

Über die Demokratie in Europa

von Manfred G. Schmidt

In welcher Verfassung ist die Demokratie in Europa? Der Perspektive der vergleichenden Demokratieforschung und gegenwartsnahen Individual- und Aggregatdaten über Europas Demokratien nach zu urteilen, ist die Demokratie in Europa weder todkrank noch kerngesund, aber angeschlagen – in einem je nach Land unterschiedlichen Maß. Davon zeugen vor allem globalisierungs- und europäisierungsbedingte Begrenzungen der Demokratie, die Existenz zahlreicher „unzufriedener Demokraten“ und der als Fieberthermometer der Demokratie interpretierbare Anteil der Nichtwähler. Diese Indikatoren variieren von Land zu Land. Dafür verantwortlich sind unter anderem der Stand ökonomischer Entwicklung, Steuerungsmängel der Politik und das Niveau sozialer Gerechtigkeit.

What is the condition of democracy in Europe? According to data analysis from a cross-national comparative perspective, using micro- und macro level data on European democracies, democracy in Europe is neither completely healthy nor fatally ill – the verdict differing vastly from one country to the other. Many indicators bear witness to this, above all restrictions of democracy due to the impact of globalization and europeanization, „dissatisfied democrats“, and a large share of non-voters, which may be regarded as a clinical thermometer of democracy. These indicators vary from one country to the other – at least partly due to differences in the level of economic wealth, structural and governance flaws, and differences in the level of social justice.

Seit ihren Anfängen ist die Demokratie Gegenstand heftigen Streits. Ist sie eine vorzeigbare Staatsverfassung oder vielleicht sogar die beste unter all den schlechten Regimen, die jemals auf Erden ausprobiert wurden, so die *Churchill-Hypothese*¹ Oder ist sie eine Verfassung, deren Verfallszeichen sowohl an den

1 Der *Churchill-Hypothese* zufolge – sie entstammt einer Rede des damaligen Premier Großbritanniens im Unterhaus am 11.11.1946 – ist die Demokratie zwar eine ziemlich schlechte Staatsform, aber besser als alle anderen Regime: „Many forms of Government have been tried and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time; but there is the broad feeling in our country that the people should rule, continuously rule, and

Mängeln ihrer Institutionen wie auch an der Unzulänglichkeit des demokratischen Menschen ablesbar sind, so die klassische radikale Kritik der Demokratie in *Platons Staatsphilosophie*?²

Der Streit um die Wertigkeit der Demokratie ist nicht nur dort heftig, wo um die Demokratisierung autokratischer Regime gerungen wird. Er ist auch in Europa entbrannt, wo die Demokratie – der Theorie zufolge – eigentlich stabil verankert sein müsste: Denn dort herrscht ein relativ hoher Stand ökonomischer Entwicklung und dort sind Selbstentfaltungswerte oder – so die neuere Terminologie: emanzipative Werte – weit verbreitet: Und beides ist laut Demokratietheorie in hohem Maße demokratieförderlich.³

Passst diese Diagnose noch zum Europa des frühen 21. Jahrhunderts? Wie steht es heutzutage um die Demokratie in Europa? Ist sie in guter oder schlechter Verfassung? Ist sie kerngesund oder angegriffen? Wenn ja: was bekommt ihr, was schadet ihr? Von diesen Fragen handelt der vorliegende Beitrag.⁴

Seine Grundlage ist eine faktenbasierte Beschreibung und Diagnose der Verfassungswirklichkeit der Demokratie im Europa von heute. Diese Beschreibung und die daraus entwickelte Diagnose werden in vier Schritten dargelegt:

Zunächst wird die Demokratiequalität der politischen Institutionen in den europäischen Staaten anhand einschlägiger Messlatten der international vergleichen Demokratieforschung geprüft.

Anschließend erfolgt ein Perspektivwechsel: Nun werden Störungssymptome der Staatsverfassungen in Europa berücksichtigt und Diagnosen gewürdigt, denen zufolge die Demokratie in Europa in der Krise steckt.

Im dritten Schritt werden beide Perspektiven ergänzt, und zwar durch die Beobachtung der von Land zu Land großen Unterschiede der Demokratie in Euro-

that public opinion, expressed by all constitutional means, should shape, guide, and control the actions of Ministers who are their servants and not their masters." (Churchill, W.S.: Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963, Bd. VII 1943-1949, New York/London, 1974, 7566).

- 2 Vgl. *Platon*: Der Staat. Über das Gerechte, Hamburg, 1989. Ein systematischer Überblick über alte und neue Krisentheorien der Demokratie und eine kritische Würdigung dieser Ansätze findet sich in Schmidt, M. G.: Krisentheorien der Demokratie. Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Gallus, A. (Hg.), Politikwissenschaftliche Passagen. Deutsche Streifzüge zur Erkundung eines Faches, Baden-Baden, 2016, 91-108.
- 3 Lipset, S. M.: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review 53/1 (1959), 69-105; ders.: The Social Requisites of Democracy Revisited, in: American Sociological Review 59/1 (1994), 1-22; Inglehart, R./Welzel, C.: Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence, Cambridge, 2005; Welzel, C.: Freedom Rising. Human Empowerment and the Quest for Emancipation, New York/Cambridge, 2013.
- 4 Zur Publikation in der ZSE überarbeitete und aktualisierte Fassung des Vortrags im Studium Generale der Universität Heidelberg am 21.11.2016.

pa. In diesem Teil der Abhandlung kommt auch das Stimmvolk, der Demos, ausführlicher ins Blickfeld. Was hält der Demos von der Demokratie in Europa? Und wie verhält er sich in ihr?

Von dort aus gelangt man – der vierte Schritt – zur Schlussfolgerung. An ihrem Ende steht als Diagnose: Die Demokratie in Europa ist weder kerngesund noch todkrank, aber sichtlich angeschlagen – in einem je nach Land unterschiedlichem Maß.

Dem besseren Verständnis der nachfolgenden Untersuchung dienen drei Vorbemerkungen. Die erste gilt dem Werkzeug und den Daten, mit denen in diesem Kapitel hantiert wird. Vorrangig genutzt werden die Befunde von Untersuchungen einzelner europäischer Staaten, sodann Studien zur Verfassungswirklichkeit der Europäischen Union, ferner Instrumente und Befunde der Demokratietheorie, und schließlich Daten und Hypothesen der international vergleichenden Erforschung demokratischer Staatsverfassungen.

Die zweite Vorbemerkung gilt dem Begriff „Demokratie“. „Demokratie“ meint im Kern eine Staatsverfassung, in der das Stimmvolk und von ihm in regelmäßig stattfindenden fairen Wahlen gewählte Vertreter herrschen. Demokratie ist „government of the people, by the people and for the people“, so hat es der US-amerikanische Präsident *Abraham Lincoln* 1863 auf den Punkt gebracht. Demokratie ist demnach eine Staatsverfassung des Volkes, durch das Volk und für das Volk. Das war schön gesagt, bedarf aber der Ergänzung. Denn *Lincolns* Definition benennt nur die Idealgestalt der Demokratie. Ob dieses Ideal aber erreicht oder verfehlt wird, muss erst durch genaue Untersuchung der Verfassungswirklichkeit geklärt werden. Zudem wäre die Demokratie nichts ohne ein gerüttelt Maß an Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung.

Die dritte Vorbemerkung benennt den Gegenstand der Abhandlung genauer: die Verfassungswirklichkeit der Demokratie in Europa. Europa meint dabei im Wesentlichen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie einige weitere Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind – unter ihnen insbesondere Norwegen und die Schweiz – sowie die Europäische Union selbst. Nicht berücksichtigt werden die Beitrittskandidaten der Europäischen Union auf dem Balkan und die Türkei, die Ukraine und Weißrussland, allesamt Länder mit nennenswerten starken autokratischen Strukturen.

