

# Zur Lage der Demokratie in Deutschland

Klaus von Beyme Memorial Lecture  
Heidelberg, Alte Aula der Universität  
6.12.2022

Manfred G. Schmidt

Vielen Dank für die Gelegenheit zu Ehren von Klaus von Beyme vorzutragen zu dürfen.

Mein Vortrag handelt vom Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Ist die Demokratie im Lande kerngesund, oder angeschlagen, vielleicht nur noch Fassade, oder gar todkrank?<sup>1</sup>

Zur Beantwortung dieser Frage gehe ich in vier Schritten vor:

- (1) Im ersten Schritt wird Deutschlands Demokratietypp mit Hilfe der Regierungslehre porträtiert
- (2) Im zweiten Zugriff folgen Nahaufnahmen aus der Bundesrepublik vor 1990 und seit der Wiedervereinigung
- (3) Drittens wird geprüft, wie Deutschland im Lichte von Theorien abschneidet, die kritisch über die Demokratie urteilen
- (4) Viertens wird Deutschlands Demokratie aus dem Blickwinkel des internationalen Vergleichs analysiert.

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

---

<sup>1</sup> An Meinungen über die Demokratie in Deutschland besteht kein Mangel. Die Spannweite reicht von der Bekundung, alles sei in Ordnung, bis zur Auffassung, die Demokratie sei eine Fassade, so Anhänger der Diagnose „Postdemokratie“ (Crouch 2008).

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

Die Verfassungsarchitekten haben dem Land ein parlamentarisches Regierungssystem verordnet. Ein parlamentarisches Regierungssystem, also weder präsidentiell (wie in den USA) noch semipräsidentiell (wie in Frankreich). Das Parlament und in ihm die Parteien sind besonders einflussreich. So einflussreich, dass viele einen „Parteienstaat“ am Werke sehen.

Das ist nicht falsch, trifft aber nur einen Teil der Wirklichkeit, weil das Tun und Lassen von Parlament und Parteien von verfassungspolitischen Vorgaben tief geprägt werden. Die Verfassung, das Grundgesetz, gebietet einen Rechtsstaat mit weit ausgebauten Grundrechten, sie schreibt einen Bundesstaat vor, verlangt eine Republik, fordert einen Sozialstaat und einen „offenen Staat“<sup>2</sup> (Di Fabio 1998): Dieser sieht die Abgabe von Souveränitätsrechten an inter- oder supranationale Organisationen vor (Grundgesetz Art. 24). Zudem gelten die „allgemeinen Regeln des Völkerrechtes“ als „Bestandteil des Grundgesetzes“ (Art. 25 GG). Mehr noch: Sie haben Vorrang vor den nationalen Gesetzen – im Unterschied zur anglo-amerikanischen Rechtstradition, wo nationale Gesetze „Vorrang (...) vor dem Völkerrecht“ haben (Dreier 2015, S. 603).

Die verfassungspolitischen Weichenstellungen für die Demokratie im Lande 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: ein mehrheitsdemokratisches und

---

<sup>2</sup> Di Fabio 1998.

ein konkordanzdemokratisches.<sup>3</sup> 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 von Verfassungsänderungen. Deren Überwindung erfordert jeweils Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat und setzt faktisch einen „Staat der Großen Koalition“<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Die bis 1972 auf über 90 Prozent ansteigende Wahlbeteiligung wurde als eine weitere Stärke der deutschen Demokratie jedenfalls bis in die 1970er Jahre gewertet. Deutschland zählt auch in der Zeitgeschichte<sup>6</sup> und in der Vergleichenden Regierungslehre als Demokratie. Klaus von Beyme ist Kronzeuge, allen voran seine Habilitationsschrift „Die Parlamentarische Demokratie“ (1999, 3. Aufl.), seine Bücher „Der Gesetzgeber“ (1997) und „Die Politische Klasse im Parteienstaat“ (1993, 2016) sowie seine „Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland“, die letztmals 2017, in der 12. Auflage, erschien. Von Beymes „Einführung“ endet mit einem Lob des Landes und seiner Demokratie: Ihre Geschichte, so sein Schlusswort, sei eine „Erfolgsstory“.<sup>7</sup>

---

3 Grundlegend Lehbruch 2000, vgl. Lehbruch 2002: 175, der vom „Quasi-consociationalism in German politics“ spricht.

4 Schmidt 1996 und 2021.

5 Huntington 1992.

6 Vgl. nur Schwarz 1981 und 1983 und Wolfrums „Geglückte Demokratie“ (2006) für andere.

7 von Beyme 2017: 485. Nahezu übereinstimmend Conradt/Langenbacher 2017 und mit weiteren Hinweisen Schmidt 2021: 483 f.

