hrsg.), 1975–1997: Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949. Akten und Protokolle. 11 Bände. München.
- Döhler, Marian/Manow, Philip*, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den siebziger Jahren. Opladen.
- Esser, Josef et al.*, 1979: Das „Modell Deutschland“ und seine Konstruktionsschwächen. Editorial, in: *Leviathan* 1, 1-11.
- Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner*, 1983: Krisenregulierung. Zur politischen Umsetzung ökonomischer Zwänge. Frankfurt a.M.

- Héritier, Adrienne*, 1997: Policy-making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Different Policy Areas, in: *Journal of European Public Policy* 4, 171-189.
- Hesse, Joachim J./Ellwein, Thomas*, 1992: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 2 Bde., 7. Aufl. Opladen.
- Holtmann, Everhard*, 1998: Die deutsche Tradition und das politische System der Gegenwart, in: *ders./Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München, 1-42.
- Horn, Wolfgang*, 1996: Rechtsstaatsprinzip und Sozialstaatsprinzip, in: *Peter Massing* (Hrsg.), *Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland*. Schwalbach, 68-80.
- Katzenstein, Peter* (Hrsg.), 1987: *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic*. Ithaca, NY.
- König, Thomas*, 1998: Regierungswechsel ohne politischen Wandel? Ein Vergleich des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Regierung Kohl, einer Regierung Schröder, einer großen Koalition und einer SPD-Alleinregierung, in: *ZParl* 29, 478-495.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundestag*. 2. Aufl., Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks, in: *Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier* (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M./Boulder, Col., 121-158.
- Lindblom, Charles E.*, 1965. *The Intelligence of Democracy*. New York.
- Lowi, Theodore*, 1979: *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*. 2. Aufl., New York.
- Markovits, Andrei S.*, 1982: Introduction: Model Germany – a cursory overview of a complex construct, in: *Andrei S. Markovits* (Hrsg.), *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland*. New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: *Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M., 9-38.
- Prätorius, Rainer*, 1995: Institutionen und Regierungsprozess, in: *Arno Mohr* (Hrsg.), *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München/Wien, 487-566.
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: *AÖR* 104, 389-413.
- Ritter, Gerhard, A.*, 1998: *Über Deutschland. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte*. München.
- Rudzio, Wolfgang*, 1996: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Aufl., Opladen.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M.
- Schmid, Josef*, 1990: *Die CDU-Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*. Opladen.
- Schwarz, Hans-Peter*, 1984: Modernisierung oder Restauration? Einige Vorfragen zur künftigen Sozialgeschichtsforschung über die Ära Adenauer, in: *Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann* (Hrsg.), *Nordrhein-Westfalen im Industriezeitalter*, Bd. 3. Wuppertal, 278-293.
- Simonis, Georg* (Hrsg.), 1998: *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen*. Opladen.
- Sobota, Katharina*, 1998: *Einwirkungen des Europarechts auf den deutschen Rechtsstaat*. Hagen: Hagener Universitätsreden, Fernuniversität Hagen.
- Streeck, Wolfgang*, 1997: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?, in: *New Political Economy* 2, 237-256.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.* (Hrsg.), 1985: *Private Interest Government – Beyond Market and State*. London.
- Winkler, Heinrich-August*, 1972: *Pluralismus oder Protektionismus? Verfassungspolitische Probleme des Verbandswesens im deutschen Kaiserreich*. Wiesbaden.