I. Der erste Blick auf die Verfassung der Demokratie in Europa: Dauerhaftigkeit der demokratischen Institutionen

In welcher Lage befindet sich die Demokratie in Europa? Auf den ersten Blick scheint die Demokratie in Europa in stabiler, belastbarer Verfassung zu sein. Diesen Eindruck stützen mehrere Beobachtungen.

Die erste Beobachtung ist diese: Noch nie war die Zahl der einigermaßen gefestigten Demokratien in Europa so groß wie heute. Zum Kreis der Demokratien – es sind derzeit 34 an der Zahl⁵ – gehören sowohl die seit längerem etablierten westeuropäischen Demokratien, wie Großbritannien, Deutschland und die skandinavischen Staaten, als auch die Länder, die sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zwischen Ost- und Westeuropa zur Demokratie und zur Marktwirtschaft wandelten.

Zweitens: die Demokratie in Europa scheint tatsächlich weitgehend „feindlos“ geworden zu⁶: Vom langen Schatten einer großen, mächtigen Diktatur ist in Europa jedenfalls seit dem Zerfall der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten in Mittel- und Osteuropa nichts mehr in Sicht.

Drittens: Seit 50 Jahren ist keine europäische Demokratie mehr zusammengebrochen. Der letzte Zusammenbruch einer Demokratie in Europa fand 1967 statt – in Griechenland, als das Militär putschte und bis 1973 an der Macht blieb. Alle anderen Zusammenbrüche von Demokratien erfolgten seit 1950 außerhalb Europas – insgesamt 14 an der Zahl. Durchweg brach die Demokratie in Ländern mit allenfalls mittlerem Volkseinkommen zusammen. Beispiele sind Brasilien 1961, Chile 1973, Argentinien 1976 oder Thailand 1976 und 2014, um nur einige zu erwähnen. In wirtschaftlich wohlhabenden Staaten blieb die Demokratie bislang

5 Datenstand Ende 2016 und gemessen an jenen Staaten, die bei der Summe der Politischen Rechte-Skala und der Skala der Bürgerlichen Freiheiten nach Freedom House (2017) Werte zwischen 2 und 6 erzielt – einschließlich Andorra, Liechtenstein und San Marino, die allerdings aufgrund fehlender vergleichbarer Daten bei den weiter unten verwendeten Variablen hier nicht berücksichtigt werden (*Freedom House: Freedom in the World 2017. Table of Country Scores 2017*, Washington, D.C./New York, 2017; *Puddington, A./Roylance, T.:* The Freedom House Survey for 2016, in: *Journal of Democracy* 28/2 (2017), 105-119. Summierte Skalenwerte größer als 6 und kleiner als 11 zeigen „elektorale Autokratien“ an (*Schedler, A.:* The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism, Oxford, 2013), beispielsweise 2016 die Türkei. Summierte Skalenwerte zwischen 12 und dem Maximum von 14 signalisieren die Existenz von Hardliner Autokratien, wie Nordkorea und Saudi-Arabien. Die von Freedom House ermittelten Messungen der Demokratie und der Autokratie korrelieren hochgradig signifikant mit anderen Indikatoren demokratischer und autokratischer Staatsverfassungen. Mit ausführlichen Nachweisen *Schmidt, M. G.:* Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden, 5. Aufl., 2010; *ders.:* Regime types: Measuring democracy and autocracy, in: *Keman, H./Woldendorp, J.J. (Hg.):* Handbook of Research Methods and Applications in Political Science, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2017, 111-126.

6 So der Buchtitel von *Beck, U.:* Die feindlose Demokratie, Stuttgart, 1995.

hingegen leidlich gefestigt.⁷

Ein vierter Befund taucht Europas Demokratien ebenfalls in günstiges Licht. Außenpolitisch benehmen sich die europäischen Demokratien untereinander recht zivil. Kriege zwischen ihnen gibt es nicht, sondern Frieden. Der demokratische Frieden ist kein geringer Vorteil auf einem Kontinent, den vor nicht allzu vielen Jahren noch Kriege zerrissen hatten.

Auch von Dauerhaftigkeit der Demokratie in Europa künden erprobte Messlatten der international vergleichenden Beobachtung demokratischer Staatsverfassungen und Diktaturen. Zwei dieser Messlatten seien hier erneut erwähnt: die Skala der politischen Rechte und die Skala der bürgerlichen Freiheiten in allen souveränen Staaten. Beide Skalen werden von der amerikanischen Non-Profit-Organisation *Freedom House* im jährlichen Abstand veröffentlicht. Die Skalen der politischen Rechte und der bürgerlichen Freiheiten kann man näherungsweise als verlässliche Anzeiger von Demokratien bzw. von Diktaturen ansehen. Beide Skalen signalisieren für nahezu alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union heutzutage – 2017 – und in den Jahren seit 1991 gefestigte oder mindestens leidlich intakte Demokratien – sowohl was die Rechtslage angeht als auch in der Verfassungswirklichkeit. Gleiches gilt für jene wirtschaftlich hochentwickelten europäischen Demokratien, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind: die Schweiz und Norwegen. Und nur einige wenige Balkanstaaten, die nicht oder noch nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, wie Albanien, Kosovo und Makedonien und Serbien, schneiden im Lichte der Skalen der politischen Rechte und der bürgerlichen Freiheitsrechte ungünstiger ab.⁸

Die Dauerhaftigkeit der Demokratie im Europa seit 1950 spricht für eine robuste Verfassung. Die politische Ordnung blieb im Wesentlichen intakt, obwohl die Wirtschaft und die Gesellschaft in Europa sich seit 1950 rapide gewandelt haben.

Nimmt man alle bislang berichteten Befunde zusammen, scheint die Welt der Demokratien in Europa in Ordnung zu sein. Der Patient ist robust und erfreut sich guter Gesundheit, so lautet die Diagnose der soeben verwendeten Beobachtungen der Demokratie in Europa.

7 Schmidt, M. G.: Krisentheorien, a.a.O.

8 Freedom House, a.a.O.

II. Der zweite Blick auf die Demokratie in Europa: Störungs- und Krisensymptome

Doch nicht alle Beobachter der europäischen Szenerie teilen die Diagnose einer robusten, gesunden Demokratie. Etliche Fachleute vermissen tiefenschärfere Aufnahmen. Einige von ihnen sehen Symptome größerer Störungen der Demokratie. Ist die Demokratie in Europa nicht von außen bedroht – insbesondere durch den internationalen Terrorismus? Und stecken nicht einige Demokratien in Europa mittlerweile schon in einer tiefen Krise, und zwar überwiegend aufgrund innenpolitischer Fehlentwicklungen?

1. Einzelbeobachtungen

Tatsächlich gibt die Verfassung der Demokratie in Europa Anlass zu kritischen Fragen. Es sind aber weniger die internationalen Herausforderungen, wie der Terrorismus, die den europäischen Demokratien Sorgen machen, als vielmehr innenpolitische Probleme. Einige Beispiele: Reichen die Beteiligungschancen der Bürger wirklich aus? Wird nicht das Verlangen nach mehr Mitwirkungsmöglichkeiten, nach mehr direkter Demokratie vielerorts ignoriert? Ist nicht die Repräsentativdemokratie in einer schwierigen Lage, weil das Vertrauen der Bürger in Parlamente und Parteien in vielen Ländern niedrig ist und mitunter weiter abnimmt? Und wie kompetent ist das politische Führungspersonal? Ist es wirklich hinreichend qualifiziert? Oder besteht die politische Elite größtenteils nur aus nimmermüden Händeschüttlern?