## 2. Zweiter Blickwinkel: Kritischere Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit

Die Welt der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland scheint demnach in Ordnung zu sein. Allerdings gibt es Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit, die Vorbehalte äußern. Ich zitiere wieder von Beymes „Einführung“. Bevor er lobte, hatte er eingeschränkt: Die Geschichte des Landes sei „vergleichsweise eine Erfolgsstory“<sup>8</sup>. Und: Viele Reformen sind versäumt worden.

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 außenbestimmten politischen Systems – Fachleute sprachen deshalb von einem „penetrierten“ politischen System (Hanrieder 1967: 229-248).

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 bestimmte Vorbehaltsrechte, hauptsächlich bezüglich des Status von West-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 Mitte der 1950er Jahre beruhigend hieß: „Bonn ist nicht Weimar“<sup>9</sup>. Doch kritische Stimmen waren nicht zu überhören. Die berühmte *Civic Culture*-Studie von Almond und Verba<sup>10</sup> stufte Deutschland Anfang der 1960er Jahre als eine nur auf den Politik-Output stolze Untertanenkultur ein, als „Subject

---

<sup>8</sup> Von Beyme 2017: 485.

<sup>9</sup> Alemann 1956.

<sup>10</sup> Almond/Verba 1963.

Political Culture“ – was - nebenbei bemerkt - die hier sichtbar werdende „Output-Legitimität“ der westdeutschen Demokratie unterschätzt.

Almond und Verba (1963) waren 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.<sup>11</sup> Die Gesellschaft der Bundesrepublik sei konfliktscheu. Ihr mangle es an der Flexibilität, Offenheit und Beweglichkeit, die er im angelsächsischen Liberalismus am Werke sah.

Kritisiert wurde Deutschland Demokratie auch von links, zunehmend und mitunter ätzend. Großen Einfluss bekam Otto Kirchheimers Lehre vom „Verfall der Opposition“ (1967) und vom Aufstieg der „Allerweltpartei“ (1965).<sup>12</sup> Wortführer der APO, wie Johannes Agnoli, steigerten Kirchheimers Diagnosen alsbald zur Kritik am verkappten „Einparteienstaat“ der Bundesrepublik – ein lustvoll provozierende Gleichsetzung der Bundesrepublik mit dem SED-Staat der DDR.<sup>13</sup> In den 1970er Jahren kam die Demokratie-Kritik aus politökonomischer Perspektive (wie Blanke/Jürgens/Kastendiek 1975)<sup>14</sup> ebenso hinzu wie aus der politischen Krisentheorie von Claus Offe (1975)<sup>15</sup> und der „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ von Jürgen Habermas (1973).<sup>16</sup>

Instruktive Nahaufnahmen lieferte auch die Umfrageforschung. Einerseits mehrten sich die Hinweise auf die politisch-kulturelle Verwurzelung der Demokratie<sup>17</sup> - im Übrigen lange bevor der oben erwähnte Huntington-Test bestanden wurde. Zugleich wurden Akzeptanzgrenzen der Demokratie aufgedeckt – vor und nach der Wiedervereinigung.

---

<sup>11</sup> Dahrendorf 1965.

<sup>12</sup> Kirchheimer 1965, 1967.

<sup>13</sup> Agnoli/Brückner 1968.

<sup>14</sup> Blanke/Jürgens/Kastendiek 1975.

<sup>15</sup> Offe 1975.

<sup>16</sup> Habermas 1973.

<sup>17</sup> Fuchs 1989, später u.a. auch Fuchs/ Roller 2018.

