



Im Klammergriff struktureller Faktoren?

Die politische Kultur in Sachsen im europäischen Vergleich

Astrid Lorenz

EU-Skepsis in Ostmitteleuropa:
Demonstration vor der Prager
Burg gegen die Aufnahme von
Flüchtlingen
© Xxx)

Einleitung

Wegen zahlreicher Übergriffe gegen Ausländer, rechter Hochburgen und einer scheinbar starken Anfälligkeit für populistische Einstellungen steht Sachsen seit geraumer Zeit im Fokus medialer Berichterstattung. Ist Sachsen „anders“ und wenn ja, worin liegen die Ursachen dafür?

Der vorliegende Beitrag zeigt zunächst anhand eines europäischen Vergleichs, dass das Land mit Blick auf die politischen Einstellungen und das politische Verhalten der Men-

schen insgesamt keinen Sonderfall darstellt, auch wenn die erwähnten Ereignisse einen anderen Eindruck erwecken. Wenn Sachsen „anders“ ist als andere Bundesländer, dann so „anders“ wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Tschechien oder Ungarn. Überall begegnen die Menschen hier der Funktionsweise ihrer Demokratie mit Skepsis und ein großer Anteil sehnt sich nach einem „Regieren mit starker Hand“. Verglichen damit, sind die politischen Einstellungen und Verhaltensweisen in Sachsen im Großen und Ganzen sogar günstiger für die Demokratie.

Hier gibt es beispielsweise mehr überzeugte Demokraten und ein größeres Vertrauen in den Rechtsstaat.

Im zweiten Teil zeigt der Aufsatz, dass es nichts der Region Eingeschriebenes ist, was für ihr „Anderssein“ sorgt; vielmehr fördern die hier anzutreffende Mischung aus rapidem Strukturwandel, beschränkten finanziellen Spielräumen des Regierens, tradierten Normvorstellungen und dem Gefühl der Inferiorisierung gegenüber „fremden Zentren“ (Berlin, Brüssel) bestimmte politische Einstellungen und Verhaltensweisen. Scheinbar „sächsische“ Verhältnisse sind vielerorts möglich, wo diese Faktoren ähnlich auftreten – etwa in ländlichen Regionen West- und Südeuropas, die rasche Strukturumbrüche durchlaufen. Der Beitritt Ostdeutschlands zur Bundesrepublik förderte zwar ein Gefühl der Unterprivilegierung, federte aber zugleich die sozialen Einbrüche der gewünschten wirtschaftlichen Liberalisierung ab und sorgte für politisch-institutionelle Stabilität. Im Vergleich mit Ostmitteleuropa begünstigte dies Sachsen letztlich.

Die Zusammenhänge verdeutlichen, dass Politik und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung nicht nur durch konkrete Parteien oder Regierungsentscheidungen, sondern in hohem Maße durch allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Faktoren beeinflusst sind. Diese determinieren zwar die Entwicklung nicht, da reflektierende Menschen sich aus ihrem „Klammergriff“ lösen können, aber es sind größere Anstrengungen nötig, um eine lebendige Demokratie zu gestalten und zu schützen als unter anderen Rahmenbedingungen. Der letzte Abschnitt schlägt zwei politische Maßnahmen vor, die geeignet sein könnten, Beteiligungswünschen entgegenzukommen und ein realistisches Demokratieverständnis zu fördern.

Sachsen als „Hybrid“ im postsozialistischen Raum

Die Medienberichterstattung und der politische Diskurs in Deutschland sind traditionell national gerahmt. So verwundert es nicht, dass Sachsen fast immer nur mit dem Rest Deutschlands, nicht aber mit Osteuropa oder anderen europäischen Regionen verglichen wird. Analytisch aber liegt der Vergleich mit Ostmitteleuropa viel näher, teilen doch die Systemwechsler viele Ähnlichkeiten in Bezug auf die Erfahrung eines undemokratischen Fürsorgestaates, umfassenden politischen und wirtschaftlichen Wandels einschließlich

ökonomischer Schwierigkeiten sowie des Beitritts zu einem anderen Staat (Ostdeutschland) bzw. einem bereits etablierten supranationalen Staatenverbund, der Europäischen Union (Ostmitteleuropa).

Obgleich Studien zu politischen Einstellungen und politischem Verhalten in Europa Unterschiede zwischen *allen* Staaten der Europäischen Union und auch Uneinheitlichkeiten *innerhalb* von Staaten belegen (etwa bei unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen), bilden die postsozialistischen Gesellschaften bis heute bei manchen Schlüsselaspekten politischer Einstellungen eine eigene Gruppe, die deutlich abweicht.¹ Dies gilt, wenngleich in geringerem Maße, auch für die ostdeutsche Gesellschaft. Allerdings tendiert sie in einigen Aspekten mehr „zum Westen“ und ist insofern ein Hybrid.

Typisch für die postsozialistischen Gesellschaften ist Ostdeutschland, wenn es um die Parteiidentifikation geht. Deutlich weniger Menschen als im Rest EU-Europas identifizieren sich hier mit Parteien – in Ostdeutschland, Polen, Spanien, Slowenien und Estland sogar besonders wenige.² Die einzigen Parteien mit einer relativ stabilen Mitglieder- und Anhängerschaft sind in Ostdeutschland die CDU und die Linke, doch haben auch diese beiden Parteien es nicht geschafft, nachhaltig viele jüngere Unterstützer an sich zu binden. Damit gehen in ganz Ostmitteleuropa eine niedrige Wahlbeteiligung und ein hoher Anteil an Wechselwählern einher. Zwar sinkt die Parteiidentifikation auch im Rest Europas, doch die Unterschiede sind trotzdem erheblich.

Dass dies nicht (jedenfalls nicht nur) dem Verhalten der konkreten Parteien allein geschuldet sein kann, zeigt eine weitere Ähnlichkeit Ostdeutschlands mit Ostmitteleuropa: Hier gibt es generell eine schwächere Gruppensozialisation; nicht nur die Bindung an Parteien, sondern die Bindung an jegliche Großorganisationen, wie Gewerkschaften und Kirchen, ist schwach ausgeprägt. Dies bestätigen auch nach Bundesländern aufgeschlüsselte Analysen für Sachsen.

Typisch für Ostmitteleuropa ist zudem, dass in Ostdeutschland ein großer Anteil der Menschen die *tatsächliche* Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land kritisch sieht. Der Wert liegt auf einem gleich niedrigen Niveau wie in der Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Lettland und Ungarn und zeigt wie in den beiden letztgenannten Ländern wenig Änderungen. (In den südeuropäischen Staaten sind diese Werte ähnlich niedrig.)³

1 Oscar W. Gabriel, Politische Einstellungen und politische Kultur, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2008, S. 181-214, hier S. 206-207.

2 Gabriel (wie Anm. 1), S. 204.

3 Gabriel (wie Anm. 1), S. 191 ff.

- 4 Silvia von Steinsdorff, Institutionelle Stabilität, politische Fragilität: Die mittel- und osteuropäischen Parlamente 25 Jahre nach dem demokratischen Neubeginn, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 46 (2015) 2, S. 235-256, hier S. 245, 256.
- 5 Gabriel (wie Anm. 1), S. 195 ff.
- 6 Gabriel (wie Anm. 1), S. 198.
- 7 Tom Mannewitz, Politische Kultur und demokratischer Verfassungsstaat, Baden-Baden 2015, S. 300 f., 308 ff.
- 8 Grigore Pop-Eleches/Joshua A. Tucker, After the Party: Legacies and Left-Right Distinctions in Post-Communist Countries, Estudio/Working Paper 2010/250, June 2010.
- 9 Wie Anm. 8.
- 10 Mannewitz (wie Anm. 7), S. 319.
- 11 Mannewitz (wie Anm. 7), S. 303-304.
- 12 Timm Beichelt, Die Folgen der Osterweiterung für die politische Kultur und Demokratie in Mitteleuropa, in: Moritz Brunn/Jan H. Fahlbusch/Raj Kollmorgen u.a. (Hrsg.), Eigenarten und (Inter-)Dependenzen von post-sozialistischem Wandel und Europäischer Integration, Münster 2009, S. 107-130, hier S. 111 ff.
- 13 Mannewitz (wie Anm. 7), S. 317.

Ähnlich ist in Ostdeutschland und Sachsen wie in Ostmitteleuropa, dass die Parlamente es zwar schafften, trotz der fragilen, fragmentierten und nicht selten polarisierten Parteiensysteme Stabilität zu gewährleisten,⁴ jedoch dafür nicht mit einem hohen Ansehen „belohnt“ wurden. Vielmehr schweben sie in gewisser Weise über den Bürgerinnen und Bürgern. Typisch ist ein schwaches Vertrauen in Parlamente, das in Ostdeutschland wie in Ostmitteleuropa grundsätzlich niedriger liegt als im Rest EU-Europas und im Gegensatz zur Entwicklung im Rest der EU seit 1990 sogar noch sinkt. Ostdeutschland hat hier immerhin eine Zwischenposition inne und weist ähnlich wie Estland, Ungarn, Frankreich, Portugal und Spanien mittlere Vertrauenswerte auf.⁵ Dies ist auch deshalb relevant, weil mit dem Vertrauen in Institutionen oft das Vertrauen in Politiker steigt oder sinkt.⁶

Wie in Ostmitteleuropa generell gewichten die Menschen in Ostdeutschland und konkret auch in Sachsen die soziale Gleichheit gegenüber der Freiheit höher. Entsprechend präferieren sie als politische Ziele zumeist Wirtschaftswachstum und eine hohe soziale Sicherheit. Im Vergleich der deutschen Bundesländer zeigte sich für Sachsen sogar die stärkste Befürwortung sozialer Gerechtigkeit und wie in den anderen ostdeutschen Ländern nahezu Einstimmigkeit hinsichtlich abgefragter Instrumente der Sozialstaatlichkeit, bspw. Unterstützung von Senioren und Studierenden, Gesundheitsversorgung u.ä. bis hin zu einer hohen Befürwortung staatlicher Preiskontrolle.⁷

Ähnlich ist auch, dass die Sozialstruktur der Rechts-Links-Anhänger sich deutlich von jener des restlichen Europas unterscheidet. Während dort Jüngere, Höhergebildete und demokratischer eingestellte Menschen sich tendenziell stärker als links bezeichnen, neigen sie in den postsozialistischen Staaten eher in die rechte Richtung. Umgekehrt sind „Rechte“ sonst eher ältere Menschen, im Osten hingegen viele Jüngere.⁸

Ähnlich ist auch das abweichende Verständnis von „rechts“ und „links“. Ältere, die sich in postsozialistischen Staaten und auch in Ostdeutschland als „links“ positionieren, stützten sich dabei vor allem auf die materielle Gleichheitsorientierung und sehen den Staat in der Verantwortung für Wirtschaftsentwicklung und Versorgung. In anderen Staaten Europas sind hingegen auch soziopolitische Aspekte (Multikulturalismus, Minderheitenschutz, antiautoritäre Erziehung

u.ä.) hochrelevant für die Selbstverortung als „Linke“.⁹ Dieser Mechanismus ist in Ostdeutschland bei Jüngeren zunehmend zu beobachten, spielt aber insgesamt weiter eine geringere Rolle. Im Bundesländervergleich gab es in Sachsen den geringsten Anteil an Postmaterialisten.¹⁰

Mit dem unterschiedlichen Verständnis von „rechts“ und „links“ könnte zusammenhängen, dass in Ostdeutschland und auch in Sachsen weniger Menschen ein linksextremes Bündnis für unwählbar halten und mehr Menschen die PDS bzw. Linke wähl(t)en als in den anderen Bundesländern. Ihre Priorisierung von Umverteilungspolitik verschreckt nicht in einer Region, in der wenige damit rechnen müssen, durch sie schlechter gestellt zu werden und der andernorts bestehende soziopolitische „Kulturbruch“ bestand in geringerem Maße. Rechtsextreme Bündnisse wurden überall lange weit entschiedener zurückgewiesen.¹¹

Trotz der Ähnlichkeiten in den politischen Einstellungen und Präferenzen in Ostmitteleuropa gewannen unterschiedliche Parteien Mehrheiten. Dies wird verständlicher, wenn man berücksichtigt, dass diese sich programmatisch alle eher im Zentrum aufhielten. Seit einigen Jahren ist allerdings in ganz Ostmitteleuropa eine gewisse Radikalisierung der Wählerschaft und einiger Parteien – neuer sowie bisher gemäßiger – hinsichtlich sozio-ökonomischer Themen zu beobachten.¹² Aufgrund der geringen Wahlbeteiligung in der Breite konnten hochmotivierte Protestwähler leicht höhere Wählerstimmenanteile erringen.

Während in Ostmitteleuropa Slogans gegen die Europäische Union, ausländische Unternehmen, Asylbewerber und Migranten große Popularität erlangten, richteten sie sich in anderen europäischen Staaten stärker gegen das eigene politische und wirtschaftliche Establishment. In Ostdeutschland und konkret auch Sachsen finden beide inhaltlichen Zielrichtungen zunehmend Unterstützung. Zu beachten ist dabei, dass sich in Sachsen weit mehr Menschen, nämlich mehr als ein Viertel, in Befragungen sogar revolutionären Veränderungen gegenüber aufgeschlossen zeigten als in den meisten anderen Bundesländern.¹³

Bei zwei Aspekten tendiert Ostdeutschland stärker in die Richtung der in Westeuropa gemessenen Werte: Zum einen ist hier (wie in Tschechien) die Zustimmung zur Demokratie als Ordnungsmodell stärker ausgeprägt als in den anderen ostmitteleuropäischen Staa-

ten.¹⁴ Dies täuscht nicht darüber hinweg, dass auch viele Ostdeutsche, die bereits in einem anderen politischen System gelebt haben, nicht an die grundsätzliche Überlegenheit der Demokratie als Ordnungsmodell glauben. Zum anderen ist in Ostdeutschland das Vertrauen in die Institutionen des Rechtsstaates – konkret in Polizei und Gerichte – vergleichsweise höher ausgeprägt als in den meisten postsozialistischen Staaten.¹⁵ Doch auch hier weisen fast alle ostdeutschen Bundesländer (außer Thüringen) niedrigere Werte auf als die alten.¹⁶

Insgesamt wurde die Ausprägung der politischen Kultur in Ostdeutschland als distanziert-legalistisch bezeichnet. Es bildet eine Gruppe mit Italien und Ungarn, während etwa die politische Kultur in Westdeutschland wegen der höheren Demokratiezufriedenheit als demokratisch-legalistischer Typus charakterisiert wurde.¹⁷

Strukturelle Faktoren als Ursache

In den Sozialwissenschaften wird regelmäßig untersucht, ob „Region“ ein relevanter Erklärungsfaktor für bestimmte scheinbare Besonderheiten ist. Die gängigsten Erklärungsfaktoren für Muster der politischen Einstellungen und des politischen Engagements sind jedoch die sozioökonomische Lage, das Bildungsniveau, die Art der Religion bzw. Areligiosität sowie Systemsozialisation (z. B. sozialistisches Erbe) und die Organisationsbindungserfahrung (strukturelles „Sozialkapital“). Auch die Systemwechselforschung schwenkte nach einer langen Phase der Orientierung an regierenden Mehrheiten, Parteien und Koalitionen inzwischen wieder stärker zur Untersuchung struktureller Faktoren über. Tatsächlich scheinen sie eine größere Bedeutung für Entwicklungsunterschiede zu haben, als zwischenzeitlich gedacht.¹⁸ In jüngerer Zeit gewann dabei die Mitgliedschaft in der Europäischen Union mehr Aufmerksamkeit.

Unterschiede in den Ergebnissen lassen sich teils auf die methodischen Differenzen der Untersuchungen zurückführen, z.B. ob viele Menschen standardisiert befragt werden oder wenige Menschen in ihrem Verhalten beobachtet werden. Manche scheinbaren Widersprüche lösen sich aber bei komplexeren Erklärungsmodellen auf.

Dies betrifft beispielsweise die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren, um die Erklärungen der politischen Einstellungen und des Verhaltens immer wieder kreisen. Dass die soziale Gleichheit gegenüber der Freiheit hö-

her gewichtet wird, werteten manche Beobachter beispielsweise als vom Sozialismus ererbte „Versorgungsmentalität“.¹⁹ Andere zeigten, dass staatsinterventionistische Einstellungen und Gleichheitspräferenzen im Osten Deutschlands erst später, nämlich im Laufe der 1990er Jahre, erstarkten.²⁰ Sie führen daher die wirtschaftliche Situation als Grund an. Beides (Sozialisation und Situation) passt zusammen, wenn man berücksichtigt, dass der Abbau von Ungleichheit die Sensibilität für verbliebene Ungleichheiten fördert.²¹

Menschen in Ostmitteleuropa, die in eher nivellierten Gesellschaften sozialisiert wurden, empfanden die in den 1990er Jahren gewachsenen ökonomischen Unterschiede innerhalb der Gesellschaft daher deutlicher,²² selbst wenn es ihnen materiell fast durchgängig besser ging als zu sozialistischen Zeiten. Auch kleine (tatsächliche oder vermutete) Unterschiede in materiellen Zuwendungen oder Erleichterungen des Staates für bestimmte Adressatenkreise, etwa Steuerzahler, Empfänger staatlicher Leistungen, Asylbewerber, Mütter oder Abgeordnete, werden hier – auch in Sachsen – sensibel wahrgenommen und schnell als ungerecht empfunden. Wann genau ein Gefühl relativer Benachteiligung eintritt, ist also nicht nur beeinflusst von der tatsächlichen sozioökonomischen Lage, sondern auch durch den Filter tradierter Normerwartungen.

Auch in anderer Hinsicht sind komplexere Erklärungsmodelle nötig. Während beispielsweise für die westeuropäischen Staaten ein statistischer Zusammenhang zwischen einer höheren sozialen Ungleichheit und einem niedrigeren Vertrauen in demokratische Institutionen und einer geringeren Demokratiezufriedenheit beobachtet wurde sowie eine schwächere politische Beteiligung besonders einkommensschwacher Gruppen,²³ so zeigte sich für postsozialistische Staaten dieser empirische Zusammenhang nicht.²⁴ Zwar fördert hier eine stärkere individuelle Wahrnehmung sozialer Ungleichheit den Wunsch nach einem „Regieren mit starker Hand“; die Unzufriedenheit mit der aktuellen Funktionsweise der Demokratie ist aber nicht vorrangig an die Einkommensverteilung geknüpft und muss also andere prioritäre Ursachen haben.

Ungeachtet der aktuellen Diskussionen über die Verteilung des Wohlstands ist auch klar, dass zumindest in Sachsen und Deutschland die Menschen heute im Schnitt materiell besser dastehen als in Zeiten, in denen das poli-

14 Gabriel (wie Anm. 1), S. 188, 190; Gert Pickel, Die subjektive Verankerung der Demokratie in Osteuropa, in: Uwe Backes/Tytus Jaskulowski/Abel Polese (Hrsg.), Totalitarismus und Transformation, Göttingen 2009, S. 261-283, hier S. 266ff.

15 Gabriel (wie Anm. 1), S. 195 ff.
16 Mannewitz (wie Anm. 7), S. 404.

17 Gabriel (wie Anm. 1), S. 206-207.

18 Wolfgang Merkel, Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. Politische Vierteljahresschrift 48 (2007) 3, S. 413-433.

19 Eckhard Jesse, Wahlen und Parteien: Ostdeutsche Spezifika und westdeutsche Annäherungen, in: Astrid Lorenz (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften, Leverkusen 2011, S. 99-119, hier S. 100.

20 Detlef Pollack/Olaf Müller, Die unvollendete Einheit – ein später Triumph der DDR?, in: Birgit Schwellig (Hrsg.), Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft, Wiesbaden 2004, S. 207-230, hier S. 212 ff.

21 Rainer Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands, Opladen 1996, S. 275.

22 Eine Analyse von zwölf postsozialistischen Staaten ergab, dass Menschen in Staaten mit einer geringeren Einkommensungleichheit mehr dazu tendieren, Wahrnehmungen von sozialer Ungleichheit mit einer Erwartung marktinduzierter sozialer Konflikte zu verknüpfen, nicht aber mit der Demokratiebewertung, während bei einem höheren Niveau der Einkommensungleichheit weniger Menschen meinen, dass der Markt soziale Konflikte hervorruft. Vgl. Stephen Whitefield/Matthew Loveless, Social Inequality and Assessments of Democracy and the Market, in: Europe-Asia Studies 65 (2013) 1, S. 26-44, hier S. 32, 37, 39.

23 Armin Schäfer, Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4/2010, S. 131-156.

24 Whitefield/Loveless (wie Anm. 22), S. 37.

25 Gabriel (wie Anm. 1), S. 202.

26 Jesse (wie Anm. 19), S. 101.

27 Amelie Kutter/Vera Trappmann, Das Erbe des Beitritts, in: dies., Das Erbe des Beitritts: Europäisierung in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 2006, S. 13-55.

tische Engagement noch größer war. Es wäre daher falsch, aus statistischen Zusammenhängen von Aggregatdaten abzuleiten, man müsste nur den Wohlstand mehr und die Einkommensverteilung nivellieren und alle Menschen würden politisch gleich interessiert, demokratisch eingestellt und politisch aktiv sein.

Zwei weitere Faktoren, die für die Erklärung politischen Engagements zumindest in Deutschland immer wieder ins Spiel gebracht wird – Bildung und Kompetenzvertrauen – besitzen in Sachsen und Ostmitteleuropa geringere Relevanz. Das Bildungsniveau in dieser Großregion ist nicht niedriger als in Westeuropa. Hinsichtlich des Gefühls, politisch kompetent zu sein, zählen West- und Ostdeutschland neben Zypern, Dänemark, Österreich, Irland, Bulgarien und Ungarn sogar zu den Spitzenreitern.²⁵ Vor dem Hintergrund der in Westeuropa ausgemachten statistischen Zusammenhänge müsste daher das politische Engagement deutlich höher ausgeprägt sein. Entweder steht also auch in Westeuropa hinter dem statistischen Zusammenhang ein ganz anderer Faktor, der in Ostmitteleuropa anders ausgeprägt ist, oder er gilt nicht überall. Auch die Religionszugehörigkeit erwies sich als wenig erklärungssträftig.

Die Muster der beschriebenen Werte sprechen eher dafür, dass auch falsche Eingangserwartungen gegenüber der Gestaltung und Gestaltbarkeit von Politik eine wichtige Rolle für die Erklärung der Unzufriedenheit in Ostmitteleuropa spielen – der Glaube, dass ein demokratisches Institutionensystem sich ohne großen Einsatz aus der Gesellschaft heraus quasi von selbst exekutiert, weitgehend unabhängig von den konkreten gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu guten Lösungen führt und dass der Beitritt zur Bundesrepublik bzw. zur Europäischen Union viele Probleme schlagartig löst. Diese Erwartungen wurden (zwangsläufig) enttäuscht, damit einhergehend blieb das strukturelle Sozialkapital schwach ausgeprägt, was wiederum *spill-over*-Effekte in Bezug auf die politische Partizipation verhinderte:

Mit den Härten der persönlichen Lebensumstellung befasst und froh über die entfallene staatliche Politisierung, waren die meisten Menschen in den 1990er Jahren nicht politisch engagiert. Es entstanden ähnliche Parteien wie in Westeuropa bzw. Westdeutschland, aber da keine vergleichbare gesellschaftliche Konfliktlinienstruktur bestand,

waren sie nicht durch eine aktive gesellschaftliche Trägerschaft untersetzt; der Wandel vollzog sich erst später und langsam.²⁶ Wegen der zunächst recht homogenen Gesellschaftsstruktur überlappten sich die Zielsetzungen der Parteiprogramme stark, was das Risiko eines Nichtengagements senkte. Die Engpässe in den Staatshaushalten schränkten die faktischen Gestaltungsspielräume der Regierungen massiv ein und bestimmte strukturelle Probleme des Systemwechsels traten zutage. Regierungen wurden dafür abgestraft und anschließend neue Koalitionen praktiziert. Allerdings machten die Wähler die Erfahrung, dass sich die Politikentscheidungen oft nicht sehr stark voneinander unterschieden – eben wegen der programmatischen Überlappungen, der beschränkten finanziellen Gestaltungsspielräume und der strukturellen Rahmenbedingungen. Dies schwächte das Vertrauen in die Fähigkeiten oder Redlichkeit der Politiker.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die ambivalenten Folgen des Wunsches nach einem Beitritt zur Europäischen Union in Ostmitteleuropa bzw. zur Bundesrepublik in Ostdeutschland. Einerseits verstärkte er die intern angelegten und bereits vorangeschrittenen Prozesse der Demokratisierung und ökonomischer Liberalisierung positiv, andererseits bestand eine asymmetrische Verhandlungssituation hinsichtlich der Beitrittsmodalitäten, zumal es wegen der geringen Partizipation der Bevölkerung und ihres übereinstimmenden Wunsches nach einem schnellen Beitritt keine ernsthaften Vetospieler gab, die Kurskorrekturen im Sinne einer beidseitigen Annäherung erzwungen hätten. In dieser asymmetrischen Konstellation entwickelten die EU (und Westdeutschland) recht einseitig „Moralismus und Sendungsbewusstsein“ oder zumindest wurde dies von der anderen Seite so wahrgenommen. Der Vergleich mit Westeuropa führte außerdem dazu, dass eigene Erfolge etwa in der Wohlfahrtsentwicklung als dennoch nicht ausreichend empfunden werden.²⁷

Mit einiger Verzögerung, als die wichtigsten Lebensgrundlagen neu etabliert waren, erstarkten die Kritik an Westdeutschen bzw. der EU, „abgehobenen Politikern“ und die Forderung nach mehr direkter Demokratie, die aber im starken Kontrast zur geringen Beteiligung an Wahlen und Volksabstimmungen steht. Nicht nur in Sachsen, sondern in ganz Ostmitteleuropa kam es zu einer nachholenden „Politisierung der Politik“ – die seit den Hartz-Reformen und in Ostmitteleuropa

seit dem EU-Beitritt zu beobachtende Radikalisierung eines Teils der Wählerschaft und einiger Parteien ist ein Indiz dafür. Auf diesen Trend setzten sich die Themen Migration, EU und Anti-Establishment-Ausfälle nur drauf.

Tatsächlich wird der Einfluss „fremder Mächte“ und der Gestaltungsspielraum von Politikern vielfach überschätzt.²⁸ Die Entscheidung für weitgehende Wirtschaftsreformen wurde nicht von außen aufgezwungen, sondern sie fiel schon lange vor dem Beitritt zur Bundesrepublik bzw. zur Europäischen Union und wurde durch vielfache Kaufentscheidungen der Konsumenten, die sich gegen einheimische Unternehmen richteten, faktisch abgestützt. Es waren in Teilen diese eigenen Entscheidungen, deren Folgen später zu einer Radikalisierung betrogen, nicht Vorgaben externer „Mächte“ oder das Versagen eigener Eliten – doch diese sind bequeme Schuldige.

Zwar ist es richtig, dass mit dem Bedarf, dem Institutionensystem beizutreten (DDR) bzw. den *acquis communautaire* (Ostmitteleuropa) zu übernehmen, ein stärkerer Anpassungsdruck gegenüber den neuen Mitgliedern erzeugt wurde – ein Prozess, der auch als Konditionalität gefasst wird –, doch sowohl in der „alten“ EU als auch in den Beitrittsgebieten hatte die EU wenig Einfluss auf die politischen Interaktionen und die konkreten politischen Institutionen.²⁹ Sie wirkte eher über Politiken, führte in großem Umfang finanzielle Mittel zu und kompensierte auf diese Weise zumindest teilweise Folgen von politischen Richtungsentscheidungen, die in Ostmitteleuropa selbst getroffen worden waren. In Ostdeutschland, das wie auch Sachsen in noch erheblicherem Maße von solchen Unterstützungsleistungen profitierte, zeigt sich an der im postsozialistischen Vergleich demokratiefreundlicheren politischen Kultur und höheren Wahlbeteiligung, dass dies auch günstige Effekte haben kann.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Demokratisierung in einigen Teilen nur oberflächlich vollzogen wurde; die faktische Funktionsweise der Institutionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wich ab, da bestimmte innere Anpassungsprozesse nicht oder nur teilweise stattfanden.³⁰ Insofern ist der kritischen Bewertung der tatsächlichen Funktionsweise der Demokratie durch viele Menschen durchaus zuzustimmen, wenn man ein normativ anspruchsvolles Demokratiekonzept zugrunde legt; diese Defizite wurden aber von ihnen selbst mit herbeigeführt

und sie lassen sich daher weder allein „der Politik“ anlasten noch durch einen Institutionen- oder *policy*-Transfer vonseiten der EU (oder Westdeutschlands) oder durch einen weiteren Austausch der regierenden Parteien (weiter) beheben.³¹ Die Impulse müssen aus der Gesellschaft selbst kommen und in der Gesellschaft wirken, Menschen- und Bürgerrechte, Gewaltenteilung, Pluralismus und Verfassung achtend.

Entwicklungsperspektiven

Der Effekt struktureller Rahmenbedingungen lässt sich nicht einfach abschalten. Jedoch könnten zwei Maßnahmen die Situation in Sachsen (und in Ostmitteleuropa) verbessern: die Stärkung des Parlaments und eine teilweise Delegation politischer Entscheidungen in die Gesellschaft. Warum ist das relevant?

Demokratien machen aus der Not eine Tugend: Aus Einsicht darin, dass kein System der Welt die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen gleichermaßen optimal erfüllen kann, vergeben sie Macht nur auf Zeit und nach Wahl durch die Menschen. Sie machen den friedlichen politischen Konflikt zur Triebkraft der gesellschaftlichen Entwicklung. Regeln und Entscheider müssen sich permanent gegenüber öffentlicher Kritik bewähren. Damit das funktioniert, benötigen Demokratien Vertrauen, Gestaltungsspielräume und Bürger, die ihre politischen Interessen erkennen und aktiv verteidigen können. Diese Zusammenhänge sollten mehr Menschen vermittelt und durch konkrete Erfahrungen bewusst werden.

Zu diesem Zweck sollten die Parlamente zum einen sich selbst stärken. Ihnen kommt in dieser Zeit der gewachsenen Politisierung eine potenziell besonders wichtige Rolle zu. Abgeordnete müssen ein hohes Maß an Aufgaben erfüllen, die Parlamenten früher nicht zukamen. Zu nennen sind die Beobachtung und Kontrolle der immer komplizierter organisierten staatlichen Politiken, die heute stärker mit Unternehmen und gesellschaftlichen Akteuren koordiniert werden, der europäischen Politik sowie der Gestaltung grenzüberschreitender Politiken, aber auch die Kommunikation politischer Zusammenhänge in einer anspruchsvolleren, kleinteiliger gewordenen, durch zahlreiche Interessenunterschiede gekennzeichneten, schwer erreichbaren Gesellschaft.

An diese veränderten Rahmenbedingungen sollten die Arbeitsressourcen der Abgeord-

28 Radoslaw Markowski, Conclusion, in: Radoslaw Markowski/Paul G. Lewis (Hrsg.), *Europeanising Party Politics? Comparative Perspectives on Central and Eastern Europe*, Manchester 2011, S. 236-247, hier S. 245.

29 Tanja Börzel, Deep Impact? Europeanization Meets Eastern Enlargement, in: Amelie Kutter/Vera Trappmann (Hrsg.), *Deepening and Widening in an Enlarged Europe: The Impact of Eastern Enlargement*, Baden-Baden 2006, S. 99-116, hier S. 107.

30 Börzel (wie Anm. 29).

31 Vgl. Beichelt (wie Anm. 12), S. 127.

32 Paul Ackermann/Ragnar Müller, Bürgerhandbuch, Schwalbach/Taunus 2016.

33 Der Landtag könnte beispielsweise durch die Formulierung von Rückfallpositionen (wie bisher Zeitkorridore, Kompetenzanforderungen a service-learning-Module o.ä.) die Risiken abmildern und weiter letztverantwortlich sein. Denkbar sind auch die Begrenzung auf lokale Modellprojekte, eine Befristung von Änderungen und die Bindung der endgültigen Entscheidung an positive Zwischenevaluierungen. Solche Öffnungs-, Experimentier- und Evaluationsklauseln sind übliche Bestandteile moderner Gesetzgebung und modernen Managements.

neten angepasst werden. Wie in der Arbeitswelt üblich, könnten zugleich Leistungsindikatoren eingeführt werden, die den Arbeitsaufwand, die Bevölkerungsnähe, möglicherweise auch inhaltliche Erfolge messbar machen. Die meisten Abgeordneten würden von dieser Änderung profitieren, denn es würde sichtbar, wieviel sie in Ausschüssen leisten, wie viele Anträge sie einbringen, mit wie vielen Besuchergruppen sie reden und wie stark sie an der Basis unterwegs sind – Dinge, die von der kritischen Öffentlichkeit derzeit oft wenig wahrgenommen werden.

Zum anderen könnten Bürger mehr in die Pflicht genommen werden, um Beteiligungswünschen entgegenzukommen und ein realistisches Demokratieverständnis zu fördern. Dies wäre noch wirksamer als konventionelle politische Bildung, die Erwachsene oft nicht erreicht und die nicht mit konkreten Konsequenzen verbunden ist. Unverbindliche Angebote der Bürgerbeteiligung, die in den vergangenen Jahren erheblich erweitert wurden,³² wie Jugendparlamente, werden bisher kaum angenommen. Einige Formen der Bürgerbeteiligung, wie Volksentscheide, führen zu eruptiven Entscheidungsfindungen ohne langfristige Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht. Zudem zeigen viele Studien für Westeuropa, dass mit dem Aufwand und der Unverbindlichkeit der Beteiligung die soziale Schieflage der Aktiven steigt: Höher Gebildete und materiell besser Gestellte sind neben den inhaltlich Hochmotivierten oft überrepräsentiert. Diese potenziellen Probleme müssten bei der Konzeption der Beteiligung beachtet werden.

Günstig wäre es, allgemein und leicht zugänglichen Arenen, beispielsweise Schulen, die Pflicht zur regelmäßigen Klärung bestimmter Angelegenheiten bei erkennbaren Alternativmöglichkeiten aufzuerlegen. Dies muss nicht so weit gehen wie in Hessen oder Niedersachsen, wo die Landesregierungen den Schulen bzw. den Kommunen die Entscheidung über die Länge des Wegs zum Abitur (8 oder 9 Jahre) übertragen, sondern könnte auch niedrigschwelliger sein. So könnten Eltern im Einvernehmen mit der Gesamtlehrerkonferenz und dem Schulträger

jährlich neu über den Beginn des Unterrichts entscheiden. Dies wäre nah an der aktuellen Regelung, würde aber die Gewichtung der Einflussnahme verschieben. Außerdem könnten Schulklassen im Einvernehmen mit der Gesamtlehrerkonferenz und der Schulkonferenz über die Ausgestaltung verpflichtender *service-learning*-Module entscheiden, die den Dienst an der Gemeinschaft zum Ziel haben. Solche Änderungen sind landesrechtlich leicht möglich; derzeit hat der sächsische Landtag wie die meisten Landesparlamente die Regelung der Elternmitwirkung und Schulorganisation in Teilen an das Kultusministerium delegiert.

Klar ist, dass diese Maßnahmen – wie alle anderen Maßnahmen auch – die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie nicht komplett auflösen und sogar weiteren Unmut erzeugen könnten. Sie würden den einen zu viel Belastung, Zwangsbeteiligung, Risiken, regulatives Durcheinander bedeuten, andere könnten monieren, dass sie nur Sand in die Augen streuten, weil sie Beteiligung im Kleinen ermöglichten, jedoch zentrale Fragen der Machtverteilung nicht antasten. Eine Verlagerung von Entscheidungsbedarfen würde jenen großen Anteil von Menschen mit in die Pflicht nehmen, die Parlamente zu ihrer eigenen Entlastung schätzen und zufrieden mit der Funktionsweise der repräsentativen Demokratie sind. Eine Verlagerung von Kompetenzen fördert außerdem das Risiko einer Nichtregelung und Belastung der Gesellschaft, indem Konflikte „vor die Haustür“ verlagert werden.

Das große Plus solcher Entscheidungsveränderungen: Es würde deutlich, dass jede auf Kollektive bezogene Entscheidung zwangsläufig Kritiker findet, dass nicht jede scheinbar suboptimale Entscheidung Ergebnis von Machtmissbrauch ist und dass individuelles Handeln politische Wirksamkeit entfaltet, die für die Demokratie elementar ist. Menschen müssten einen Schritt über die Kritik hinausgehen und sich ernsthaft mit der Gestaltung und Umsetzung von Alternativen auseinandersetzen. Ob und unter welchen Umständen³³ dies die Nachteile und Risiken übertrumpft, muss politisch geklärt werden.

Autorin

Prof. Dr. Astrid Lorenz
Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft
Professur Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Politik in Europa
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig