

Zur Lage der Demokratie in Deutschland

Manfred G. Schmidt

In welcher Verfassung ist die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland?¹ Ist sie kerngesund, oder angeschlagen, vielleicht nur noch Fassade, oder gar todkrank?²

Beantwortet wird diese Frage in vier Schritten:

- (1) Zunächst wird Deutschlands Demokratietyp mit Hilfe der Regierungslehre porträtiert.
- (2) Hierauf folgen Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit vor 1990 und seit der Wiedervereinigung.
- (3) Drittens wird geprüft, wie Deutschland im Lichte von vergleichenden Theorien abschneidet, die kritisch über die Demokratie urteilen.
- (4) Viertens wird Deutschlands Position im internationalen Vergleich von Demokratie- und Autokratiemessungen erkundet.

1. Der erste Blickwinkel: Deutschlands Demokratietyp im Lichte der Regierungslehre

In Deutschland wählt das Volk seine Repräsentanten. Diese bestimmen letztlich darüber, wer regiert. „Volk“ bedeutet: die Stimmberechtigten. Das sind hierzulande alle erwachsenen Staatsbürger männlichen und weiblichen Geschlechts. Die Wahl erfolgt im Rahmen von Parteienkonkurrenz, autonomer Opposition und verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten.



Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt

Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft

Die Verfassungsarchitekten haben der Bundesrepublik Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem verordnet. Dieses Regierungssystem ist folglich weder präsidentiell (wie in den USA), noch semipräsidentiell (wie in Frankreich). In ihm sind Parlament und Parteien besonders einflussreich. So einflussreich, dass viele einen „Parteienstaat“ am Werke sehen.

Das ist nicht falsch, trifft aber nur einen Teil der Wirklichkeit, weil Tun und Lassen von Parlament und Parteien von verfassungspolitischen Vorgaben tief geprägt werden. Die Verfassung, das Grundgesetz, gebietet eine Demokratie und einen Rechtsstaat mit weit ausgebauten Grundrechten. Sie schreibt zudem einen Bundesstaat vor, verlangt eine Republik, fordert einen Sozialstaat und einen „offenen Staat“³. Dieser sieht laut Grundgesetz Artikel 24 die Abgabe von Souveränitätsrechten an inter- oder supranationale Organisationen vor. Zudem gelten die „allgemeinen Regeln des Völkerrechtes“ als „Bestandteil des Bundesrechtes“, so sein Artikel 25. Mehr noch: Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben Vorrang vor den nationalen Gesetzen – im Unterschied zur anglo-amerikanischen Rechtstradition, die nationalen Gesetzen „Vorrang (...) vor dem Völkerrecht“⁴ gibt.

Die verfassungspolitischen Weichenstellungen für die Demokratie in Deutschland verbieten eine schrankenlose Volksherrschaft. Sie verlangen vielmehr eine konstitutionell streng gezügelte Spielart der Demokratie, eine „verfassungsstaatliche Demokratie“. Eine verfassungsstaatliche Demokratie der besonderen Art, so ist hinzuzufügen. In ihr koexistieren nämlich zwei Demokratieprinzipien: eine Mehrheitsdemokratie und eine Konkordanzdemokratie.⁵ Das Mehrheitsprinzip kommt vor allem in den Wahlen zum Zuge, bei Abstimmungen im Parlament und im Bundesrat sowie generell im Parteienwettbewerb. Die Konkordanzdemokratie hingegen wurzelt im Bund-Länder-Geflecht und in den Hürden für Verfassungsänderungen. Deren Überwindung erfordert jeweils Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat: Diese setzt einen „Staat der Großen Koalition“⁶ voraus, auch wenn nur eine kleine Koalition die Bundesregierung führt.

Die Demokratie der Bundesrepublik hat 73 Jahre ohne Putsch, ohne Umsturzversuch, ohne Aufstand der Massen überstanden. 73 Jahre verdienen auch international Beachtung! Deutschlands Demokratie hat zudem den „Huntington-Test“ passiert: Mindestens zwei Machtwechsel ohne gewalttätige Revolte der Wahlverlierer bezeugen laut Huntington eine konsolidierte Demokratie.⁷ Die bis 1972 auf 91,1 Prozent ansteigende Wahlbeteiligung galt als eine weitere Stärke der deutschen Demokratie jedenfalls bis in die 1970er Jahre. Deutschland zählt auch in der Zeitgeschichte⁸ und in der Vergleichenden Regierungslehre als Demokratie. Klaus von Beyme ist Kronzeuge, allen voran seine Habilitationsschrift „Die Parlamentarische Demokratie“,⁹ sein „Der Gesetzgeber“¹⁰ und „Die Politische Klasse im Parteienstaat“¹¹ sowie seine „Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland“, die er letztmals 2017, in der 12. Auflage vorlegte. Klaus von Beyme beendete seine „Einführung“ mit einem Lob des Landes und seiner Demokratie: Ihre Geschichte sei, so sein Schlusswort, eine „Erfolgsstory“.¹²

2. Der zweite Blickwinkel: Kritischere Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit

Die Welt der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland scheint demnach in Ordnung zu sein. Allerdings legen Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit Vorbehalte nahe. So auch von Beymes „Einführung“. Bevor er lobte, hatte er eingeschränkt: Die Geschichte des Landes sei „vergleichsweise eine Erfolgsstory“.¹³ Und: Viele Reformen seien unterblieben.

Einschränkungen sind auch andernorts angebracht. Man nehme die ersten sechs Jahre der Bundesrepublik. Bis 1955 steht das Land im Bann des Besatzungsstatuts der Westmächte, das die Souveränität Deutschland eingrenzte. Deutschland hatte damals den Status eines weithin außenbestimmten politischen Systems – Fachleute sprachen deshalb von einem „penetrierten“ Regierungssystems.¹⁴

Ein begrenzt souveränes Land blieb die Bundesrepublik bis zum Inkrafttreten des Deutschlandvertrages mit den westlichen Alliierten. Erst mit diesem Vertrag, man schreibt 1955, bekam die Bundesrepublik die meisten Souveränitätsrechte. Doch behielten die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges Vorbehaltsrechte hauptsächlich bezüglich des Status von Berlin, der Wiedervereinigung Deutschlands und hinsichtlich eines zukünftigen Friedensvertrages. 35 Jahre später, 1990, erloschen diese Vorbehaltsrechte aufgrund des Zwei-plus-Vier-Vertrages zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges.

Bis dahin war es ein weiter Weg – auch wenn es schon Mitte der 1950er Jahre beruhigend hieß: „Bonn ist nicht Weimar“¹⁵. Doch kritische Stimmen waren nicht zu überhören. Die berühmte *Civic Culture*-Studie von Almond und Verba¹⁶ stufte Deutschland Anfang der 1960er Jahre als eine nur auf den Politik-Output stolze, ansonsten passive Untertanenkultur ein, als „subject political culture“¹⁷.

Almond und Verba waren in den 1960er Jahren nicht die einzigen distanziert-kritischen Beobachter von Deutschlands zweitem Weg in die Demokratie. Tiefe Zweifel am Demokratieneustart bezeugte auch Ralf Dahrendorfs *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* von 1965.¹⁸ Die Gesellschaft der Bundesrepublik sei konflikt-scheu. Ihr mangle es an der Flexibilität, Offenheit und Beweglichkeit, die er im angelsächsischen Liberalismus am Werk sah.

Kritisiert wurde Deutschland Demokratie auch von links, zunehmend und oft mit ätzender Schärfe. Großen Einfluss bekam Otto Kirchheimers Lehre vom „Aufstieg der „Allerweltpartei“ (1965) und vom „Verfall der Opposition“ (1967).¹⁹ Wortführer der Außerparlamentarischen Opposition, wie Johannes Agnoli, steigerten Kirchheimers Diagnosen alsbald zur Kritik der Bundesrepublik als verkappten Einparteienstaat: Ihre konkurrierenden Volksparteien bildeten in Wirklichkeit „die plurale Fassung einer Einheitspartei“²⁰ – eine lustvoll provozierende Parallelisierung der Bundesrepublik mit der Diktatur der Sozialistischen Einheitspartei (SED) in der DDR. Hinzu kamen in den 1970er Jahren die politökonomische Demokratie-Kritik²¹, die politische Krisentheorie von Claus Offe²² und die „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ von Jürgen Habermas.²³

Instruktive Nahaufnahmen lieferte auch die Umfrageforschung. Einerseits mehrten sich die Hinweise auf die politisch-kulturelle Verwurzelung der Demokratie – im Übrigen lange bevor der oben erwähnte Huntington-Test bestanden wurde.²⁴ Zugleich wurden Akzeptanzgrenzen der Demokratie aufgedeckt – vor und nach der Wiedervereinigung.

Zur Lage der Demokratie in Deutschland verdienen drei Umfragebefunde besondere Beachtung:

Das Demokratieprinzip befürwortet bundesweit mittlerweile eine große Mehrheit.²⁵ Ferner gibt es Extremisten im Sinne von (teils gewaltbereiten) Verfassungsgegnern, und zwar rechts, links, im islamischen Fundamentalismus und bei Befürwortern einer Ökodiktatur. Die Zahl der Verfassungsgegner wird heutzutage auf rund fünf Prozent der Gesamtbevölkerung geschätzt.²⁶ Unterhalb der Schwelle zu den extremen politischen Positionen förderte die Forschung ebenfalls Aufsehen erregende Befunde zutage: Viele Befragte entpuppten sich als „dissatisfied democrats“²⁷, als unzufriedene Demokraten.

Unzufriedene Demokraten sind der Demokratie zugetan, sind aber mit der konkreten Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land „sehr unzufrieden“ oder „ziemlich unzufrieden“. Der Anteil der unzufriedenen Demokraten liegt in Deutschland derzeit bei rund 30 Prozent.²⁸ Im internationalen Vergleich haben die meisten EU-Mitgliedstaaten höhere Anteile an unzufriedenen Demokratien als Deutschland. Allerdings ist der Anteil unzufriedener Demokratien in Ostdeutschland ähnlich hoch wie in etlichen osteuropäischen Ländern. In den ostdeutschen Bundesländern fühlen sich viele immer noch „Fremd im eigenen Haus“.²⁹ Diese Einstellungen finden sich häufig bei AfD-Wählern. Bei ihnen ist der Anteil unzufriedener Demokraten besonders hoch.³⁰

Viel Aufsehen erregt ein weiterer Befund der Wählerforschung: Die Nichtwähler sind eine starke „Partei“ geworden. Ihr Zweitstimmenanteil bei Bundestagswahlen erreichte 1972 mit 91,1 Prozent den Höchststand. Doch dann sank die Wahlbeteiligung bis 2009 auf 70,8 Prozent. Seither schwankt sie zwischen 72 und 77 Prozent. Die Nichtwahl hat viele Ursachen, auch unpolitische. Doch unter den Nichtwählern wähen sich viele als abgehängt und politisch einflusslos.³¹

Seit 2017 ist mit der Alternative für Deutschland, der AfD, eine Partei im Bundestag vertreten, die von rechtsextremen bis gemäßigt-nationalistischen, populistischen Positionen reicht. Außerdem sammelt die AfD Wähler um sich, die der Protest gegen die etablierten Parteien eint. Der Aufstieg der AfD spiegelt insgesamt eine neue Konfliktlinie im Wählerverhalten wider, deren Ursprünge in der Globalisierung vermutet werden.³² Die neue Konfliktlinie trennt die internationalistisch ausgerichteten „Kosmopoliten“ von den nationalstaatlich-populistischen „Kommunitaristen“, so die mittlerweile gebräuchliche Terminologie.

Wie die neue Konfliktlinie wirkt, ist umstritten. Die etablierten Parteien, viele Medien und etliche Wissenschaftler sehen sie als Last und werten die AfD als eine Gefahr der Demokratie. Doch das ist zu einfach. Gefährdet wird die Demokratie durch große Anti-System-Parteien, wie die NSDAP und die KPD der Weimarer Republik. Doch von solchen Anti-System-Parteien blieb die Bundesrepublik bislang verschont.³³

An Kritik der deutschen Demokratie herrscht dennoch kein Mangel.³⁴ Man nehme die oft kritischen Kommentare zum Tun und Lassen der Regierungen. Hier nur eine Auswahl: Bürokratisierung, übermäßige Politikverflechtung, defizitäre Infrastruktur,

rückständige Digitalisierung, unzureichender Klimaschutz, nachlässige Wirtschaftsförderung und Legitimationsprobleme infolge von nur gemäßigtem Vertrauen in Regierung, Parlamente und Parteien. Langsames Regieren trotz „Zeitenwende“-Rhetorik gehört ebenfalls zu den Standardsätzen der Kritik. Spätestens seit dem am 24.2.2022 beginnenden Überfall Russlands auf die Ukraine sind weitere schwere Politikfehler sichtbar geworden: eine Russland-Politik, die auf immerwährende friedliche Koexistenz Russlands setzte und eine Energiepolitik, die sich heillos verstrickt hat in Abschaffung von Kernkraft und Kohle, Abhängigkeit von russischem Erdgas und schleppenden Ausbau erneuerbarer Energien. Zudem hat Russlands Angriff auf die Ukraine auch pazifistischen Beobachtern eine gefährliche Lücke der deutschen Verteidigungspolitik aufgezeigt: Deutschland ist für seine militärische Verteidigung unzureichend gerüstet und existentiell darauf angewiesen, dass im militärischen Ernstfall ihm die USA zu Hilfe kommen.

3. Der dritte Blickwinkel: Deutschland im Spiegel vergleichender demokratiekritischer Theorien

Wie wird Deutschland im Lichte von international vergleichenden Theorien bewertet, die kritisch über die Demokratie urteilen? Zwei Theoriegebäude werden hier genauer betrachtet: „Krisenhaftes Staatshandeln“ ist das erste, „Demokratische Regression“ das zweite.

3.1 „Krisenhaftes Staatshandeln“

Die These vom „krisenhaften Staatshandeln“ entstammt kritisch-distanzierten Analysen des Regierens in modernen Demokratien. Eine dieser Analysen hat die politische Unterproduktion als gemeinsamen Nenner. „Unterproduktion“ meint hier: zu wenig politische Steuerung, die obendrein in „Krisen des Krisenmanagements“ verstrickt ist. Davon handeln unter anderen die politische Krisentheorie von Claus Offe³⁵ und der akteursorientierte Institutionalismus von Fritz W. Scharpf.³⁶ Eine zweite Theorie operiert nicht mit Unterproduktion, sondern mit politischer „Überproduktion“. Ihr zufolge herrscht ein Übermaß an politischer Steuerung zwecks Stabilisierung und Umwerbung der Wähler – ein Übermaß relativ zu den durch Steuern, Sozialbeiträge und Gebühren verfügbaren finanziellen Mitteln. Von dieser politischen Überproduktion handeln sowohl der klassische „Crises of democracy“-Report von Crozier/Huntington/Watanuki (1975)³⁷ als auch Rational Choice-Theorien wie die „Rise and Decline of Nations“-Lehre von Mancur Olson (1982).³⁸ Die Überproduktion geht mit wachsenden Staatsschulden einher, deren Tilgung zukünftigen Generationen obliegt. Und hinsichtlich des Politikvollzugs heißt Überproduktion meist auch: Überlastung der Verwaltung und Enttäuschung der Erwartungen des Publikums.

3.2 „Demokratische Regression“

Die zweite Theorie der krisenhaften Staatsintervention behauptet eine Rückbildung der Demokratie, eine „Demokratische Regression“, so der Titel eines von Armin Schäfer und Michael Zürn 2021 vorgelegten Buches. Schäfer und Zürn zufolge liegt eine doppelte Entfremdung vor: Einerseits die Abkehr vieler Bürger von der Demokratie aufgrund wachsender Distanz zwischen dem erlebten Ist-Zustand, etwa wenig responsive Parlamente, und dem demokratischen Ideal kollektiver Selbstbestimmung, andererseits die zunehmende Verlagerung vieler politischer Entscheidungen in nicht-majoritäre, „nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch Bürgerinnen kontrollierte Gremien“.³⁹ Zu diesen Gremien zählen Zentralbanken, internationale Organisationen, die Europäische Kommission und Gerichte, auch die Verfassungsgerichte.⁴⁰

Beide Theorien – „krisenhaftes Staatshandeln“ und „Demokratische Regression“ – benennen Probleme, in die Demokratien geraten können. Allerdings sind diese Probleme von Land zu Land verschieden. Ob die Theorien auf einzelne Länder passen und – wenn ja – wie, muss geprüft werden.

Man nehme die Staatsverschuldung. Ohne sie kommt auch die Politik in Deutschland nicht aus. Die Staatsschulden machen mittlerweile rund 70 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus.⁴¹ Insoweit gilt eine Diagnose von Alexis de Tocqueville auch hierzulande. Die Demokratie, so schrieb Tocqueville in seinem Buch über Amerika, ist kaum fähig, „die Leidenschaften zu beherrschen und die Bedürfnisse des Augenblicks zugunsten der Zukunft zu unterdrücken.“⁴² Vorfahrt erhält vielmehr die Politik zugunsten der Gegenwart und zulasten der Zukunft.

Allerdings ist Deutschlands Staatsschuldenquote – der Anteil der öffentlichen Schulden am Bruttoinlandsprodukt – niedriger als in den meisten anderen europäischen Ländern. Das mag trösten. Dennoch bleibt das Grundmuster intakt: die Gegenwartsfixierung der Politik und ihre Neigung, Lasten auf zukünftige Generationen zu verschieben.

Auch die These der „Demokratischen Regression“ ist auf ihre Eignung für Deutschland zu prüfen. Die Regressions-Diagnose stützt sich auf drei Argumente: Das erste ist „die zunehmende Distanz der demokratischen Praxis vom Ideal der kollektiven Selbstbestimmung“⁴³, das zweite die Verlagerung von Entscheidungen in nicht-majoritäre, nicht durch Wahlen legitimierte Gremien. Drittens kommt eine neue „Autokratisierungswelle“ hinzu. Laut „Demokratischer Regression“ erfasst die Autokratisierungswelle Staaten mit einem Demokratieschwund. Gemessen wird der Schwund mit Daten des *Varieties of Democracy*-Projektes⁴⁴ über Länder, deren „Liberal Democracy Index“ von 2000 bis 2019 um 5 bis 10 Prozentpunkte gesunken ist, mitunter um mehr als 25 Punkte, wie in der Türkei, in Polen, Ungarn und Brasilien.⁴⁵

Die Theorie der „Demokratischen Regression“ ist allerdings nur bedingt auf Deutschland anwendbar. Zwar ist Deutschland ein Land, in dem die nicht-majoritären Institutionen vor allem infolge von Europäisierung und Globalisierung zahlreicher und mächtiger geworden sind.⁴⁶ Zudem ist hierzulande der Deutsche Bundestag, Schäfer und Zürn zufolge, wenig responsiv.

Doch vom Demokratieschwund bleibt Deutschland verschont. Deutschland wurde nicht von der „Autokratisierungswelle“ im Sinne von Schäfer und Zürn erfasst. Deutschlands Demokratiewerte bleiben vielmehr stabil – auch im Lichte des besonders strengen „Liberal Democracy Index“. Deutschland ist, mit anderen Worten, keine „defekte Demokratie“ im Sinne von Wolfgang Merkel und Aurel Croissant,⁴⁷ sondern eine intakte verfassungsstaatliche Demokratie.

4. Der vierte Blickwinkel: Deutschlands Demokratie im internationalen Vergleich

Die Staatsschuldenquote und die Standfestigkeit gegen die „Autokratisierungswelle“ legen es nahe, die Demokratie hierzulande im Lichte eines systematischeren internationalen Vergleichs zu beobachten. Erst aus diesem Blickwinkel, dem vierten, kann die Verfassung der Demokratie im Lande verlässlicher beurteilt werden.

Mittlerweile werden alle Staaten auf ihren Demokratie- und Autokratiegehalt gemessen. Allen seriösen Messungen zufolge gehört Deutschland zur Spitzengruppe der Demokratien.⁴⁸ Der Demokratie-Index der *Economist Intelligence Unit* beispielsweise wertet Deutschland als „full democracy“.⁴⁹ *Freedom House*, das die *Political Rights* und die *Civil Liberties* weltweit erfasst, verleiht Deutschland bei beiden Messlatten ebenfalls Bestnoten.⁵⁰ Und *Polity IV*, ein bis 1800 zurückreichender amerikanischer Datensatz, verbucht die Bundesrepublik ohne Einschränkung als fest „institutionalisierte Demokratie“.⁵¹ Im Lichte der aufwendigen Messungen des *Varieties of Democracy*-Projektes bewährt sich Deutschlands Demokratie ebenfalls. Auf dem „Liberal Democracy Index“, der alle wichtigen wahlpolitischen und rechtsstaatlichen Eigenschaften von 0 (=komplette Autokratie) bis 1 (=vollständige Demokratie) erfasst, erzielt Deutschland beispielsweise 2021 mit einem Punktwert von 0,82 den 9. Rang unter den 179 untersuchten Staaten.⁵²

Aufschlussreiche Ergebnisse fördert zudem Lijpharts *Patterns of Democracy* zutage.⁵³ In diesem Buch porträtiert Lijphart die 36 stabilsten Demokratien der Jahre von 1945 bzw. 1949 bis 2010. Deutschland gehört zu diesem Kreis. Lijphart zufolge ist es eine „consensus democracy“, eine „Konsensdemokratie“ oder „Verhandlungsdemokratie“ – im Unterschied zur Mehrheitsdemokratie. Die „Konsensdemokratie“ übertrifft laut Lijphart die Mehrheitsdemokratie: Die Konsensdemokratie ist beim Regieren besser, beteiligungsfreundlicher, sensibler bei Genderfragen, sozialstaatlicher und sie zügelt die politische Macht wirkungsvoller.⁵⁴ Die Konsensdemokratie ist insgesamt „a kinder, gentler democracy“⁵⁵ – eine freundlichere, sanftere Staatsverfassung.

Dieses Muster kennzeichnet auch Deutschland. Die Wohlfahrtsstaatsforschung bestätigt diesen Befund. Die Politik hierzulande hat einen leistungsfähigen Wohlfahrtsstaat geschaffen, der auch international zu den teuersten und stärksten seiner Art gehört.⁵⁶ Zudem hat die Bundesrepublik vom „mittleren Weg“ zwischen dem liberalen Kapitalismus und dem nordeuropäischen Wohlfahrtsstaat profitiert, den seine Politik eingeschlagen hat.⁵⁷

Deutschlands Demokratie kommen weitere Vorteile zugute. Erneut ist Lijphart hilfreich. Seine vergleichenden Studien haben eine Erfolgsformel für stabile, weniger

störanfällige Demokratien gefunden: Verhältniswahl und parlamentarisches Regierungssystem statt Mehrheitswahl und Präzidentialismus, wie in den USA.⁵⁸ Deutschland hat in beiden Fällen die richtige Wahl getroffen: In ihm gilt die Verhältniswahl – die bildet die Präferenzen der Bürger fairer ab und lindert die Polarisierung, die bei der Mehrheitswahl droht –, und sein Regierungssystem ist parlamentarischer Natur, nicht präsidentiell.

Wer den Zustand der deutschen Demokratie verstehen will, muß zudem die Mechanismen kennen, die ihr laut Theorie der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie nutzen. Funktionsfähig sind Demokratien, dieser Theorie zufolge, je mehr sie Bedingungen erfüllen wie ansehnlicher Wohlstand, breit gestreute Machtressourcen, Wertschätzung individueller Autonomie, Dominanz verfassungskonformer Parteien, schwache oder fehlende Anti-System-Parteien, zivile Kontrolle des Militärs und der Polizei, ein demokratiefreundliches internationales Umfeld sowie unstrittige Grenzen.⁵⁹ Mit Ausnahme des internationalen Umfeldes und der Teilung des Landes bis 1990 erfüllte die Bundesrepublik Deutschland die meisten Funktionsvoraussetzungen – im Unterschied zur Weimarer Republik, der wesentliche Funktionsvoraussetzungen fehlten.

Schließlich besteht Deutschlands Demokratie seit 1949 einen weiteren, letztlich ausschlaggebenden Test: Ihre politischen Parteien haben bisher das „losers' consent“-Problem bei jeder Wahl bewältigt:⁶⁰ Hierzulande haben die Verlierer einer Wahl ihre Niederlage hingenommen und nicht mit Widerspruch, Protest oder Gewalt gegen das Wahlergebnis revoltiert. Das ist ein gewaltiger Unterschied zu allen Demokratien, in denen die Wahlverlierer ihre Niederlage nicht hinnehmen, unter ihnen die Vereinigten Staaten von Amerika.

5. Schlussfolgerung

Auf die deutsche Demokratie fällt Licht und Schatten. Die Schatten sind mitunter sehr lang. Davon zeugt allein die Abwanderung wichtiger Entscheidungen in „nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch Bürgerinnen kontrollierte Gremien.“⁶¹ Einen besonders tiefen Schatten wirft die militärische Sicherheitslücke: die unzureichende Verteidigungsfähigkeit.

Allerdings kann die Demokratie hierzulande auch Erfolge vorzeigen. Sie ist stabil geblieben und hat sich als intakte verfassungsstaatliche Demokratie mit ordentlicher Akzeptanz erwiesen. Zudem blieb sie von der „Autokratisierungswelle“ verschont. Obendrein hat die deutsche Demokratie kein „losers' consent“-Problem: Vielmehr haben die Wahlverlierer ihre Wahlniederlage akzeptiert.

Die *Klaus von Beyme Memorial Lecture* sollte den Zustand der Demokratie in Deutschland analysieren. Ihre Diagnose lautet: Todkrank ist diese Demokratie nicht, aber auch nicht kerngesund. Dazu sind ihre Probleme zu groß. Aber sie ist weit mehr als nur eine Fassade. Immerhin ist sie mittlerweile eine der nicht allzu häufigen stabilen Demokratien, in denen die Wahlverlierer ihre Wahlniederlage akzeptieren.

Anmerkungen

- 1 Überarbeitete Fassung der *Klaus von Beyme Memorial Lecture* vom 6.12.2022 an der Universität Heidelberg. „Deutschland“ meint im vorliegenden Beitrag abkürzend die Bundesrepublik Deutschland vor und nach der Wiedervereinigung.
- 2 An Meinungen über die Demokratie hierzulande herrscht kein Mangel. Die Spannweite reicht von der Bekundung einer Regierungsform, die „allen Belastungsproben standgehalten“ hat (Decker 2022: S. 7) bis zur Auffassung, die Demokratie sei eine Fassade, so Anhänger der „Postdemokratie“-Diagnose von C. Crouch (2008).
- 3 Di Fabio (1998).
- 4 Dreier (2015): S. 603.
- 5 Grundlegend Lehmbruch (2000, 1. Aufl. 1976). Vgl. Lehmbruch (2002): S. 175, der vom „Quasi-consociationalism in German politics“ sprach.
- 6 Schmidt (1996, 2021).
- 7 Huntington (1991).
- 8 Schwarz (1981, 1983), Wirsching (2006), Wolfrum (2006), Richter (2020) für andere.
- 9 von Beyme (2014, 4. Aufl.).
- 10 von Beyme (1997).
- 11 von Beyme (2014).
- 12 von Beyme (2017): S. 485.
- 13 von Beyme (2017): S. 485.
- 14 Hanrieder (1967): S. 229-248.
- 15 Alemann (1956).
- 16 Almond/Verba (1965).
- 17 Almond/Verba (1965): S. 16, 312 f., 362 f.
- 18 Dahrendorf (1965).
- 19 Kirchheimer (1965, 1967).
- 20 Agnoli (1968): S. 40.
- 21 Blanke/Jürgens/Kastendiek (1975).
- 22 Offe (1975, 2006).
- 23 Habermas (1973).
- 24 Fuchs (1989). Nunmehr auch Almond/Verba (1989, 1980), darin vor allem Conradt (1989).
- 25 Für andere Fuchs (1989), Kneip/Merkel/Weßels (2020), Bertelsmann-Stiftung (2021), Stroppe/Mauk (2021): S. 387.
- 26 Das sind – so Petersen (2022) – die „Links-“, und „Rechtsradikalen“ in einer Unterteilung, die neben den beiden Extrempositionen differenziert zwischen „ausgeprägt rechts Denkenden“, „gemäßigten Rechte“, „Mitte“, „gemäßigten Linke“ und „ausgeprägt links Denkenden“.
- 27 Klingemann (2014).
- 28 Bertelsmann-Stiftung (2021): S. 16. Etwas niedrigere Werte berichten Stroppe/Mauk (2021): S. 386-393 für 2019.
- 29 Köcher (2019).
- 30 Stroppe/Mauk (2021): S. 389 f.; Bertelsmann-Stiftung (2021): S. 18.
- 31 Schäfer (2015).
- 32 Merkel (2017), Merkel/Zürn (2019).
- 33 Es gibt auch in der Bundesrepublik militante Verfassungsgegner. Allerdings sind sie zahlenmäßig relativ schwach und sie haben keine charismatischen Führungspersönlichkeiten in ihren Reihen.
- 34 Vgl. für andere die Bilanzen der Politik in Merkel (2015), Kneip/Merkel/Weßels (2020), Zohlhoffer/Engler (2022).
- 35 Offe (1975, 2006).

- 36 Scharpf (1987).
- 37 Crozier/Huntington/Watanuki (1975).
- 38 Olson (1982).
- 39 Schäfer/Zürn (2021): S. 11, 107-120.
- 40 Schäfer/Zürn (2021): S. 18 und 197.
- 41 Statista 2022. Zahlen für das 2. Quartal 2022.
- 42 Tocqueville (1984): S. 258.
- 43 Schäfer/Zürn (2021): S. 11.
- 44 Varieties of Democracy-Institute (2022).
- 45 Schäfer/Zürn (2021): S. 49 f., 54. Dieser Tabelle zufolge sind 23 Länder Autokratisierungsfälle von mindestens minus 10 Prozentpunkten. Zählt man als Autokratisierung auch einen Demokratieschwund von minus 5 Prozent, haben rund zwei Drittel der Länder, die 2000 als demokratisch galten, ihre Demokratiewerte verschlechtert (Schäfer/Zürn 2021: S. 50 f.). Allerdings ist ein Minus von 0.05 Punkten auf dem „Liberal Democracy Index“ kein trennscharfes Autokratisierungszeichen.
- 46 Schäfer/Zürn (2021): S. 114.
- 47 Merkel/Puhle/Croissant (2003), Croissant/Merkel (2019).
- 48 Schmidt (2019): S. 287-302.
- 49 Economist Intelligence Unit (2022).
- 50 Freedom House (2022).
- 51 Marshall/Gurr/Jagers (2017).
- 52 Varieties of Democracy – Institute (2022): Table 2. Im Lichte der Varieties of Democracy-Daten erreicht Deutschland seit 9/1957 immer mindestens einen Wert von 0,80. Bei den einzelnen Komponenten der Demokratiemessung erzielt es die Rangplätze 13 beim Electoral Democracy Index, 7 beim Liberal Component Index, 4 beim Egalitarian Component Index, 20 beim Participatory Component Index und 2 beim Deliberative Component Index (Varieties of Democracy 2022: Table 2).
- 53 Lijphart (2012).
- 54 Riklin (2006).
- 55 Lijphart (2012): S. 274.
- 56 Béland et al. (2021).
- 57 Schmidt (2021).
- 58 Lijphart (2008).
- 59 Lipset (1959). Zum Forschungsstand Schmidt (2019): S. 371-388.
- 60 Anderson et al. (2005, 5. Aufl.).
- 61 Schäfer/Zürn (2021): S. 11.

Literatur

- Agnoli, Johannes (1968): Die Transformation der Demokratie. In: Agnoli, Johannes/Brückner, Peter (Hg.), *Die Transformation der Demokratie*, Frankfurt a.M., S. 3-88.
- Alleman, Fritz René (1956): *Bonn ist nicht Weimar*, Köln – Berlin.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1965, 1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hg.) (1989, 1980): *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park u.a.
- Anderson, Christopher J./Blais, André/Bowler, Shaun/Donovan, Todd/List, Ola (2005, 5. Aufl.): *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2021): *Democracy and the Rule of Law in the European Union*, Gütersloh.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans (1975): *Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a.M.

- Béland, Daniel/Kimberly Morgan J./Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.) (2021, 2. Aufl.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford.
- Conradt, David P. (1989, 1980): *Changing German Political Culture*. In: Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hg.): *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park u.a., S. 212-272.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (2019): *Defective Democracy*. In: Kollmorgen, Rai/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hg.), *Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, Oxford, S. 437-446.
- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Berlin.
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Wanatuki, Joji (1975): *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York.
- Dahrendorf, Ralf (1965): *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München.
- Decker, Frank (2022): *Die deutsche Demokratie*, Bonn.
- Di Fabio, Udo (1998): *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Tübingen.
- Dreier, Horst (2015, 3. Aufl.): *Grundgesetz Kommentar*, Bd. II, Artikel 20-82, Tübingen.
- Economist Intelligence Unit (2022): *Democracy Index 2021. The China Challenge*, London u.a.
- Freedom House (2022): *Freedom in the World 2022*. Washington D.C. – New York.
- Fuchs, Dieter (1989): *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Hanrieder, Wolfram F. (1967): *West German Foreign Policy 1949-1963. International Pressure and Domestic Response*, Stanford.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, Norman – London.
- Kirchheimer, Otto (1965): *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: PVS 6, S. 20-41.
- Kirchheimer, Otto (1967) (engl. 1966): *Deutschland oder Der Verfall der Opposition*. In: Kirchheimer, Otto: *Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat*, Frankfurt a.M., S. 58-91.
- Klingemann, Hans-Dieter (2014): *Dissatisfied Democrats. Democratic Maturation in Old and New Democracies*. In: Dalton, Russell/Welzel Christian (Hg.), *The Civic Culture Revisited: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge, S. 116-157.
- Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2020): *Legitimationsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden.
- Köcher, Renate (2019): *Erosion des Vertrauens*, in: FAZ 20.10.2019, S. 10.
- Lehmbruch, Gerhard (2000, 3. Aufl.): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard (2002): *Quasi-consociationalism in German politics. Negotiated democracy and the legacy of the Westphalian peace*, in: *Acta politica* 37 (2): S. 175-194
- Lijphart, Arend (2008): *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London – New York.
- Lijphart, Arend (2012, 2. Aufl.): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven – London.
- Lipset, Seymour Martin. (1959): *Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy*, in: *American Political Science Review* 53 (1): S. 69-105.
- Marshall, Monty, G./Gurr, Ted Robert/Jagers, Keith (2017): *POLITY IV PROJECT – Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2016*, Vienna VA (USA).
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (2015): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (2017): *Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie*. In: Harfst, Philipp/Kubbe, Ina/Poguntke, Thomas (Hg.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden, S. 9-22.

- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel u.a. (2003): Defekte Demokratie, Bd. 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Zürn, Michael (2019): Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie. In: Nida-Rümelin, Julian/von Daniels, Detlef/Wloka, Nicole (Hg.), Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung, Berlin, S. 67-104.
- Offe, Claus (1975): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M.
- Offe, Claus (2006): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie, veränderte Neuausgabe, hrsg. von Jens Borchert und Stephan Lessenich, Frankfurt a.M. – New York.
- Olson, Mancur (1982): The Rise and Decline of Nations, Princeton.
- Petersen, Thomas (2022): Warnzeichen der Radikalisierung, in: FAZ 20.10.2022, S. 8.
- Richter, Hedwig (2020): Demokratie. Eine deutsche Affaire. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München.
- Riklin, Alois (2006): Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt.
- Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a.M. – New York.
- Schäfer, Armin/Zürn, Michael (2021): Die Demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus, Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a.M. – New York.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i. Ts.
- Schmidt, Manfred G. (1996): Germany: The Grand Coalition State. In: Colomer, Josep M. (Hg.), Political Institutions in Europe, London, S. 62-98.
- Schmidt, Manfred G. (2019, 6. Aufl.): Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G. (2021, 4. Aufl.): Das politische System Deutschland. Institutionen, Willensbildung, Politikfelder, Wiesbaden.
- Schwarz, Hans-Peter (1981): Die Ära Adenauer: Gründerjahre der Republik. 1949 bis 1957, Stuttgart – Wiesbaden.
- Schwarz, Hans-Peter (1983): Die Ära Adenauer. Epochenwechsel. 1957 bis 1963, Stuttgart – Wiesbaden.
- Stroppe, Anne-Kathrin/Mauk, Marianne (2021): Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat. In: Statistisches Bundesamt u.a. (Hg.), Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 386-393.
- Tocqueville, Alexis de (1984) (franz. 1835/40): Über die Demokratie in Amerika, München.
- Varieties of Democracy-Institute (2022): Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022, Göteborg: University of Göteborg.
- von Beyme, Klaus (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Wiesbaden.
- von Beyme, Klaus (2014, 4. Aufl.): Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Wiesbaden.
- von Beyme, Klaus (2016, 2. Aufl.): Die Politische Klasse im Parteienstaat, Berlin.
- von Beyme, Klaus (2017, 12. Aufl.): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Wirsching, Andreas (2006): Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990, München.
- Wolfrum, Edgar (2006): Die geglickte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart.
- Zohnhöfer, Reimut/Engler, Fabian (Hg.) (2022): Das Ende der Merkel-Jahre. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2018-2021, Wiesbaden.