Zur Lage der Demokratie in Deutschland verdienen drei Befunde der Bevölkerungsumfragen besondere Beachtung:

Erstens: Das Demokratieprinzip befürwortet bundesweit mittlerweile eine sehr große Mehrheit.<sup>18</sup>

Zweitens: Es gibt es Extremisten im Sinne von (teils gewaltbereiten) Verfassungsgegnern, und zwar rechts, links, im islamischen Fundamentalismus und bei Befürwortern einer Öko-Diktatur. Die Größe der Verfassungsgegner wird heutzutage auf rund 5 Prozent der Gesamtbevölkerung geschätzt.<sup>19</sup>

Drittens: Unterhalb der Schwelle zu den extremen politischen Positionen fand die Forschung ebenfalls Aufsehen erregende Befunde: Viele Befragte entpuppten sich als „dissatisfied democrats“<sup>20</sup>, als unzufriedene Demokraten. Das sind Wahlberechtigte, die der Demokratie zugetan sind, aber mit der konkreten Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land sehr unzufrieden oder ziemlich unzufrieden sind. Der Anteil der unzufriedenen Demokraten liegt in Deutschland derzeit bei rund 30 Prozent.<sup>21</sup> Im internationalen Vergleich haben die meisten EU-Mitgliedstaaten höhere Anteile an unzufriedenen Demokratien als Deutschland. Das soll Unterschiede nicht verdecken.

Überdurchschnittlich hohe Anteile unzufriedener Demokratien gibt es in Ostdeutschland. Dort fühlen sich viele immer noch „Fremd im eigenen Haus“.<sup>22</sup> Diese Einstellungen finden sich häufig bei AfD-Wählern. Bei den AfD-Wählern ist der Anteil der unzufriedenen Demokraten besonders hoch.<sup>23</sup>

Viel Aufsehen erregt ein weiterer Befund der Wählerforschung: die Nichtwähler sind eine starke „Partei“ geworden. Ihr

---

18 Für andere Stroppe/Mauk 2021, S. 387. Ähnliche Befunde in Bertelsmann-Stiftung 2021.

19 Das sind die „Links-„ und „Rechtsradikalen“ - gemessen an einer Unterteilung, die neben den beiden Extrempositionen differenziert zwischen „ausgeprägt rechts Denkende“, „gemäßigten Rechte“, Mitte, „gemäßigte Linke“, „ausgeprägt links Denkende“. So die Terminologie von Thomas Petersen, Warnzeichen der Radikalisierung, FAZ 20.10.2022, S. 8.

<sup>20</sup> Klingemann 2014.

<sup>21</sup> Bertelsmann-Stiftung, a.a.O., S 16, mit etwas niedrigeren Werten der Befund von 2019 in Stroppe/Mauk 2021: 3.

<sup>22</sup> Köcher 2019.

<sup>23</sup> Stroppe/Mauk 2021: 389 f.; Bertelsmann-Stiftung 2021:18.

Zweitstimmenanteil bei Bundestagswahlen erreichte 1972 mit 92 % den Höchststand. Doch dann sank die Wahlbeteiligung bis 2009 auf 72%. Seither schwankt sie um die 75%-Marke. Die Nichtwahl hat viele Ursachen, auch unpolitische. Doch unter den Nichtwählern wähen sich viele als abgehängt und einflusslos.<sup>24</sup>

Seit 2017 ist mit der Alternative für Deutschland, der AfD, eine Partei im Bundestag vertreten, die von rechtsextremen bis gemäßigt-nationalistischen populistischen Spielarten 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.<sup>25</sup> Die neue Konfliktlinie trennt die internationalistisch ausgerichteten „Kosmopoliten“ von den nationalstaatlich-populistischen „Kommunitaristen“, so eine mittlerweile gebräuchliche Terminologie.<sup>26</sup>

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. Demokratiegefährdend sind größere Anti-System-Parteien. Zwei Anti-System-Parteien nahmen die-Weimarer Republik in die Zange: die NSDAP und die KPD. Doch von solchen Anti-System-Parteien blieb die Bundesrepublik bislang verschont.<sup>27</sup>

An Kritik der deutschen Demokratie herrscht dennoch kein Mangel. Man nehme als einen Beleg die oft kritischen Kommentare zum Tun und Lassen der Bundesregierung. Hier nur eine Auswahl: Übermäßige Bürokratisierung, defizitäre Infrastruktur, „Bröckelstaat“ und rückständige Digitalisierung bemängeln viele, unzureichenden Klimaschutz andere, nachlässige Wirtschaftsförderung dritte. Langsames Reagieren trotz „Zeitenwende“-Rhetorik gehört zu den Standardsätzen der Kritik. Spätestens seit dem Überfall Russlands auf