Kritisch hinterfragt wird auch die Qualität des Regierens in einzelnen europäischen Staaten. Will die seit mehr als einem Jahr amtierende Regierung Polens nicht das Verfassungsgericht ihres Landes amputieren und die Justiz der Exekutive untertan machen? Zerstört sie damit nicht einen Pfeiler der verfassungsstaatlichen Demokratie? Und was ist mit der vorangeschrittenen Korruption in etlichen jüngeren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, namentlich Bulgarien, Kroatien und Rumänien? Ist das für die Demokratie schadlos?

2. Der kritische Blick der Demokratietheorie: „Demokratiedefizit der EU“, „Post-Demokratie“ und „Zweiter Souverän“

Kritische Fragen müssen sich auch langjährige Mitglieder der Europäischen Union gefallen lassen: Geraten diese Staaten nicht in den Sog der schweren Nebenwirkungen der europäischen Integration – in den Sog von Zentralisation, Bürokratisierung und bürgerfernem Regieren von EU-Kommissaren, Richtern des Europäischen Gerichtshofs und Bankern der Europäischen Zentralbank, die

politische Entscheidungen von größter Tragweite treffen und sich dennoch niemals dem Urteil der Wähler stellen müssen? Und kommt nicht zum Demokratiedefizit der Europäischen Union, das etliche Beobachter hierin sehen,⁹ noch ihre Handlungsunfähigkeit in kritischen Fragen hinzu:¹⁰ die Handlungsunfähigkeit in der Asyl- und Migrationspolitik beispielsweise oder ihre geringe Fähigkeit, aus eigenen Kräften die Außengrenzen der Union zu sichern?

Und was ist von dem systematischen Rechtsbruch zu halten, den viele EU-Mitgliedstaaten in ihrer Finanzpolitik mit der Überschreitung von Verschuldungsgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes begehen und dafür gar noch die Rückendeckung der Europäischen Kommission erhalten? Das soll vorzeigbares, Legitimität stiftendes Regieren sein? Zweifel sind angebracht.

Und wie ist schließlich der Aufstieg EU-kritischer Parteien rechtspopulistischer, national-konservativer Art zu deuten, die im Streit um Globalisierung, um Freihandelsabkommen und um Rückwirkungen des Europarechts auf die Mitgliedstaaten der Union zugelegt haben – in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, den Niederlanden und Spanien ebenso wie in Schweden, Finnland und Dänemark und neuerdings in Deutschland? Gefährden diese Parteien die Demokratie? Sind sie gar verfassungsgegnerische Anti-System-Parteien? Oder ist das Aufkommen dieser Parteien, so die Auffassung des Verfassers, das Zeichen einer neuen systemimmanen Konfliktlinie zwischen Globalismus und Nationalstaatsbefürwortung? Ein Pol dieser Konfliktlinie besteht aus internationalistischen, globalisierungs-, freihandels- und EU-freundlichen Wählern und Parteien, die in ökonomischer Hinsicht zur Mitte oder zur Linken neigen und in kultureller Hinsicht zu libertären bis liberalen Positionen. Den anderen Pol bilden Wähler und Parteien, die das Nationale und die nationale Identität betonen. In ökonomischer Hinsicht oszillieren diese Parteien und Wähler zwischen Links und Rechts und in kultureller Hinsicht zwischen wertkonservativen und betont nationalistischen Positionen.¹¹

Harsche Urteile über die Demokratie in Europa kommen auch aus dem Kreis der Demokratietheorien. Besonders bedenkenswert sind zwei Theorien, die schrump-

9 Vgl. Schmidt, M. G.: Demokratietheorien, a.a.O.

10 Atkinson, A. B./Huber, P. M./James, H. et al. (Hg.): Nationalstaat und Europäische Union. Eine Be-standsauflnahme. Liber Amicorum für Joachim Jens Hesse, Baden-Baden, 2016.

11 In diese Richtung deuten die Befunde von Hütter, S./Grande, E./Kriesi, H.-P.: Politicising Europe. Integration and Mass Politics, Cambridge, 2016 und die Ergebnisse neuerer konfliktlinientheoretischer Beiträge: Zürn, M.: Jenseits der Klassenfrage. Neue Konfliktlinien zeigen sich in Europa, der Türkei und Amerika, in: WZB Mitteilungen 154, Dezember 2016, 7-10; Merkel, W.: Bruchlinien. Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie, in: WZB Mitteilungen 154, Dezember 2016, 11-14.

fende Spielräume der Demokratie diagnostizieren: die Lehre von der „Post-Demokratie“ und die Theorie des „zweiten Souveräns“¹². Beiden Diagnosen zufolge ist die Demokratie auf der Verliererbahn, weil sie von der Wirtschaft im Zeitalter der Globalisierung, der Staatsverschuldung und Europäisierung schier erdrückt wird.

Der Lehre von der „Postdemokratie“ zufolge sind die demokratischen Institutionen zwar noch intakt. Wahlen finden statt und die gewählten Regierungen regieren. Doch die Wahlen und die sonstigen demokratischen Spielregeln sind laut Theorie nur noch die Fassade. Hinter der Fassade aber herrschten abgehobene Eliten und Regierungen, „die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten“¹³. Wirtschaftslobbies und die globalen Unternehmen spielten dabei die Schlüsselrolle. Sie wirkten zusammen mit den Regierungen eine radikal marktfreundliche Politik. Diese führte zu einer reinen Marktgemeinschaft und einem Marktstaat, zu einer „beinahe ausschließlich an den Imperativen des Marktes ausgerichteten Gesellschaft“ mit „wachsenden Einkommensunterschieden und stark zunehmender relativer und absoluter Armut“¹⁴.

Mit schwerem Geschütz feuert auch die Lehre vom „zweiten Souverän“. Im Zeitalter der Globalisierung und bei hoher Staatsverschuldung gewannen die internationalen Finanzmärkte so viel Macht, dass sie den Kurs der staatlichen Finanz-, Wirtschafts- und Geldpolitik mitbestimmten und zum Gegenspieler des ersten Souveräns, des Stimmvolkes, würden. Die internationalen Finanzmärkte nähmen nun die Rolle des „zweiten Souveräns“¹⁵ ein – neben dem eigentlichen Souverän, dem Volk, und oft auch gegen ihn.

Der „zweite Souverän“ dränge nämlich als Kreditgeber auf „eine glaubwürdige und dauerhafte Absicherung“ seiner Forderungen „als Bedingung für eine weitere Finanzierung der überschuldeten Nationalstaaten“. Die Bürger aber, der erste Souverän, bestünden „auf die Einlösung des (...) Gesellschaftsvertrages der Vergangenheit über soziale Sicherheit und eine in ihren Augen gerechte Verteilung“¹⁶. Daraus entwickle sich ein Wechselspiel zwischen Regierungen, Finanzmärkten und Bürgern, in dem die Regierungen in Gefahr liefern, zum Vollzugsmechanismus von Finanzmarktinteressen zu werden. Für demokratische Politik,

12 Crouch, C.: Postdemokratie, Berlin, 2008; Beckert, J./Streeck, W.: Die Fiskalkrise und die Einheit Europas, in: APuZ, 57/4 (2012), 7-17; 2012; Streeck, W.: Die gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin, 2014.

13 Crouch, a.a.O., S. 10.

14 Ebd., S. 86.

15 Beckert/Streeck, a.a.O.

16 Ebd., a.a.O., S. 10.

für Selbstbestimmung, bleibe unter solchen Bedingungen kaum Spielraum übrig.

3. Stärken und tote Winkel der drei Demokratietheorien

Das „Demokratiedefizit der Europäischen Union“, die „Postdemokratie“ und der „zweite Souverän“ sind bedenkenswerte Thesen. Dass wirtschaftliche Interessen eine große Verbandsmacht, eine große Marktmacht und mitunter eine erhebliche Staatsmacht haben, ist offensichtlich. Dass wirtschaftliche Interessen infolge von Globalisierung stärker werden und auch aufgrund der Einbindung in die Europäische Union an Gewicht gewinnen, trifft ebenfalls zu: Denn der Europäischen Union geht es vor allem um Marktintegration, also darum, einen unionsweiten Binnenmarkt hervorzubringen, aufrechtzuerhalten und zu vertiefen.

Insoweit spricht manches für die Diagnosen „Demokratiedefizit der EU“, „Postdemokratie“ und „zweiter Souverän“. Andererseits haben diese Diagnosen größere Webfehler: Ihnen entgehen die großen Unterschiede zwischen den europäischen Demokratien. Zudem unterschätzen die Diagnosen die Vorgänge, die ihrer Lehre widersprechen. Beispielsweise haben manche Demokratien mehr politische Gestaltungsspielräume bewahrt als die Theorie der Postdemokratie lehrt. Konjunktur- und Sozialpolitik sind auch im Zeitalter von Globalisierung und Europäisierung möglich. Davon zeugt nicht nur die US-amerikanische Konjunkturpolitik unter ihrem Präsidenten *Obama* in den Jahren nach 2007, sondern auch die deutsche Wirtschafts- und Sozialpolitik in der tiefen Wirtschaftskrise von 2008 und den folgenden Jahren. Zudem sind etliche Staaten trotz des „zweiten Souveräns“ wirtschafts- und sozialpolitisch gut über die Runden gekommen. Deutschland gehört erneut zu den Beispielen. Sein Sozialstaat etwa gedeiht und wächst trotz Globalisierung und Europäisierung schier unaufhaltsam weiter.¹⁷ Ferner reagieren die Wahlberechtigten der europäischen Demokratien in ihrem politischen Denken und Handeln sehr unterschiedlich auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Vorgänge.

Die Beispiele zeigen Grenzen des zweiten Blickwinkels auf die Demokratie in Europa an. Die Fokussierung auf Störungs- und Krisensymptome einzelner Länder oder Ländergruppen bedarf der Ergänzung durch genauere Beachtung der Unterschiede zwischen den Demokratien in Europa.

¹⁷ Vgl. nur *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. Ausgabe 2017/2018, Nürnberg, 2017.

III. Der dritte Blickwinkel: Europas Demokratien im Vergleich

Das führt zum dritten und wichtigsten Blickwinkel dieses Essays auf Europas Demokratien – die vergleichende Beobachtung ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Die Demokratie in Europa ist kein homogenes Gebilde. Vielmehr besteht sie aus vielen Demokratien unterschiedlicher Bauart und unterschiedlicher Wählerschaften mit verschiedenartiger Einstellungen und Verhaltensweisen.

1. Unterschiedliche Formen und politische Kulturen der Demokratie in Europa

Man denke nur an die unterschiedliche Architektur der Demokratien: Die meisten europäischen Staaten sind überwiegend oder ausschließlich Repräsentativdemokratien – doch mit der Schweiz hat Europa auch ein Land mit einer weit ausgebauten Direktdemokratie.¹⁸ Berichtenswert sind auch Unterschiede zwischen Demokratien mit hoher Machtkonzentration wie in den Einheitsstaaten und Mehrheitsdemokratien britischer, französischer und schwedischer Spielarten einerseits und den sogenannten „Konsensus-“ oder Verhandlungsdemokratien andererseits, in denen Machtaufteilung an Stelle von Machtkonzentration herrscht, wie in Deutschland und der Schweiz andererseits.¹⁹

Hinzu kommen von Land zu Land unterschiedliche Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürger zur Demokratie – und darin verankerte Spannungen zwischen politischer Kultur und demokratischen Institutionen. Groß sind die Spannungen zwischen Kultur und Institutionen, wenn die politischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Staatsbürger wenig verträglich mit den demokratischen Institutionen sind. Ein krasses Beispiel wäre eine Mehrheit von autoritär ausgerichteten Bürgern, die gegen die Demokratie ist und die Einführung einer Diktatur befürwortet. Die Spannungen zwischen politischer Kultur und demokratischen Institutionen sind hingegen umso kleiner, je verträglicher die Einstellungen und das Verhalten der Bürger mit den demokratischen Institutionen sind.

Wie steht es in dieser Hinsicht in Europa? Was halten die Bürger in Europa allgemein von der Demokratie? Und wie verhalten die Bürger sich zur Demokratie in ihrem Lande? Nehmen sie an ihr teil oder halten sie sich von ihr fern?

18 Vatter, A.: Das politische System der Schweiz, Baden-Baden, 2. Aufl., 2016.

19 Lijphart, A.: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London, 2. Aufl., 2012.

2. Zufriedene und unzufriedene Demokraten

Zur Beantwortung dieser Fragen gibt es mittlerweile eine Fülle aussagekräftiger Befunde, die überwiegend der vergleichenden Umfrageforschung entstammen.²⁰ Drei von ihnen sind besonders lehrreich. Der erste Befund betrifft die grundsätzliche Wertschätzung der Demokratie. Die ist bei der großen Mehrheit der Wahlberechtigten in Europa sehr hoch.²¹ Die meisten von ihnen befürworten die Demokratie und stufen sie als höherwertig als andere Staatsformen ein.

Nicht minder wichtig ist der zweite Befund. Er informiert über den Anteil der erwachsenen Bürger, die mit dem Funktionieren der Demokratie in ihrem Land zufrieden oder unzufrieden sind. Diese Umfragen – repräsentative Umfragen, die Teil des sogenannten Eurobarometers sind –, signalisieren sehr große Unterschiede in der Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit der Demokratie in Europa. Unzufrieden oder sehr unzufrieden mit dem konkreten Funktionieren der Demokratie in ihrem Lande sind viele: In der gesamten Europäischen Union stufen sich 45 % aller Befragten im Jahre 2016 als unzufrieden mit der Demokratie in ihrem Lande ein – mehr als je zuvor (siehe *Abb. I*).²²

Allerdings variiert die Unzufriedenheit mit der Demokratie von Land zu Land. Mit Stand vom Mai 2016 finden sich die wenigsten Unzufriedenen (wie schon bei früheren Messungen) in Nordeuropa. In Dänemark sind es nur 11 %, in Schweden 14 %. Auf den nächsten Rängen folgen die Benelux-Staaten und Deutschland. Dort wird aber schon jeder Dritte zu den unzufriedenen Demokraten gezählt. Und in den ostdeutschen Bundesländern sind es sogar 43 % Unzufriedene. Noch mehr Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie herrscht im Süden Europas, insbesondere in den Balkanstaaten. Dort ist jeweils eine Mehrheit der Befragten unzufrieden mit der Demokratie im eigenen Lande. In den meisten Fällen sind sogar rund zwei Drittel der Bürger „unzufriedene Demokraten“, so in Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien, aber auch in

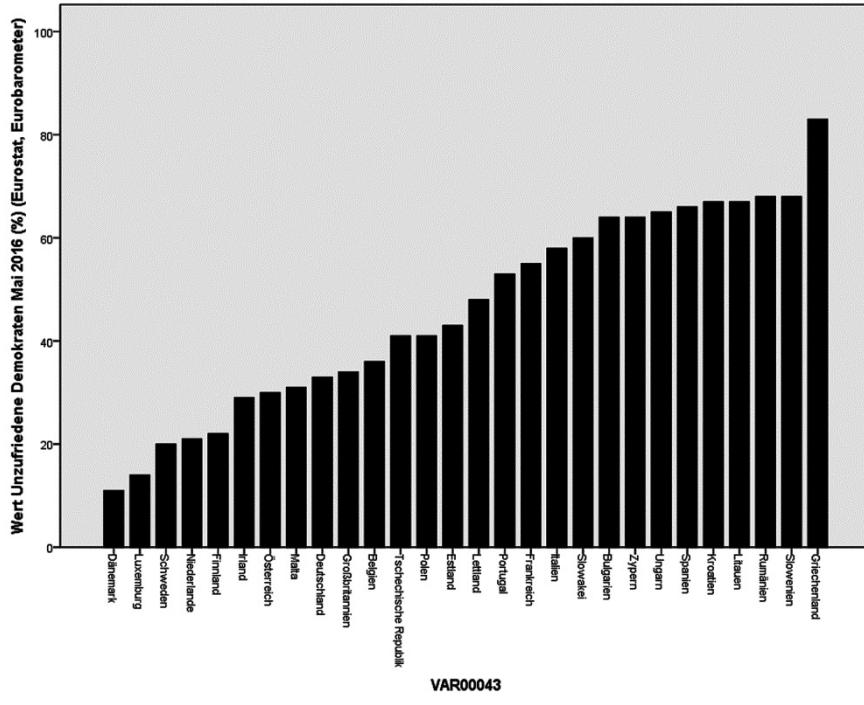
20 Bahnbrechend war eine Studie über ein Land – *Ecksteins* Norwegen-Untersuchung – in der das „Kongruenztheorem“ entwickelt wurde (vgl. *Eckstein, H.*: *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton, 2015 (E.A. 1966)). Dem Theorem zufolge ist eine Demokratie erst stabil, wenn Strukturen (lies: Institutionen) und Kultur zueinander passen.

21 Siehe neben dem Eurobarometer (*Eurostat* (Hg.): Eurobarometer 85.2, Luxemburg: Eurostat 2016, Abruf am 07.11.2016) und dem Datenreport für Deutschland (*Bundesamt für Statistik (Destatis)/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (Hg.): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2016); *Klingemann, H.-D.*: *Dissatisfied Democrats. Democratic Maturity in Old and New Democracies*, in: *Dalton, R. J./Welzel, C.*(Hg.): *The Civic Culture Revisited: From Allegiant to Assertive Citizens*, New York, 2014, 116-157.

22 Eurostat 2016: Eurobarometer 85, Datenerhebung 21.05. bis 30.05.2016 (EB85.2, Frage QA18a, Abruf am 7.11.2016).

Spanien und Ungarn. An der Spitze der „unzufriedenen Demokraten“ liegt Griechenland mit 83 % auf einem zuvor noch nie erreichten Höchststand.

Abbildung 1: Anteil der unzufriedenen Demokraten, 2016



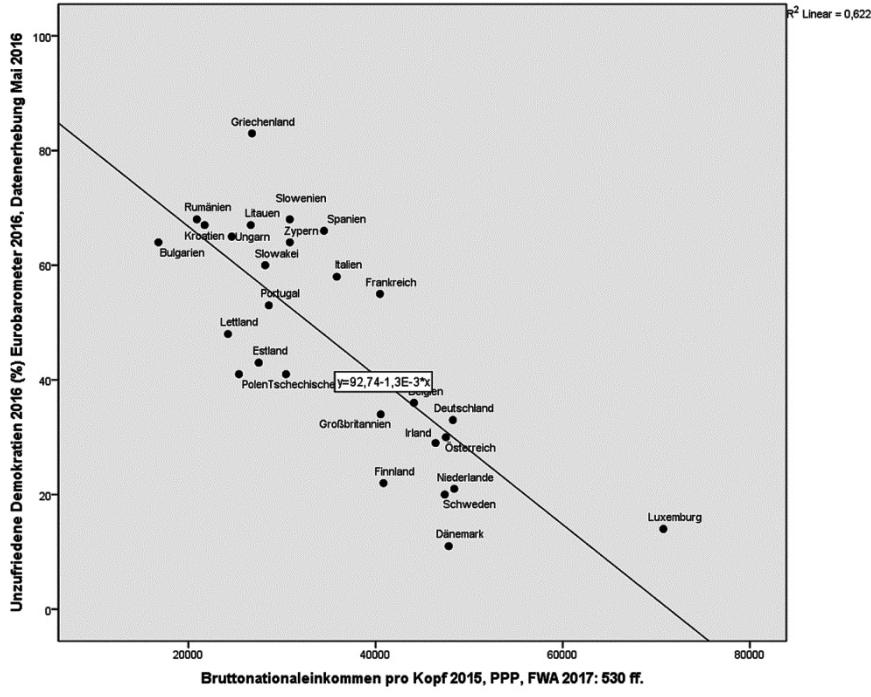
Quelle: Eurostat, Eurobarometer.

Die Zahl der Bürger, die mit der Demokratie in ihrem Land unzufrieden sind, ist beunruhigend hoch – auch wenn diese Bürger nicht Gegner oder Feinde der Volksherrschaft sind, also nicht Anhänger von Anti-System-Parteien nach Art der Kommunistischen Partei Deutschlands und der Nationalsozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands der Weimarer Republik. Warum viele Bürger „unzufriedene Demokraten“ sind, ist noch nicht zureichend erforscht. Hohe Ansprüche der Bürger an die Politik, mitunter überhöhte Ansprüche, spielen ebenso eine Rolle wie die Parteidentifikation.²³ Überrepräsentiert bei den unzufriedenen Demokraten sind sodann Bürger mit postmaterialistischen Wertorientierungen, also Bürger mit besonderer Wertschätzung von Mitwirkung, Selbstbestimmung

23 Kern, A.: Identifikation mit politischen Parteien und Demokratiezufriedenheit. Eine Längsschnittanalyse zu Einfluss der Parteidentifikation in Deutschland, in: PVS 58/1 (2017), 49-78.

und Umweltschutz und geringem Streben nach materialistischen Zielen.²⁴ Mangelnde Qualität von mehr oder minder großen Teilen des politischen Führungs-personals ist ebenfalls mitverantwortlich für Unzufriedenheit mit der Demokratie, ebenso ein niedriges Leistungsvermögen der Regierungen oder gar eklatante Leistungseinbrüche wie schweres Politikversagen oder eine schwere Wirtschaftskrise. Eine kränkelnde Wirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit, hohen Kosten bei der Refinanzierung der Staatsschulden und einem allenfalls mittleren Wohlstand gehören überdies zu den hochwahrscheinlichen Ursachen der Unzufriedenheit. Die Unzufriedenheit ist demnach nicht nur im politischen Ablauf der Demokratie zu suchen, sondern auch in ihren Produkten, in ihrem „Output“.²⁵

Abbildung 2: Unzufriedene Demokraten (in %) und Stand ökonomischer Entwicklung 2015/16



Quelle: Eurobarometer.

Ein Indiz für den vermuteten Zusammenhang zwischen Unzufriedenheit und

24 Klingemann, a.a.O.

25 Ruiz-Rufo, R./Alonso, S.: Democracy without choice: Citizens' perceptions of Government autonomy during the Eurozone crisis, in: European Journal of Democracy 56/2 (2017), 320-345.

ungünstigem „Output“ in den europäischen Demokratien ist die starke inverse Korrelation zwischen dem Anteil unzufriedener Demokraten und dem Stand wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes – gemessen am Pro-Kopf-Inlandsprodukt: Je wohlhabender ein Land, desto tendenziell niedriger der Anteil der Unzufriedenen, und je weniger wohlhabend ein Staat, desto tendenziell höher der Anteil unzufriedener Demokraten (siehe *Abb. 2*).²⁶ Zudem gilt: Je stärker ein Land von der Eurokrise und insbesondere von schweren Problemen bei der Refinanzierung der Staatsschulden betroffen wurde, desto tendenziell größer ist der Anteil der Bürger, die mit dem Funktionieren der Demokratie in ihrem Land nicht zufrieden sind.²⁷

3. Europas Nichtwähler: das Fieberthermometer der Demokratie

Lehrreich ist außerdem ein dritter Indikator: Er misst das politische Verhalten der Stimmberechtigten anhand des Anteils der Nichtwähler bei landesweiten Parlamentswahlen. Der Anteil der Nichtwähler ist besonders aussagekräftig: Er kann als Fieberthermometer der Demokratie verstanden werden.²⁸ Ist der Anteil der Nichtwähler klein (und demnach die Wahlbeteiligung hoch), zeigt das Fieberthermometer niedrige Temperatur an und weist somit auf solide Verankerung der Demokratie in der Bürgerschaft. Liegt der Anteil der Nichtwähler jedoch hoch, beispielsweise über der 50 Prozent-Marke, müssen die Warnleuchten an gehen. Strebt der Anteil der Nichtwähler gar gegen 100 %, ist das Ende der Demokratie nicht mehr fern.

Wie sieht es nun mit der Demokratie in Europa aus – im Spiegel der Wahlbeteiligung bzw. der Nichtwähler bei der jeweils letzten landesweiten Parlamentswahl in den europäischen Demokratien bis zum Ende des Jahres 2016 (siehe *Abb. 3*)?

Der Anteil der Nichtwähler zeugt von berichtswerten Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den europäischen Demokratien. Zunächst zu den Gemeinsamkeiten: Erstens: Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den jeweils letzten landesweiten Parlamentswahlen in Europas Demokratien belief sich mit Datenstand Ende 2016 auf 67 %. Der durchschnittliche Anteil der Nichtwähler lag demnach bei 33 % – Tendenz steigend, so zeigen Längsschnittstudien!²⁹ Zweitens: Der Anteil der Nichtwähler ist beachtlich hoch, doch hat er nirgendwo in Europa die Zone des tödlichen Fiebers erreicht. Allerdings gibt zu denken,

26 Eigenberechnungen des Verfassers anhand von *Eurostat*, a.a.O. und Der neue Fischer Weltalmanach 2017, S. 530 ff. Siehe auch *Abb. 1*.

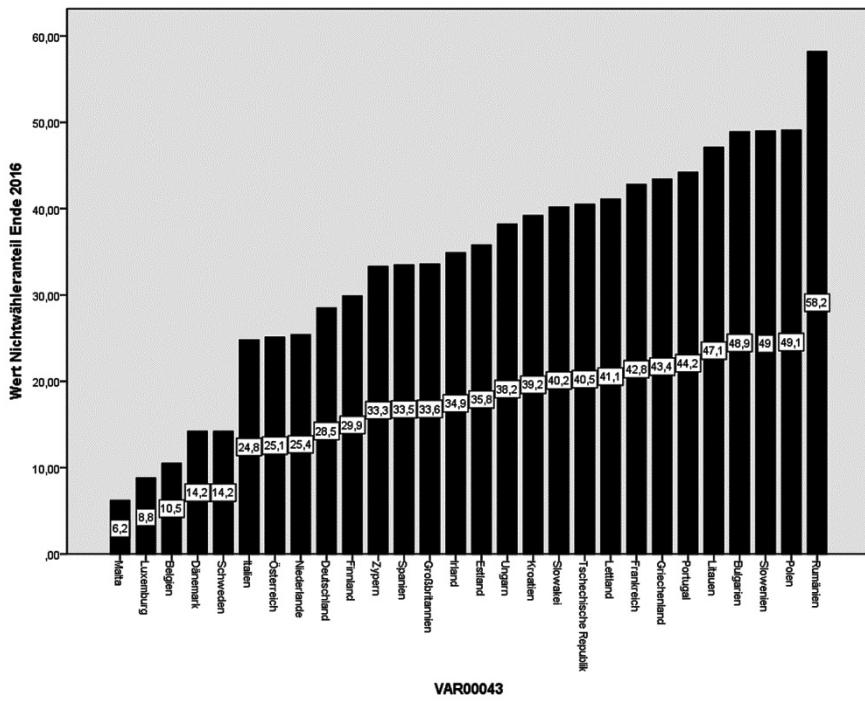
27 *Armingeon, K./Guthmann, K.*: How the Euro divides the union: The effect of economic adjustment on support for democracy in Europe, in: *Socio-Economic Review* 14/1 (2016), 1-26.

28 Sofern nicht Wahlpflicht besteht und ihre Verletzung empfindlich sanktioniert wird.

29 *Merkel, W.* (Hg.): Demokratie und Krise, Wiesbaden, 2015.

dass der Nichtwähleranteil mitunter schon mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten ausmacht.

Abbildung 3: Nichtwähleranteil bei nationalen Parlamentswahlen (Datenstand Ende 2016)

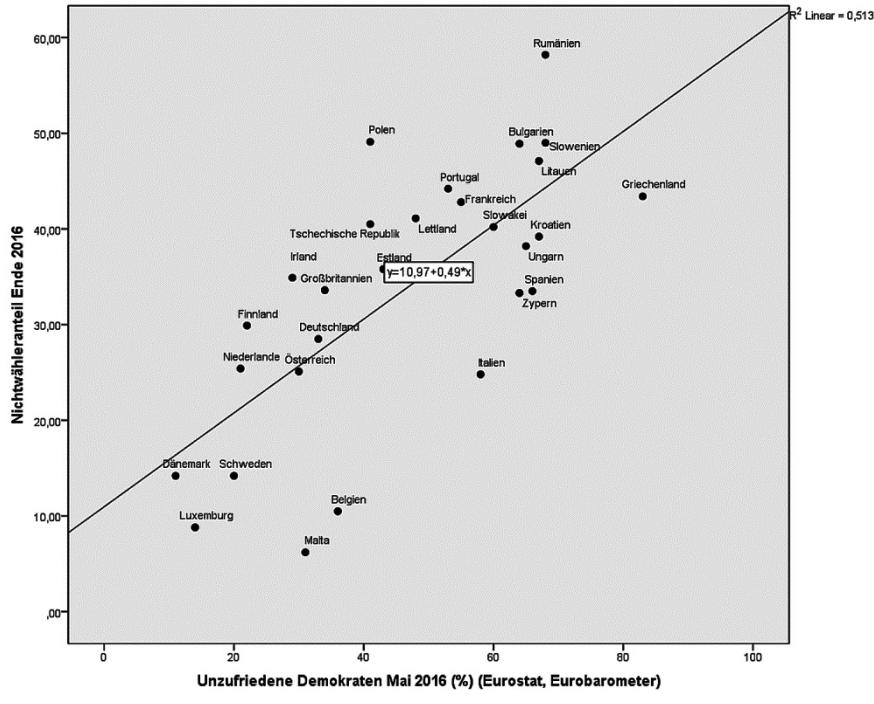


Quelle: Eurobarometer.

Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Nichtwähler in den ehemals kommunistischen Ländern in Europa. In ihnen schwankt er zwischen einem Drittel und mehr als 50 %. Hoch ist der Nichtwähleranteil allerdings auch bei Nationalratswahlen in der Schweiz, deren Bedeutung durch die Direktdemokratie vermindert wird. Bei der schweizerischen Nationalratswahl von 2015 lag der Nichtwähleranteil bei 52 %! Drittens: In einer Gruppe von Demokratien ist der Anteil der Nichtwähler gering. In den Kleinstaaten Malta und Luxemburg liegt er unter 10 % – und in der nächstbesten Ländergruppe zwischen 10 und rund 20 %, so in Belgien und in Nordeuropa, außer Finnland. Deutschland schließlich – die vierte Beobachtung – liegt mit einem Nichtwähleranteil bei Bundestagswahlen

von 28,5 % (Stand Bundestagswahl 2013) etwa 5 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.³⁰ Das Fieberthermometer der Demokratie signalisiert für Deutschland insoweit eine leicht überdurchschnittliche Verfassung – jedenfalls bei Bundestagswahlen.

Abbildung 4: Nichtwähler und unzufriedene Demokraten, 2016



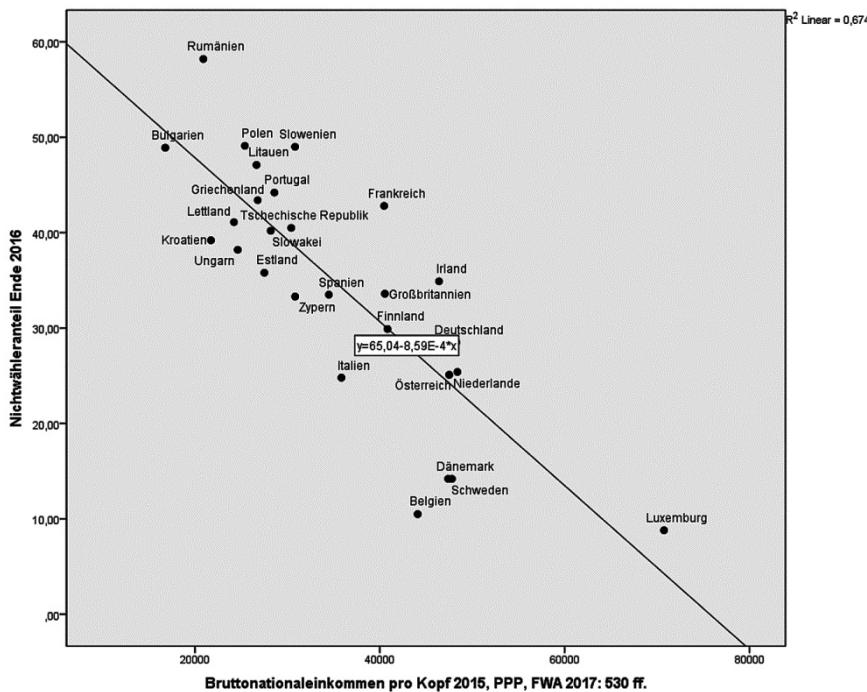
Quelle: Eurostat, Eurobarometer.

Wie schneiden im Vergleich dazu die Wahlen zum Europäischen Parlament ab, um nochmals auf die Demokratiefrage in der Europäischen Union zurückzukommen? Insgesamt ist der Nichtwähleranteil bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in etlichen Mitgliedstaaten erheblich größer als bei nationalen Parlamentswahlen. Das gilt vor allem für die Länder, die der Europäischen Union erst

30 Gemessen an der Größe des Nichtwähleranteils hat Deutschland in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags eine erhebliche quantitative Repräsentationslücke: Weil die 5-Prozent-Sperrklausel im Bundestagswahlrecht weitere Wählerstimmen von der parlamentarischen Repräsentation ausschließt, steigt die gesamte Repräsentationslücke auf deutlich höhere Werte. Im 18. Bundestag (2013–2017) lag die Repräsentationslücke bei rund 40 %. Anders gesagt: Repräsentiert im Bundestag waren in dieser Legislaturperiode nur 60 % aller Wahlberechtigten – demokratietheoretisch und -praktisch ein Problem, das in Deutschland bislang wenig Beachtung fand.

mit der Osterweiterung von 2004 und den folgenden Jahren beitragen. Im Schnitt aller Mitgliedstaaten der Union lag die Wahlbeteiligung bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament – sie fand 2014 statt – bei 43,9 %. Der Nichtwähleranteil betrug demnach 56,1 %. Das war der zweithöchste Wert in der Geschichte der Europawahlen.³¹ In Deutschland ist der Nichtwähleranteil bei Wahlen zum Europäischen Parlament seit 1999 sogar konstant über 50 % geblieben.

Abbildung 5: Nichtwähleranteil und Stand wirtschaftlicher Entwicklung, 2015



Quelle: Eurostat, Eurobarometer.

Reizvoll wäre es, den Ursachen der unterschiedlich hohen Nichtwähleranteile im Detail nachzuspüren.³² Das ausführlich zu tun, würde den Rahmen dieses Kapi-

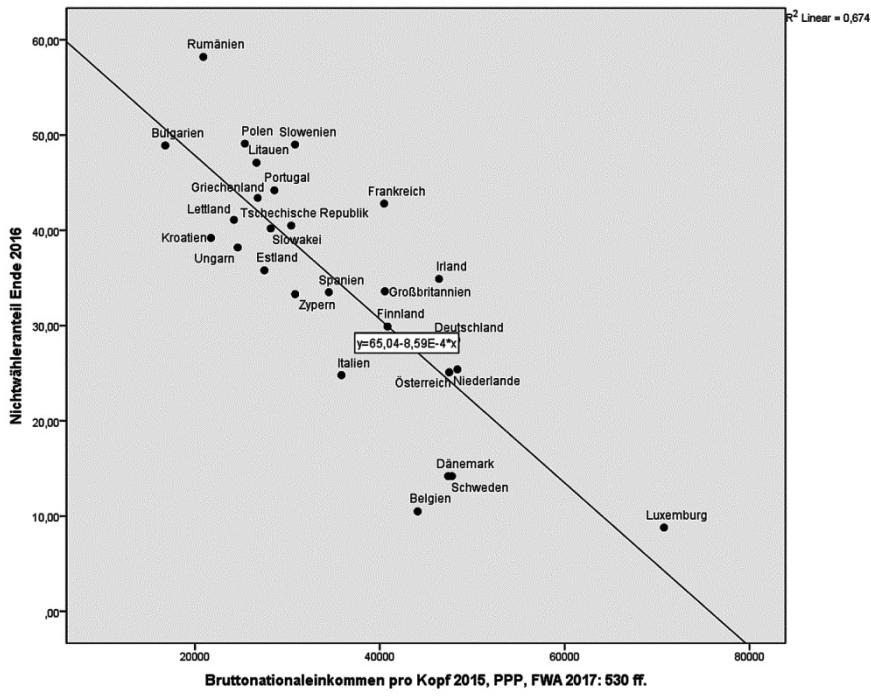
31 Die Wahlbeteiligung in der Europäischen Union bzw. in ihren Vorläufern betrug 1979 noch 63,0 %. Anschließend sank sie bis auf 43,0 % im Jahre 2009.

32 Hierfür bietet die auf Individualdaten basierende Nichtwählerforschung Anschlussmöglichkeiten. Im vorliegenden Beitrag interessieren allerdings vorrangig die Ursachen der Variation der Nichtwahl im internationalen Vergleich. Instruktiv für den internationalen Vergleich von Wahlbeteiligung bzw. Nichtwahl: Armingeon, K.: Gründe und Folgen geringer Wahlbeteiligung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 46/1 (1994), 43-64; Freitag, M.: Wahlbeteiligungen in westlichen De-

tels sprengen. Doch auf drei neuere Zusammenhänge soll noch aufmerksam gemacht werden, und zwar anhand der Wahl nationaler Parlamente.

Bei der Wahlbeteiligung bei nationalen Parlamentswahlen deckt der internationale Vergleich von Aggregatdaten drei statistisch hochsignifikante Zusammenhänge auf: Erstens besteht nicht nur national sondern auch im internationalen Vergleich ein enger Zusammenhang zwischen Nichtwahl und Unzufriedenheit: Der Anteil der Nichtwähler ist umso höher (niedriger), je höher (niedriger) der Anteil unzufriedener Demokraten ist (siehe *Abb. 4*).³³

Abbildung 6: Nichtwähleranteil und Index der sozialen Gerechtigkeit, 2016



Quelle: Eurostat, Eurobarometer.

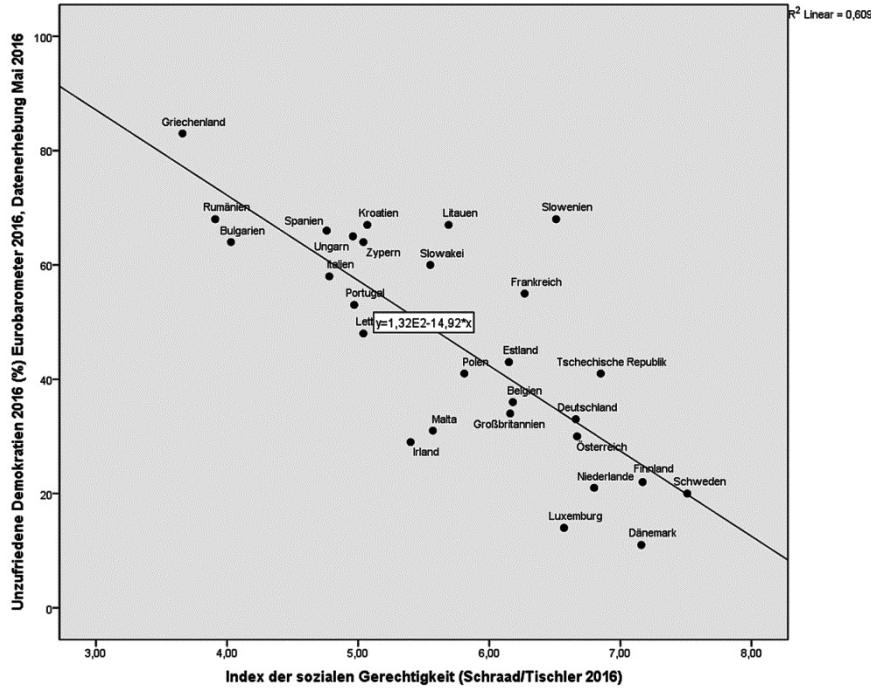
Zweitens existiert ein überzufälliger Zusammenhang zwischen dem Anteil der Nichtwähler und dem Wohlstand eines Landes: Je höher der Wohlstand eines Landes, desto tendenziell niedriger der Nichtwähleranteil – und je niedriger der

mokraten. Eine Analyse zur Erklärung von Niveauunterschieden, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2/1 (1996), 101–134.

33 Eigenberechnungen des Autors.

Wohlstand, desto höher der Anteil der Nichtwähler (siehe Abb. 5). Wie immer gibt es auch hier Ausnahmen vom Trend – namentlich die Schweizer Nationalratswahlen und – wenn an dieser Stelle ein Blick über Europa hinaus gestattet ist – die US-Präsidentschaftswahlen, die selbst bei der hochkontroversen Wahl vom 8. November 2016 nur 56 % der Wähler mobilisierten.

Abbildung 7: Unzufriedene Demokraten und Index der sozialen Gerechtigkeit, 2016



Quelle: Eurostat, Eurobarometer.

Drittens hängt der Nichtwähleranteil eng mit dem „Index der sozialen Gerechtigkeit 2016“ zusammen, den Experten der Bertelsmann-Stiftung veröffentlicht haben (siehe Abb. 6).³⁴ Der Index der sozialen Gerechtigkeit informiert – vereinfacht gesagt – über Erreichen oder Verfehlten ehrgeiziger sozialstaatlicher Ziele wie Armutshinderung, Bildungschancengleichheit, Beschäftigungschancen, Generationengerechtigkeit und Nicht-Diskriminierung. Ihm zufolge führen drei

34 Schraad-Tischler, D./Schiller, C.: Social Justice in the EU – Index Report 2016. Social Inclusion Monitor Europe, Gütersloh, 2016.

nordeuropäische Länder die Rangreihe an, Deutschland liegt auf dem Platz 6. Schlusslichter sind die Länder im Süden Europas. Erneut zeigt sich eine signifikante Korrelation (siehe Abb. 6): Je besser (schlechter) ein Land beim Index der sozialen Gerechtigkeit abschneidet, desto geringer (höher) ist der Anteil der Wähler, der nicht zur Wahl geht.

Und noch stärker ist schließlich der Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und Unzufriedenheit mit der Demokratie im eigenen Land. Besonders hoch (niedrig) ist der Anteil der Unzufriedenen vor allem in den Ländern, die beim Index der sozialen Gerechtigkeit ungünstig (günstig) abschneiden (siehe Abb. 7).

IV. Schlussfolgerung

Was folgt aus den zuvor ausgebreiteten Zahlen und Interpretationen zur Verfassung der Demokratie in Europa? Vier Befunde sind besonders berichtenswert:

Erstens: Der Patient Demokratie ist in Europa nicht todkrank, aber auch nicht kerngesund, sondern angeschlagen – in einem von Land zu Land unterschiedlichem Maß.

Zweitens: Von der angegriffenen Verfassung der Demokratie zeugen allein schon drei Befunde: ein politischer Gestaltungsspielraum, der insbesondere infolge von Globalisierung, Staatsverschuldung und Europäisierung schrumpft, sofern die Politik nicht gegensteuert; sodann eine beachtliche Anzahl unzufriedener Demokraten und überdies ein tendenziell wachsender Nichtwähleranteil.

Wer weiter bohrt, fördert einen dritten Befund zutage: Ihm zufolge sind wirtschaftsschwächere Demokratien, oft auch jüngere Demokratien, stärker angeschlagen als die meisten älteren und wohlhabenden Demokratien. Eine bessere Konstitution haben tendenziell jene Demokratien, die wirtschaftlich wohlhabend sind und sich zugleich mit engagierter Sozialpolitik hervortun und somit den „Wohlstand der Nationen“ im Sinne von *Adam Smith* breiter streuen als Staaten mit sparsamer Sozialpolitik – und somit den Wohlstand für alle sichtbar machen, nicht nur für wenige

Viertens: Allerdings sind die großen Unterschiede von Land zu Land nicht zu übersehen: Die relativ beste Konstitution haben die nordeuropäischen Staaten, in viel schlechterer Verfassung sind die südeuropäischen Staaten.

Und Deutschland? Deutschlands Demokratie zeugt von einer teils mittelmäßigen, teils überdurchschnittlich robusten Verfassung. Allerdings hat auch die deutsche Demokratie große Herausforderungen vor sich. So zeigt das Fieber-

thermometer der Demokratie, der Anteil der Nichtwähler, bei den meisten Wahlen im Lande tendenziell steigende Temperatur an. Noch folgenschwerer ist allerdings dies: Vom globalisierungs- und europäisierungsbedingten Schrumpfen des Spielraums für demokratisches Entscheiden blieb auch Deutschland nicht verschont.