



Astrid Lorenz\*

1990 war unklar, ob und wie schnell der politische Systemwechsel in Ostdeutschland (und in den anderen postsozialistischen Staaten) gelingen würde. Die einen prophezeiten, dass die Besonderheit des Beitritts zur Bundesrepublik die Ostdeutschen politisch entmündige und die Region zum Armenhaus mache;<sup>1</sup> anderen galt genau diese Besonderheit des von der großen Mehrheit der Ostdeutschen gewünschten schnellen Beitritts zu einem gut funktionierenden politisch-administrativen System als wichtiger Erfolgsfaktor. So erspare man sich riskante Experimente und ein kostenträchtiges »Durchwursteln«. Auch die sozialwissenschaftlichen Theorien waren uneins darüber, wie stark man Wandel wirklich politisch steuern und gestalten kann.<sup>2</sup> Wie hat sich in den 25 Jahren deutscher Einheit die Politik in Ostdeutschland tatsächlich entwickelt?

Die politische Kultur blieb in West- und Ostdeutschland relativ stabil. Gleich war und ist das Bekenntnis zur Demokratie als bester Regierungsform. Am stärksten unterscheiden sich die Gerechtigkeitsvorstellungen, die Einstellungen zur Religion bzw. zum Verhältnis zwischen Staat und Kirche, zur Rolle der Frau, zu den Institutionen der Parteiendemokratie und in Bezug auf Direktdemokratie. Die Ostdeutschen bevorzugen ein geringes Wohlstandsgefälle, sind mit der Funktionsweise der Demokratie weniger zufrieden, vertrauen den rechtsstaatlichen Institutionen weniger und wünschen sich häufig mehr Möglichkeiten der direkten Abstimmung über Politikinhalt durch das Volk (vgl. Roller 2010; Pickel 2011a). In vielen Punkten ähneln die Einstellungen Ostdeutscher der politischen Kultur in anderen postsozialistischen Staaten (vgl. Gabriel 2008). Sie sind damit eher nicht

Reaktionen auf konkrete politische Entwicklungen und Entscheidungen in Deutschland, sondern Erbschaften des Sozialismus oder Begleitphänomene des Systemwechsels.

Ungeachtet der relativ manifesten Einstellungsunterschiede bei den genannten Themen gibt es Angleichungen, darunter Annäherungen der Einstellungen Westdeutscher an die Ostdeutscher. Sie müssen nicht ursächlich durch die deutsche Einheit bedingt sein. Oft handelt es sich um Reaktionen auf allgemeine Modernisierungsentwicklungen und die vielfältigen ökonomischen Krisenerscheinungen seit den 1990er Jahren. So stieg unter repräsentativ befragten Westdeutschen der Anteil jener, die sagten, der Sozialismus sei eine »gute Idee, die schlecht ausgeführt wurde«, von 1990 bis 2010 um 15 Prozentpunkte. Trotzdem blieb der Abstand zwischen den Antworten West- und Ostdeutscher hier sehr groß: 45% der befragten Westdeutschen unterstützten die Aussage, aber 74% der Ostdeutschen (vgl. Pickel 2011b, S. 390).

Bei den Abgeordneten im Bundestag sind ebenfalls Annäherungen zu beobachten. Spiegelbildlich zu den Einstellungen der Bevölkerung stieg der Anteil der Befürworter staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft unter den westdeutschen Abgeordneten. Zugleich nahmen ihr Integrationsgefühl und ihre Zufriedenheit ab, verblieben aber auf relativ hohem Niveau, während sich die ostdeutschen Abgeordneten ausweislich der Befragungen zunehmend gut integriert fühlen und die demokratischen Institutionen stützen. Die Werte der Abgeordneten der Partei DIE LINKE lagen zwar niedriger, folgten aber grundsätzlich dem Trend (vgl. Best und Vogel 2011, S. 131 ff.). Die im Vergleich zur ostdeutschen Bevölkerung deutlich höhere Zufriedenheit der Abgeordneten ist vermutlich dadurch begründet, dass sie die Instrumente der parlamentarischen Demokratie gut kennen, regelmäßig nutzen und ihre Einflussmöglichkeiten schätzen.

In der Bevölkerung ist dies weniger der Fall. Darauf lassen der geringe Organisa-

\* Prof. Dr. Astrid Lorenz ist Inhaberin der Professur Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Politik in Europa an der Universität Leipzig.

<sup>1</sup> So die Argumentation des damaligen SPD-Spitzenkandidaten Oskar Lafontaine (1990).

<sup>2</sup> Skeptisch sind System-, Kultur-, Struktur- und Organisationstheorien, da die Systemkomplexität, schwer änderbare Strukturen oder organisatorische Beharrungskräfte politische Steuerung erschweren. Optimistisch sind eher die Theorien des Institutionalismus und Rationalismus, wenn Demokratisierung und ökonomische Liberalisierung nur gut genug geplant sind und die richtigen Anreize gesetzt werden.

tionsgrad der Ostdeutschen in Bezug auf Parteien, Gewerkschaften und Berufs- bzw. Wirtschaftsverbände schließen. Zugleich beteiligen sich die Ostdeutschen im Vergleich zu Westdeutschen weniger an Wahlen auf allen Ebenen (vgl. Statistisches Bundesamt 2013). Damit nutzen sie genau jene Organisationen und Instrumente, über die in der repräsentativen Demokratie effektiv Interessen signalisiert und Einfluss auf die politische Debatte und Entscheidungsfindung genommen werden kann, in weit geringerem Maße. Dadurch schlägt für sie ein wesentlicher Vorzug der Demokratie – die politische Teilhabe – nicht zu Buche, während die ökonomischen Strukturprobleme von deutscher Teilung und Systemwandel nach wie vor deutlich zu spüren sind. Da Bürger bei der Bewertung des Systems tendenziell dessen Leistungen, wie Wohlfahrt, höher gewichten als die Möglichkeiten der politischen Teilhabe (vgl. Holtmann 2007, S. 8), können wahrgenommene Einbrüche oder Verschiebungen staatlicher Leistungen (wie abnehmende regionale Polizeipräsenz, Schulschließungen o.Ä.) die individuelle Bilanz der Bewertung stark beeinflussen.

Der im Osten in regionaler Häufung verbreitetere Skeptizismus gegenüber der Funktionsweise des politischen Systems lässt sich somit nicht nur mit dem Fortbestand teilungsbedingter Sozialisationen erklären, sondern auch aus der individuellen Bilanz von Nutzen und Kosten des Systems, die sich von gut organisierten Deutschen gerade in prosperierenden Regionen (West- oder Ostdeutschlands) unterscheidet. Problematisch ist, dass durch die geringere politische Beteiligung zugleich die skeptischeren Bewertungen der Funktionsweise der Demokratie, unter anderem die wahrgenommene Distanz zwischen Abgeordneten und Bevölkerung, zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden. So nahm der Anteil Ostdeutscher an den Abgeordneten auf allen Ebenen innerhalb der vergangenen 25 Jahre nicht zu, sondern ab (vgl. Best und Vogel 2011).

Das Wahlverhalten in Ostdeutschland ist nicht nur durch die geringere Beteiligung gekennzeichnet, sondern auch durch eine höhere Wechselwählerschaft (Volatilität). Darüber hinaus fällt auf, dass seit Ende der 1990er Jahre wachsende Anteile der Wähler für Parteien stimmten, die an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern können, darunter für extreme und populistische Parteien. Seither sind die östlichen Landesparlamente fragmentierter als die westdeutschen. Grundsätzlich handelt es sich bei der gestiegenen Volatilität, Pluralisierung von Stimmabgaben und Stimmhaltung aber um gesamtdeutsche Phänomene, die nur in Ostdeutschland früher auf hohem Niveau auftreten. Sie hängen mit dem für alle modernen westlichen Gesellschaften typischen Abschmelzen großer sozialer Gruppen und der Individualisierung von Lebensstilen und Wertvorstellungen zusammen (vgl. Jesse 2011). Die pluralisierten Interessen können schlechter in den Programmen der traditionellen Großorga-

nisationen (wie Parteien, Gewerkschaften) spezifisch adressiert werden.

Auch das Vorhandensein zweier Parlamentsparteien links der Mitte ist nur auf den ersten Blick mit den historischen Umständen in Deutschland zu begründen. Diese erklären zwar die Existenz dieser Parteien 1990, nicht aber ihre dauerhafte Fortexistenz. Tatsächlich gibt es in vielen europäischen Staaten eine oder weitere Parteien links der Sozialdemokratie, die unterschiedliche Präferenzen im linken Wählerspektrum ansprechen. Die LINKE hat sich zwar in Ostdeutschland als für weite Teile der Bevölkerung wählbare Partei etabliert, doch verhält sich ein großer Teil ihrer potenziellen Wähler ebenso volatil wie Sympathisanten anderer Parteien. Ihre Zweitstimmenanteile sanken beispielsweise nach der Beteiligung an Landesregierungen als kleiner Koalitionspartner in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Die als Reaktion der Wähler auf die Agenda 2010 der Bundes-SPD gestiegenen Stimmenanteile könnten daher künftig wieder fallen. Die Zahl der Mitglieder sinkt bei allen Parteien aufgrund von Altersabgängen und geringen Neuzugängen. Sie sind in den neuen Ländern daher eher Wähler- als Mitgliedsparteien – ein Trend, der sich auch im Westen Deutschlands abzeichnet (vgl. Jun et al. 2009).

Die Regierungsbildung in Ostdeutschland folgt grundsätzlich dem gleichen Muster wie in Westdeutschland und auf Bundesebene: Je höher die Parteienfragmentierung im Parlament, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Bildung einer (geduldeten) Minderheitsregierung, einer übergroßen Koalition aus zwei großen Parteien oder gar drei Parteien (vgl. Schniewind 2008). Das »Magdeburger Modell« einer von der LINKEN geduldeten Minderheitsregierung oder eine »Ampelregierung« aus SPD, FDP und Bündnis 90, wie sie erstmals in Brandenburg praktiziert wurde, sind in leicht anderer parteipolitischer Colorierung auch in den alten Bundesländern verbreitet.

Dass in den neuen Bundesländern in kurzen Zeitabständen ganz unterschiedliche Parteienkoalitionen gebildet wurden, liegt also nicht an spezifischen Entscheidungen der Wahlsieger, sondern vorrangig am Wahlverhalten der Bevölkerung. Dadurch gibt es kaum verfestigte politische Blöcke. Das Regierungshandeln ist zumindest personell oft wenig langfristig planbar. Jede Wahl kann die Grenzziehungen zwischen Regierung und Opposition deutlich durcheinanderbringen. Sachsen mit seiner dominierenden CDU und Brandenburg mit einer starken SPD haben zwar langjährige Regierungsparteien, doch sanken deren Zweitstimmenanteile deutlich und die Koalitionspartner wechselten.

Die von den Regierungsmehrheiten konkret getroffenen politischen Entscheidungen variierten trotz der unterschiedlichen Koalitionen wenig von Wahl zu Wahl und zwischen den Ländern, obgleich die Programmatiken der Parteien sich

sichtlich unterscheiden. Dies liegt vor allem an den (aus der Wirtschaftsschwäche resultierenden) Finanzproblemen der öffentlichen Hand und an der Ähnlichkeit der wichtigsten drängenden Probleme, mit denen sich die Länder befassen müssen. Noch viel stärker als im unitarischen bundesdeutschen Föderalismus ohnehin schon üblich, sind die wichtigsten Ausgabenposten damit vordefiniert, und es bleibt wenig Raum, um die parteiprogrammatischen Profile in Akzentuierungen des Ausgabeverhaltens, z.B. großen landespolitischen Programmen, sichtbar zu machen. Die brandenburgische Regierung versuchte dies beispielsweise nach 1990, erlegte sich aber schon ab der zweiten Legislaturperiode selbst Restriktionen auf, da die vielen Maßnahmen nicht finanzierbar waren (vgl. Lorenz et al. 2015). Daher schlagen sich variierende Wahlergebnisse nur bedingt in unterschiedlichen Regierungsentscheidungen nieder – eine Ähnlichkeit zu den osteuropäischen Systemwechselstaaten. Die Politik im dauer-CDU-regierten Sachsen unterscheidet sich von der im dauer-SPD-regierten Brandenburg nicht so stark wie bestimmte Politiken in westlichen Ländern mit unterschiedlichen langjährigen Regierungsparteien (vgl. Hildebrandt und Wolf 2015).

Die neu eingeführte Schuldenbremse wird die Handlungsspielräume der finanzschwachen Länder, zu denen die ostdeutschen nach wie vor gehören, weiter einschränken, da sie die in West und Ost lange praktizierte Finanzierung von Politiken durch Kreditaufnahme bremst.

Dass nur das Geld ausgegeben wird, das auch wirklich vorhanden ist, steigert zwar die finanzielle Effektivität, tut der Generationengerechtigkeit gut und ist auch mit dem Verfassungsgebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse vereinbar, solange für die meisten Politikbereiche Bundesgesetze gelten und damit Bundesgeld fließt. Der Mechanismus verschärft jedoch das Problem, dass im Osten parteipolitische Differenzen einen geringeren Effekt auf die Politikentscheidungen haben als in den finanzstärkeren westlichen Bundesländern. Dies kollidiert mit der Logik der Demokratie und ist möglicherweise ein Grund für den Wahlskeptizismus vieler Menschen in Ostdeutschland und anderen Staaten mit wirtschaftsstrukturellen Problemen. Zu Unrecht, denn parteipolitische Gestaltung ist dennoch weiter möglich und gerade in Krisenzeiten wichtig.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Verarbeitung gesellschaftlicher Faktoren in ganz Deutschland ähnlichen Mustern folgt und die politisch-administrativen Institutionen grundsätzlich gut funktionieren. Allerdings überformten nach 1990 die schwache Wirtschaftsstruktur und Transformationsprobleme den Effekt der Institutionen. Bereits im Aggregat vorhandene (und anders verursachte) Unterschiede der politischen Kultur, so die geringe parteipolitische Affinität der Menschen, verstetigten sich dadurch. Diese Prozesse waren parteipolitisch oder vermittels Regierungshandeln

kaum zu steuern, wie die Ähnlichkeit der Einstellungen und des Verhaltens in vielen Systemwechselstaaten trotz ganz unterschiedlicher politischer Konstellationen zeigt. Der Beitritt zu einem funktionierenden politisch-administrativen System führt also nicht automatisch zu identischen Verhaltensweisen.

Die Bundesregierungen und auch die Landesregierungen versuchten, durch umfassende Ausgleichspolitiken, z.B. Sonderzahlungen, Förderprogramme u.Ä., die strukturellen Nachteile zumindest teilweise auszugleichen. Dadurch wurden viele Krisenphänomene des rapiden politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels abgemildert und Ostdeutschland nicht, wie von Einheits skeptikern befürchtet, das Armenhaus Deutschlands. Allerdings lösten die Ausgleichspolitiken die Strukturprobleme nicht auf; besonders die schwache Wirtschaftskraft und geringe Eigenkapitaldecke bestehen weiter fort. Zugleich schufen sie eigene Probleme und Abhängigkeiten und verstetigten in gewisser Weise die Sonderstellung des Ostens – unter anderem da die meisten Mittel zweckgebunden flossen, also die autonome landespolitische Entscheidungsfindung und Experimentierfreudigkeit nicht förderten.

Im Ergebnis ähneln sich die ostdeutschen Länder heute untereinander nach wie vor viel stärker als die westdeutschen Länder, fügen sich jedoch in deren Gesamtspektrum in vielen Fragen in einer mittleren Position ein (vgl. u.a. Freitag und Vatter 2008). In Bezug auf das Organisations- und Wahlverhalten und bestimmte politische Einstellungen sind sogar Anpassungen »des Westens« an »den Osten« zu beobachten. Diese Annäherungen haben mit der Problematik der deutschen Zweiteilung und Einheit sowie den konkreten Regionen oft ursächlich nichts zu tun, können aber zu ähnlichen Problemen führen, wie sie in Ostdeutschland auftreten. Ernst zu nehmen ist besonders der Zusammenhang zwischen strukturell bedingter geringer Wirtschaftskraft, politischer Mobilisierungsschwäche und Skepsis gegenüber der Funktionsweise der Demokratie.

## Literatur

Best, H. und L. Vogel (2011), »Politische Eliten im vereinten Deutschland«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 120–152.

Freitag, M. und A. Vatter (2008), »Die Bundesländer zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie«, in: M. Freitag und A. Vatter (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 307–327.

Gabriel, O.W. (2008), »Politische Einstellungen und politische Kultur«, in: O.W. Gabriel und S. Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 181–214.

Hildebrandt, A. und F. Wolf (Hrsg.) (2008), »Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich«, in A. Lorenz, A. Anter und W. Reutter (2015), *Politik und Regieren in Brandenburg*, Springer, Wiesbaden, im Erscheinen.

Holtmann, E. (2007), »Einleitung«, in: E. Holtmann und W.J. Patzelt (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 7–19.

Jesse, E. (2011), »Wahlen und Parteien«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 99–119.

Jun, U., O. Niedermayer und E. Wiesendahl (Hrsg.) (2009), *Die Zukunft der Mitgliederpartei*, Budrich, Leverkusen.

Lafontaine, O. (1990), »Einheit in diesem Jahr«, *Der Spiegel* (6/), 14–25.

Lorenz, A., A. Anter und W. Reutter (2015), *Politik und Regieren in Brandenburg*, Springer, Wiesbaden, im Erscheinen.

Pickel, G. (2011a), »Zwischen beständigen Differenzen und überraschenden Angleichungen«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 169–188.

Pickel, S. (2011b), »Erst Vielfalt schafft Wissen über Ost und West«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 375–400.

Roller, E. (2010), »Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland«, in: P. Krause/ und I. Ostner (Hrsg.), *Leben in Ost- und Westdeutschland*, Campus, Frankfurt am Main, 597–614.

Schniewind, A. (2008), »Regierungen«, in: M. Freitag und A. Vatter (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 111–160.

Statistisches Bundesamt (2013), *Datenreport 2013*, Kap. 13, verfügbar unter: [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de).