---

24 Schäfer 2015.

25 Schäfer/Zürn 2021: 82 ff.

26 Merkel 2017.

27 Gewiss: Es gibt Verfassungsgegner, auch militante. Doch sie sind zahlenmäßig relativ schwach. Sie kommen aus vier Milieus: dem rechtsextremen Milieu, dem linksextremen Milieu, dem islamistischen Fundamentalismus und aus dem Kreis von Fürsprechern einer Ökodiktatur.

die Ukraine sind weitere schwere Politikfehler sichtbar geworden: eine Russland-Politik, die auf immerwährende friedlich Koexistenz Russlands setzte und eine Energiepolitik, die sich heillos verstrickt hat in Abschaffung von Kernkraft und Kohle, Abhängigkeit von russischem Erdgas, und schleppendem Ausbau erneuerbarer Energien. Zudem hat der Ukrainekrieg auch für arglose Beobachter eine gefährliche Lücke der deutschen Verteidigungspolitik aufgedeckt: Deutschland ist für seine militärische Verteidigung unzureichend gerüstet und existentiell darauf angewiesen, dass im militärischen Ernstfall ihm die USA zu Hilfe kommen.

3. Dritter Blickwinkel: Deutschland im Lichte von Theorien ab, die kritisch über die Demokratie urteilen?

Ich komme zum dritten Blickwinkel: Wie schneidet Deutschland im Lichte von Theorien ab, die kritisch über die Demokratie urteilen?

Der Kürze halber konzentriere ich mich auf zwei Theoriegebäude: „krisenhaftes Staatshandeln“ ist das erste, „Demokratische Regression“ das zweite.

### 5.1 „Krisenhaftes Staatshandeln“

Der Lehre vom „krisenhaften Staatshandeln“ zufolge neigen die Regierungen moderner Demokratien zur politischen Überproduktion: Zwecks Umwerbung der Wähler tendieren sie zur Überproduktion von Politiken (im Sinn von policies) -- Überproduktion relativ zu ihren verfügbaren finanziellen Ressourcen. Die zur Überproduktion erforderlichen Staatsausgaben sind höher als die Summe aus Steuereinnahmen, Sozialbeiträgen und Gebühren. Hieraus folgen wachsende Staatsschulden und steigende Kosten der Schuldenbedienung. Die Tilgung der aufgehäuften Schulden obliegt zukünftigen Generationen.



## 5.2 „Demokratische Regression“

Die zweite Theorie behauptet eine Rückbildung der Demokratie, eine „Demokratische Regression“, so der Titel eines Buches, das Armin Schäfer und Michael Zürn 2021 vorgelegt haben. Ihnen 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 der kollektiven Selbstbestimmung, andererseits die zunehmende Verlagerung vieler politischer Entscheidungen in nicht-majoritäre, „nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch Bürgerinnen (!) kontrollierte Gremien“,<sup>28</sup> Zu diesen Gremien gehören Zentralbanken, internationale Organisationen, die Europäische Kommission und Gerichte, auch die Verfassungsgerichte.<sup>29</sup>

Beide Theorien – „krisenhaftes Staatshandeln“ und „Demokratische Regression“ – benennen Probleme, in die Demokratien geraten können. Allerdings variiert die Größe der Probleme von Land zu Land. Ob die Theorien auf einzelne Länder passen, wie Deutschland, muss geprüft werden.

Man nehme die Staatsverschuldung. Ohne sie kommt auch die Politik hierzulande nicht aus. Die Staatsschulden machen mittlerweile rund 70% des BIP aus.<sup>30</sup> Insoweit gilt eine Diagnose von Alexis de Tocqueville auch in Deutschland. Die Demokratie, so schrieb er in seinem Buch über Amerika, ist kaum fähig, „die Leidenschaften zu beherrschen und die Bedürfnisse des Augenblicks zugunsten der Zukunft zu unterdrücken“<sup>31</sup>. Vorfahrt erhält vielmehr die Politik zugunsten der Gegenwart und zulasten der Zukunft.

Allerdings ist Deutschlands Staatsschuldenquote – ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt – niedriger als in den meisten anderen

---

28 Schäfer/Zürn 2021: 11, ausführlich 107-120.

29 Schäfer/Zürn 2021: 18, 197.

30 Statista 2022. Zahlen für 2. Quartal 2022. In der großen Mehrheit (25) der europäischen Staaten ist die Staatsschuldenquote höher als in Deutschland.

31 Tocqueville 1984: 258.

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 „Demokratische Regression“ ist auf ihre Paßgüte zum Fall Deutschland zu prüfen. Die Regressions-Diagnose stützt sich auf drei Argumente: erstens auf „die zunehmende Distanz der demokratischen Praxis vom Ideal der kollektiven Selbstbestimmung“<sup>32</sup>, zweitens auf die Verlagerung von Entscheidungen in nicht-majoritäre, nicht durch Wahlen legitimierte Gremien. Drittens kommt eine neue „Autokratisierungswelle“ hinzu. Laut Theorie der „Demokratischen Regression“ erfasst die Autokratisierungswelle Staaten mit einem Demokratieschwund. Gemessen wird der Schwund durch Daten des *Varieties of Democracy*-Projektes.<sup>33</sup> Und zwar durch jene Staaten, in denen der „Liberal Democracy Index“ von 2000 bis 2019 um 5 bis 10 Prozentpunkte gesunken ist, in einigen Fällen um mehr als 25 Punkte, so in der Türkei, in Polen, Ungarn und Brasilien.<sup>34</sup>

An dieser Stelle hat die Theorie der „Demokratischen Regression“ allerdings ein Problem, wenn sie auf Deutschland angewendet werden soll: Deutschland gehört zwar eindeutig zu den Ländern, in denen die nicht-majoritären Institutionen zahlreicher und mächtiger geworden sind<sup>35</sup> – nicht zuletzt infolge der Europäisierung und Globalisierung. Deutschland ist auch das Land, in dem der Bundestag, Schäfer und Zürn zufolge, wenig responsiv ist.

Vom Demokratieschwund bleibt Deutschland allerdings verschont. Deutschland wurde nicht von der „Autokratisierungswelle“ im Sinne

---

<sup>32</sup> Schäfer/Zürn 2021: 11.

<sup>33</sup> *Varieties of Democracy*-Institute 2022.

<sup>34</sup> Schäfer/Zürn 2021: 49 f., 54. Dieser Tabelle zufolge gehören 23 Länder zu den Autokratisierungsfällen von mindestens minus 10 Prozentpunkten. Erweitert man den Autokratisierungsbegriff und zählt selbst ein geringfügiger Demokratieschwund von minus 5 Prozent dazu, ist das Ergebnis, dass rund zwei Drittel der Demokratien, die 2000 als demokratisch galten, ihre Demokratiewerte verschlechtert haben. Vgl. Schäfer/Zürn 2011: 50 f. Allerdings darf bezweifelt werden, ob ein Minus von 0.05 Punkten auf dem Liberal Democracy Index ein trennscharfes Zeichen von Autokratisierung ist.

<sup>35</sup> Schäfer/Zürn 2021: 114.

von Schäfer und Zürn erfasst. Deutschlands Demokratiewerte bleiben vielmehr stabil – auch wenn man sie mit dem besonders strengen Liberal Democracy Index misst. Deutschland ist, mit anderen Worten, keine „defekte Demokratie“ im Sinne von Wolfgang Merkel und Aurel Croissant<sup>36</sup>, sondern eine intakte verfassungsstaatliche Demokratie.

Beide Beobachtungen – Staatsschulden und „Autokratisierung“ – legen nahe, die Demokratie hierzulande auch im Lichte eines systematischeren internationalen Vergleichs zu beobachten. Davon handelt der vierte Teil des Vortrags.

## 6. Der vierte Blickwinkel: Deutschlands Demokratie im internationalen Vergleich

Mittlerweile werden alle Staaten auf ihren Demokratie- und ihren Autokratiegehalt hin gemessen.<sup>37</sup> Den Regimemessungen zufolge gehört Deutschlands zur Spitzengruppe der Demokratien. Darin stimmen alle seriösen Bestandsaufnahmen überein. Vier Beispiele: Der Demokratie-Index der *Economist Intelligence Unit* wertet Deutschland als „full democracy“<sup>38</sup>. *Freedom House*, das die *Political Rights* und die *Civil Liberties* weltweit erfasst, verleiht Deutschland bei beiden Messlatten ebenfalls die Bestnoten.<sup>39</sup> Und *Polity IV*, ein bis 1800 zurückreichender amerikanischer Datensatz, verbucht die Bundesrepublik ohne Einschränkung als fest „institutionalisierte Demokratie“.<sup>40</sup> Im Lichte der aufwändigen Messungen des *Varieties of Democracy*-Projektes bewährt sich Deutschlands Demokratie ebenfalls Auf dem „Liberal Democracy Index“, der alle wichtigen wahlpolitischen und rechtsstaatlichen Eigenschaften erfasst (und der von 0 (=komplette Autokratie) bis 1

---

<sup>36</sup> Merkel und Croissant 1994.

<sup>37</sup> Schmidt 2019: Kapitel 18.

<sup>38</sup> Economist Intelligence Unit 2022.

<sup>39</sup> Freedom House 2021: *Freedom in the World 2021*. Washington D.C.–New York.

<sup>40</sup> Marshall/Gurr/Jagers 2017.

(=vollständige Demokratie) reicht), erzielt Deutschland beispielsweise 2021 mit einem Punktwert von 0,82 den 9. Rang unter den 179 untersuchten Staaten.<sup>41 42</sup>

Instruktive Ergebnisse berichtet auch Lijpharts wegweisende Studie *Patterns of Democracy*<sup>43</sup>. In diesem Werk porträtiert Lijphart die 36 stabilsten Demokratien der Jahre von frühestens 1945 bis 2010. Die Bundesrepublik Deutschland ist Teil dieser Staatengruppe. Lijphart zufolge ist sie eine „Konsensdemokratie“ (oder „Verhandlungsdemokratie“) - im Unterschied zur Mehrheitsdemokratie. Die „Konsensdemokratie“ übertrifft laut Lijphart die Mehrheitsdemokratie: Die Konsensdemokratie ist beim Regieren besser, sie ist beteiligungsfreundlicher, sensibler bei Genderfragen, sozialstaatlicher und sie zügelt die politische Macht wirkungsvoller.<sup>44</sup> Die Konsensdemokratie ist insgesamt „a kinder, gentler democracy“<sup>45</sup> – 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.<sup>46</sup> Zudem hat die Bundesrepublik vom „mittleren Weg“ zwischen dem liberalen Kapitalismus und dem nordeuropäischen Wohlfahrtsstaat profitiert, den seine Politik eingeschlagen hat.<sup>47</sup>

Deutschlands Demokratie kommen weitere Vorteile zugute. Erneut hilft Lijphart weiter. Seine vergleichenden Erkundungen haben eine

---

41 Varieties of Democracy – Institute 2022: Table 2. Im Lichte der von Varieties of Democracy veröffentlichten Jahresdaten von 2000 bis 2021 erreicht Deutschland seit 9/1957 immer mindestens einen Wert von 0.80.

42 Bei den einzelnen Komponenten erzielt Deutschland die folgenden Rangplätze: 13 bei der 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).

<sup>43</sup> Lijphart 2012.

<sup>44</sup> Riklins 2006.

<sup>45</sup> Lijphart 2012: 274.

<sup>46</sup> Béland et al. 2021.

<sup>47</sup> Schmidt 1987, 2021.

Erfolgsformel für stabile, weniger störanfällige Demokratien gefunden: Verhältniswahl und parlamentarisches Regierungssystem statt Mehrheitswahl und Präsidentialismus, wie in den USA.<sup>48</sup> 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, mithin nicht-präsidentiell.

Wer den Zustand der deutschen Demokratie verstehen will, muß auch die Mechanismen kennen, die ihr darüber hinaus nutzen. Diese Mechanismen hat vor allem die Theorie der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie benannt, die Seymour Martin Lipset Ende der 1950er Jahre begründete und die mittlerweile weit ausgebaut wurde.<sup>49</sup> Funktionsfähig sind Demokratie nach dieser Theorie, je mehr sie Bedingungen erfüllen wie breit gestreute Machtressourcen, Wertschätzung von individueller Autonomie und Freiheit, Dominanz verfassungskonformer Parteien und schwache oder nicht vorhandene Anti-System-Parteien, geordnete Regierungswechsel, zivile Kontrolle des Militärs und der Polizei, ein demokratiefreundliches internationales Umfeld sowie unstrittige Grenzen. Mit Ausnahme des internationalen Umfeldes und der Teilung Deutschlands bis 1990 erfüllte die Bundesrepublik Deutschland die meisten Funktionsvoraussetzungen. Auch dieser Umstand trägt bei zur Erklärung der erfolgreichen Demokratisierung – im Unterschied zur Weimarer Republik, in der wesentliche Funktionsvoraussetzungen fehlten.

Schließlich besteht die Demokratie der Bundesrepublik einen weiteren, am Ende ausschlaggebenden Test: Sie hat bisher das „losers` consent“-Problem bei jeder Wahl bewältigt.<sup>50</sup> Hierzulande haben alle Verlierer einer Wahl ihre Niederlage hingenommen und nicht mit Protest oder Gewalt gegen das Wahlergebnis reagiert. Ein gewaltiger Unterschied zu

---

<sup>48</sup> Lijphart 2008.

<sup>49</sup> Lipset 1959, Über den neuesten Stand Schmidt 2019: 371-388.

<sup>50</sup> Anderson et al 2005, 5. Aufl.

allen Demokratien, in denen die Wahlverlierer ihre Niederlage nicht hinnehmen, unter ihnen die Vereinigten Staaten von Amerika.

## 5. Schlussfolgerung

Ich komme zum Schluss. Die deutsche Demokratie hat Licht und Schatten. Die Schatten sind mitunter sehr lang, wie die Abwanderung wichtiger Entscheidungen in „nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch Bürgerinnen (!) kontrollierte Gremien“ (Schäfer/Zürn 2021: S.11). Einen tiefen Schatten wirft zudem die militärische Sicherheitslücke: die unzureichende Verteidigungsfähigkeit.

Erfolge der Demokratie hierzulande sind dennoch unübersehbar. 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 Wahlverlierer ihre Wahlniederlage akzeptiert.

Die *Klaus von Beyme Memorial Lecture* sollte den Zustand der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland analysieren. Meine 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, und das ist mein Schlusssatz, mittlerweile eine der nicht allzu häufigen stabilen, intakten Demokratien.

## Literatur

- Agnoli, Johannes (1968): Die Transformation der Demokratie, in: Agnoli, Johannes/Brückner, Peter (Hg.), Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a. M., 3–88
- Allemann, Fritz René (1956): Bonn ist nicht Weimar, Köln – Berlin
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1963): The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Boston
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hg.) (1989): The Civic Culture Revisited, Newbury Park u. a.
- Anderson, Christopher J./Blais, André/Bowler, Shaun Bowler/Donovan, Todd/List, Ola (2005, 5. Aufl.): Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy, Oxford
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (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
- Béland, Daniel/ Kimberly Morgan J./Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hrsg.) (2021): The Oxford Handbook of the Welfare State, 2nd edition, Oxford
- Conradt, David P./Langenbacher, Eric (2017, 11. Aufl.): The German Polity, New York
- Croissant, Aurel und Wolfgang Merkel (2019): Defective Democracy, in: Rai Kollmorgen, Wolfgang Merkel und Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.), Handbook of Political, Social, and Economic Transformation, Oxford, 437-446
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Berlin
- Dahl, Robert A. (1971), Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven–London
- Dahrendorf, Ralf (1965): Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München
- Di Fabio, Udo. 1998. Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie. Tübingen
- Dreier, Horst (2013, 3. Aufl.): Grundgesetz Kommentar, Bd. I, Artikel 1-19, Tübingen
- Dreier, Horst (2015, 3. Aufl.): Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Artikel 20-82, Tübingen
- Dreier, Horst (2018, 3. Aufl.): Grundgesetz Kommentar, Bd. III, Artikel 83-146, Tübingen
- Economist Intelligence Unit 2022: Democracy Index 2021. The China Challenge, London u.a.
- Fuchs, Dieter (1989): Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud (2018): Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat, in: Statistisches Bundesamt u.a. (Hg.), Datenreport 2018, 358–365
- Habermas, Jürgen (1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt

- 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, 20–41
- Kirchheimer, Otto (1967): Deutschland oder Der Verfall der Opposition, in: Kirchheimer, Otto: Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat, Frankfurt a. M., 58–91
- Klingemann, Hans-Dieter (2014), Dissatisfied Democrats. Democratic Maturation in Old and New Democracies, in: Russell J. Dalton und Christian Welzel (Hrsg.), The Civic Culture Revisited: From Allegiant to Assertive Citizens, Cambridge, 116-157
- Köcher, Renate (2019): Erosion des Vertrauens, 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): 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): 69-105.
- 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, 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, 67-104
- Offe, Claus 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt
- Petersen, Thomas (2022): Warnzeichen der Radikalisierung, FAZ 20.10.2022, S. 8
- 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.
- Schäfer, Armin/Zürn, Michael (2021): Die Demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus, Berlin



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: Josep M. Colomer (Hg.), Political Institutions in Europe, London, 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

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, 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 1999 (3. 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

Wolfrum, Edgar (2006): Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart