

Eine neues, kontextualisierten Maß für Demokratie.

## Konzeptualisierung und Operationalisierung

**Michael Stoiber**

Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Darmstadt  
64283 Darmstadt  
[mstoiber@pg.tu-darmstadt.de](mailto:mstoiber@pg.tu-darmstadt.de)

### Zusammenfassung

In der empirischen Demokratieforschung wird mit der Identifikation von Defiziten bzw. der Suche nach einer Varianz in der Demokratiequalität etablierter Demokratien einem neuen Aspekt der Demokratiemessung vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Diamond/Morlino 2004). Mit diesem Beitrag wird die Idee einer kontextualisierten Demokratiemessung (Abromeit 2004), die es ermöglichen soll, auch Unterschiede in der Qualität etablierter Demokratien zu bestimmen, weiter vorangetrieben. Ich verfolge das Ziel dabei in zwei Stufen: Zunächst soll es mittels eines neu entwickelten kontextualisierten Modells ermöglicht werden, auf Grund der vorgenommen Operationalisierung qualitativ für jedes (demokratische) Land Defizite in der demokratischen Qualität zu identifizieren. Darüber hinaus wird ein quantitativer Index formalisiert eingeführt, so dass auch ein Vergleich der demokratischen Qualität zwischen Staaten möglich wird.

# 1. Einleitung

Nicht zuletzt durch den anhaltenden Siegeszug der Demokratie zum Ende des 20. Jahrhunderts entwickelte sich im Feld des empirischen Demokratievergleichs der Bedarf nach verfeinerten theoretischen Konzepten und Messkonzepten, um der Vielfalt an demokratischen und nicht-demokratischen Herrschaftsformen gerecht zu werden. Die traditionelle Unterscheidung von Demokratien und Nicht-Demokratien reichte nicht mehr aus, weshalb sich seit den 1980er Jahren die qualitative und quantitative Demokratiemessung etablierten. Den seither entwickelten „klassischen“ Demokratiemessungen wie z.B. den *polity*-Scores, Freedom House und dem Vanhanen-Index<sup>1</sup> gelang es, die breiten Übergangszonen zwischen Diktaturen und Demokratien besser zu erfassen. Doch identifizieren fast alle Messungen kaum Varianz in der demokratischen Qualität von etablierten Demokratien. Es ist jedoch unbestritten, dass selbst diese mit Defiziten zu kämpfen haben, die jedoch durch die zumeist zu groben Indikatoren der bestehenden Messungen nicht aufgedeckt werden können. Eine Möglichkeit besteht in einem typologischen Vorgehen, um die Graustufen zwischen den Idealtypen zu beleuchten. Doch werden mit Konzepten wie z.B. der Defekten Demokratie (Merkel 1999, 2003; Croissant/Thierry 2000) vor allem Defizite von Transformationsstaaten in der Konsolidierungsphase erfasst (vgl. Merkel et al. 2003, 2006).

Die Bestimmung der demokratischen Qualität innerhalb der Gruppe der etablierten Demokratien rückte erst in jüngerer Zeit in den Fokus der Forschung. Diamond/Morlino (2004) wählen hierfür den Weg, neben der Qualität der demokratischen Prozesse auch deren Inhalte und Ergebnisse als relevante Elemente der demokratischen Qualität zu berücksichtigen. Auch das Projekt „Democracy Barometer“ geht dafür von einem minimalen Demokratieverständnis ab und nimmt weitreichende Ausweitungen im Verständnis der Basisdimensionen Gleichheit und Freiheit vor (Bühlmann et al. 2006). Doch sollte es auch möglich sein, mit einem möglichst minimalen Demokratie-Verständnis Unterschiede in der Demokratiequalität aufzudecken, um dem Vorwurf, dass erst die Erweiterungen des Demokratieverständnisses zur möglichen Identifikation von Defiziten führe, zu entgehen.

In diesem Beitrag stelle ich einen neuen Index vor, der auf Basis eines minimalen Demokratieverständnisses als vordringlichste Stoßrichtung das Aufdecken von Varianz in der demokratischen Qualität etablierter Demokratien zum Ziel hat, darüber hinaus aber auch als allgemeines Demokratiemaß anwendbar sein soll. Ich schließe mit dem Index an Heidrun

---

<sup>1</sup> Einen Überblick über die Messungen und den Forschungsstand bieten Schmidt (2000), Lauth /Pickel/Welzel (2000), Munck/Verkuilen (2002), Lauth (2004).

Abromeits (2004) konzeptionelle Vorarbeit an, deren Idee es war, zu diesem Zweck den jeweiligen (gesellschaftlichen und institutionellen) Kontextes zu berücksichtigen. Ich verfolge dieses Ziel in zwei Stufen: Zunächst erlaubt die vorgenommene Konzeptualisierung und Operationalisierung, qualitativ für jedes (demokratische) Land Defizite in der demokratischen Qualität zu identifizieren. Darüber hinaus wird die Messung in einen quantitativen Demokratie-Index überführt, so dass auch ein Vergleich zwischen Staaten möglich wird.

Ich werde dazu zunächst die bisherigen Überlegungen zur Messung demokratischer Qualität diskutieren und die theoretischen Grundlagen des kontextualisierten Modells darstellen (Kapitel 2), bevor es in Kapitel 3 formalisiert eingeführt wird. Dort werden auch die Verbindungen von Kontext und Beteiligungsstrukturen genauer diskutiert. In Kapitel 4 folgt eine erste Operationalisierung der einzelnen Elemente des Modells, die eine qualitative und quantitative Anwendung ermöglichen soll.

## 2. Theoretische Grundlagen

### 2.1 Die Demokratiequalität demokratischer Staaten

Geht es nach *Freedom House* oder den *polity*-Scores, so gibt es kaum Varianz in der demokratischen Qualität innerhalb der Gruppe der „Demokratien“. Betrachtet man entweder die OECD-Mitglieder oder die dauerhaften Demokratien aus Lijpharts (1999) Analyse, so fallen lediglich Ausnahmen wie die Türkei und Mexiko (OECD) oder neuerdings auch markanter einige Demokratien aus Lijpharts *sample* wie z.B. Kolumbien und Venezuela mit abweichenden, tendenziell weniger demokratischen Werten auf. Die klassischen „westlichen“ Demokratien erscheinen dagegen fast alle als perfekt.<sup>2</sup>

Doch stellt sich spätestens seit der Messung von Vanhanen (1997) die Frage nach einer möglichen Varianz auch innerhalb letzterer Gruppe. Laut dessen Demokratie-Index z.B. sind die Schweiz und die USA halb so demokratisch wie Italien (vgl. Vanhanen 1997: 86). Nun mag man schnell übereinkommen und Vanhanens Operationalisierung der Dimension Partizipation als Anteil derer an der Gesamtbevölkerung, die an der Wahl teilgenommen haben, und der Dimension Wettbewerb auf Basis der Stärke der größten Partei als unzureichend kritisieren (vgl. Lauth 2004: 247f., Schmidt 2000: 400ff.). Doch sind die

---

<sup>2</sup> Allein Griechenland und Japan erhalten bei *Freedom House* bei den Bürgerrechten lediglich einen Wert von 2, bei den *Polity Scores* erhält nur Frankreich auf Grund des semi-präsidentiellen Arrangements einen Demokratiewert von 9 anstelle des Maximalwerts von 10. Die aktuellen Werte finden sich unter: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007> und <http://www.cidcm.umd.edu/polity/data/>. Auch Lauths (2007) Neuer Index der Demokratie (NID) erbringt kaum ein Mehr an Varianz, obwohl er neben den *polity*-Scores und *Freedom House* auch das Ausmaß an Rechtsstaatlichkeit und die Staatlichkeit in Form eines funktionierenden Gewaltenmonopols als politische Stabilität (beides aus der governance-Datenbank der Weltbank) berücksichtigt ([http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936\\_lg5.html](http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936_lg5.html)).

Ergebnisse zumindest interessante Hinweise auf unterschiedliche Funktionsweisen, die eventuell zum Auffinden von Defiziten führen können.

Alle drei Messungen basieren letztlich auf Dahls Demokratievorstellung der „Polyarchie“ (1971), nach der Freiheit und Gleichheit in Form von Partizipation und Wettbewerb umzusetzen sind. Dabei geht *Freedom House* mit der Dimension der bürgerlichen Freiheiten über Dahl und die beiden anderen Messungen hinaus, deren Fokus auf den politischen Freiheiten verbleibt. Als mögliche Lösung auf der Suche nach Varianz wird von vielen Autoren daher ein anspruchsvolleres, alles andere als minimalistisches Demokratieverständnis herangezogen, das dann an Hand der höheren Hürden die Identifikation von Defiziten ermöglicht.

Insbesondere für die schon bei *Freedom House* und den *polity*-Scores gefundenen abweichenden Fälle in der Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie wurde mit der Defekten Demokratie (Merkel 1999, 2003; Croissant/Thierry 2000) ein empirisch anwendbares Konzept entwickelt, das über ein minimalistisches Verständnis einer reinen Wahldemokratie hinausgeht, um Funktionsdefizite zu finden. Mit dem Konzept der „embedded democracy“ wird in zweierlei Hinsicht über das Dahlsche Verständnis hinausgegangen. Es werden mit den ökonomischen Voraussetzungen und sozialer Gerechtigkeit zwei Ermöglichungsbedingungen definiert, die zunächst kein Demokratiemerkmale an sich sind, die jedoch Schutz gegen innere und äußere Schocks bieten und damit zur Systemstabilität beitragen (Merkel 2003: 47). Noch wichtiger ist die Erweiterung des eigentlichen Demokratieverständnisses um die Kontroll-Dimension, die in Form zweier Teilregime, nämlich der horizontalen Verantwortlichkeit und der effektiven Regierungsgewalt, Einzug hält. Diese Erweiterung über die Basisdimensionen Freiheit und Gleichheit<sup>3</sup> hinaus ermöglicht die Identifikation von spezifischen Defiziten und empirischen Subtypen.

Eine andere Möglichkeit und hier mit explizitem Fokus auf die etablierten Demokratien stellt Beethams (1994, 1996) *democratic audit* dar, dessen wissenschaftliches Hauptziel<sup>4</sup> es ist, die demokratische Qualität des jeweils eigenen politischen Systems zu bestimmen. Auch er erweitert dafür sein Demokratieverständnis, indem er als eine von vier Unterdimensionen neben freien Wahlen, Bürgerrechten, politischen Rechten und verantwortlichem Regieren die „democratic society“ (Beetham 1994: 28) identifiziert. Diese ist notwendig, um die vertikale Kontrolle der politischen Inhalte oder der Repräsentanten zu gewährleisten. Eine

---

<sup>3</sup> Diese werden mittels der Teilregime „politische Partizipationsrechte“ und „bürgerliche Freiheitsrechte“ bzw. dem zentral verorteten „Wahlregime“ erfasst (vgl. Merkel 2003: 55).

<sup>4</sup> Darüber hinaus hat der *audit* den politischen Anspruch, durch die Beteiligung der Bevölkerung bei der Erstellung des *audits* den reflexiven Umgang mit der eigenen Demokratie zu üben und somit die Demokratiequalität zu erhöhen.

funktionierende Zivilgesellschaft als Demokratie-Anforderung geht natürlich über ein minimales Verständnis weit hinaus. Die auf das jeweils eigene System auszurichtenden Analyse Kriterien machen zudem einen Vergleich sehr schwer.

Auch Diamond/Morlino (2004: 21) gehen auf ihrer Suche nach Kriterien zur Beurteilung von demokratischer Qualität zunächst von einem minimalen Verständnis aus, indem sie auf allgemeines Wahlrecht, freie Wahlen, Parteienwettbewerb und Informationsfreiheit abheben. Auf dieser Basis stellt sich für die Autoren die Frage, wie gut mittels dieser Institutionalisierungen die Ziele einer idealen Demokratie (Freiheit, vertikale Kontrolle und Gleichheit) erreicht werden. Darüber hinaus sind aber auch breitere Standards des „good governance“ wie Transparenz und verantwortliches Regieren Demokratie-relevant. Als erste versuchen sie neben dem Demokratieverständnis auch ein dreidimensionales Verständnis von Qualität zu definieren. Die prozedurale Qualität beurteilt die politischen Prozesse danach, inwieweit diese unter der Kontrolle der Bürger stehen. Die Qualität des Inhalts bezieht sich auf die Funktionsweise in der Umsetzung der Freiheits- und Gleichheitsrechte. Die Qualität der Ergebnisse wird daran gemessen, inwieweit die Bürger mit denselben zufrieden sind (Diamond/Morlino 2004: 22).

Im Projekt des „Democracy Barometer“<sup>5</sup> starten die Autoren ebenfalls bei einer Minimaldefinition von Demokratie, nach der Freiheit und Gleichheit in ihrem minimalen Verständnis gesichert werden sollen (Bühlmann et al. 2006: 7). Sie erweitern jedoch ihr Verständnis von Freiheit und Gleichheit und fordern zudem, dass in Demokratien „Freiheit und Gleichheit für freie und gleiche politische Selbst- und Mitbestimmung gesichert und optimiert werden“ (Bühlmann et al. 2006: 10). Damit tritt an die Stelle einer Sicherung von Minimalstandards die Forderung nach einer Maximierung der Demokratiequalität. Hier wird der Qualitätsbegriff in Analogie zur Produktqualität dreidimensional gedeutet. Die Funktionalität in Form der Demokratie-Garantien findet sich in der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung. Zweites Qualitätskriterium ist die Effektivität, nämlich in welchem Ausmaß Freiheit und Gleichheit tatsächlich umgesetzt werden. Zuletzt werden in Analogie zur Benutzerfreundlichkeit die Demokratie-Politiken herangezogen, die eine Verbesserung der ersten beiden Qualitätskriterien zum Ziel haben (Bühlmann et al. 2006: 20).

Den skizzierten Konzepten liegen unterschiedlich gewichtete Erweiterungen eines minimalen Demokratieverständnisses zu Grunde, die in der Auffächerung des „concept trees“ (Munck/Verkuilen 2002) zur Identifikation teilweise unterschiedlicher Mess-Dimensionen führen. Das birgt die Gefahr, dass ich je nach konzeptioneller Erweiterung die empirischen Ergebnisse maßgeblich beeinflusse. Diese werden somit angreifbar, da sie nicht auf einem anerkannten minimalem Grundkanon beruhen. Daraus ergibt sich die Anforderung, ein

---

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.nccr-democracy.uzh.ch/nccr/knowledge\\_transfer/ip14](http://www.nccr-democracy.uzh.ch/nccr/knowledge_transfer/ip14).

Konzept zu entwickeln, das auf Basis eines möglichst minimalen Demokratieverständnisses in der Lage ist, Varianzen zu entdecken. Der Aspekt der Qualität an sich ist von besonderem Interesse, denn es ist schon intuitiv klar, dass nicht nur das Vorhandensein von institutionellen und prozeduralen Regelungen, sondern deren Effektivität in der Funktionsweise zu berücksichtigen ist. Dieser Aspekt der Effektivität als zentralem Qualitätsmerkmal soll in das nun vorzustellende Konzept von Heidrun Abromeit (2004) integriert werden.

## 2.2 Abromeits Konzept und die Kritik von Fuchs

Heidrun Abromeit (2004) geht in zweierlei Hinsicht einen anderen Weg als die vorgestellten Konzepte, um Unterschiede in der demokratischen Qualität etablierter westlicher Demokratien festzustellen. Sie kritisiert an den bestehenden Messverfahren ein grundlegendes Problem, nämlich die Orientierung an der Institutionalierungsform des ‚Realmodells‘ westliche liberale Demokratie. Das verursache einen institutionellen Fehlschluss, indem allein eine Institutionalierungsform als ideale Vergleichsfolie herangezogen wird (Abromeit 2004: 76). Des Weiteren wurde bislang der gesellschaftliche und institutionelle Kontext der jeweiligen Systeme nicht berücksichtigt, die sehr wohl Einfluss auf die demokratische Qualität nehmen können.

Abromeit argumentiert, dass es zur Beseitigung der Defizite eines universellen, möglichst minimalen und vor allem nicht an bestimmte Institutionalierungsformen gebundenen Demokratiebegriffs bedürfe. Sie verwendet eine Demokratiedefinition, in der die individuelle Selbstbestimmung in den Vordergrund gestellt ist.

„Demokratie ist die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich kollektiver Entscheidungen hinein; sie konkretisiert sich in der Beteiligung der Individuen an den Entscheidungen, von denen sie betroffen, denen sie unterworfen sind.“ (Abromeit 2004: 78)

Dieter Fuchs übt generelle Kritik an dieser Definition und bestreitet ihren Geltungsanspruch, da diese Definition zwar axiomatisch gesetzt, jedoch nicht begründet sei. Sein Hauptargument besteht darin, dass die von Abromeit formulierte „Rückbesinnung auf den Kern der Demokratie“ mit ihrer Definition nicht erreicht werde (Fuchs 2004: 97). Seine Kritik an einer am Individuum orientierten Zugangsweise zur Definition von Demokratie mag normativ durchaus legitim sein, sie müsste sich dann jedoch mit den substanziellen Problemen eines im Liberalismus verwurzelten Demokratieverständnisses auseinandersetzen. Denn Abromeits Definition basiert, wie sie an anderer Stelle selbst ausführt, auf einer vertragstheoretischen Denkweise (vgl. Abromeit 2002: 166). Sie befindet sich damit in der Tradition des liberalen Demokratieverständnisses von Locke und Mill, bei

denen das Prinzip der individuellen, sogenannten negativen Freiheit (vgl. Berlin 1995: 201ff.) auch konstitutiv für ein demokratisches Staatswesen ist. Ziel bleibt hier die Gewährleistung der Bedürfnisse der einzelnen Individuen und der Schutz der individuellen Autonomie. Aber auch das Prinzip der positiven Freiheit (vgl. Berlin 1995: 211ff.) ist essenziell für eine an das Individuum gebundene Demokratiedefinition. Denn hier geht es um den Wunsch des Individuums, sein eigener Herr zu sein, also den Wunsch nach politischer Selbstbestimmung in einer demokratischen Regierungsform, deren Umsetzung sich am radikalsten in den Ideen Rousseaus widerspiegelt.<sup>6</sup>

Wie diese ideengeschichtliche Anknüpfung zeigt, erweist sich die prinzipielle Ablehnung des Geltungsanspruches der Abromeitschen Demokratiedefinition durch Fuchs als unbegründet. Vor allem aber bleibt die Folgerung von Fuchs, dass der "Kern" der Demokratie sich über die Ursprungsbedeutung allein auf eine kollektive Interpretation des *demos*-Begriffs reduzieren lasse (vgl. Fuchs 2004: 98), ebenso beliebig gesetzt und weist lediglich in eine entgegengesetzte Interpretationslinie der Demokratietheorie. Er knüpft explizit an die aristotelische Demokratietradition an und kommt darauf aufbauend im Sinne eines Minimalismus zur folgenden Demokratiedefinition: „Eine ideale Demokratie ist demzufolge eine solche, in der alle kollektiv bindenden Entscheidungen vom Demos selbst, d.h. von allen Bürgern getroffen werden.“ (Fuchs 2004: 98). Hiermit ist Fuchs jedoch auf einer Ebene angekommen, auf der die Definition so zutreffend wie auch leer wird. Es ist an dieser Stelle völlig offen, wie denn die damit geforderte Übereinstimmung von Regierenden und Regierten auszusehen habe. Sie ist somit auch frei von jeglicher direkten Anwendbarkeit für die Demokratiemessung. Die Festlegung auf das Modell der repräsentativen Demokratie und damit das Konzept Dahls stellt nur eine von mehreren denkbaren Konzeptualisierungen dar, die sich aus seiner Definition ergeben können.

Die Definition von Abromeit führt zu einer Konzentration auf den partizipatorischen Aspekt von Demokratie, sie lässt jedoch ex-ante offen, ob dieser dann mittels direktdemokratischer oder repräsentativer Instrumente umzusetzen ist. So kann Partizipation der Bürger für Abromeit (2004: 78) explizit mittels der unterschiedlichen Verfahrenstypen Mitgestaltung, Widerspruch und Autorisierung von Entscheidungsträgern verwirklicht werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass mit der Abromeitschen Demokratiedefinition die Festlegung auf das Modell der partizipatorischen Demokratie verbunden sei (Fuchs 2004: 98). Sicherlich speisen sich einige Motive der unterschiedlichen partizipatorischen Demokratietheorien aus den Ideen Rousseaus, dessen radikale Volkssouveränitätslehre die direkte Partizipation der Individuen im Sinne der Abromeitschen Definition fordert. Doch ist diese einseitige

---

<sup>6</sup> Dass sich die beiden Prinzipien der Freiheit im Laufe der Zeit teilweise gegeneinander entwickelten und somit auch innerhalb der einzelnen Demokratietheorien unterschiedlich gewichtet wurden, muss und kann in der hier geführten Auseinandersetzung nicht weiterverfolgt werden.

Schlussfolgerung vor allem im Blick auf die ebenso vorhandene Verwurzelung der Definition im britischen Liberalismus falsch, können doch gerade Locke und Mill als Mitbegründer der Idee einer repräsentativer Demokratie gelten.

An dieser Stelle kommt nun der Kontext ins Spiel, da von ihm abhängt, welches die geeigneten Institutionalisierungsformen sind, um das Ziel der individuellen Selbstbestimmung in Form einer Beteiligung am kollektiven Entscheidungsprozess zu erreichen. Die Relevanz des Kontextes soll an Hand der ersten gesellschaftlichen Kontextvariable deutlich gemacht werden: der Heterogenität einer Gesellschaft. Diese beeinflusst direkt die Wirkung einzelner institutioneller Regelungen für die Beteiligung. So erweist sich z.B. ein Mehrheitswahlrecht in Gesellschaften mit strukturellen Minderheiten als nicht verträglich mit dem Ziel der Beteiligung, da die Mitglieder der Minderheiten dauerhaft keine Chance zur Repräsentation und damit zur Einspeisung ihrer Präferenzen in den politischen Prozess haben.

Als zweite Variable des gesellschaftlichen Kontextes werden die sogenannten Dominanzstrukturen hinzugezogen, die Bindungsphänomene und Abhängigkeitsverhältnisse in einer Gesellschaft berücksichtigen (vgl. Abromeit 2004: 86). Aber auch der institutionelle Kontext ist wichtig, da sowohl die Komplexität (dritte Variable) als auch der Grad an Formalisierung oder Informalisierung des Entscheidungssystem (vierte Variable) die Wirkungsweise institutioneller Regelungen in Hinblick auf die Chancen der Beteiligung beeinflussen. So sind z.B. die Anforderungen an die Beteiligungsmöglichkeiten in einem Mehrebenensystem anders und umfangreicher als in einem einfachen System.

Eine Alternative zum Abromeitschen Konzept sieht Fuchs in der Verwendung der Demokratiedefinition und -messung von Dahl (Dahl 1989, 2000). Dessen Konzept<sup>7</sup> basiert auf den Ideen der klassischen aristotelischen Demokratietheorie und führt von dort ohne den Umweg des Liberalismus zur repräsentativen Demokratie als dem für moderne Flächenstaaten passenden Demokratiemodell. Fuchs (2004: 102) gesteht dem Dahlschen Konzept zwar zu, dass direkte Partizipationsmöglichkeiten denkbar seien, bleibt jedoch prinzipiell direktdemokratischen Elementen gegenüber skeptisch und steht damit in Konflikt mit zentralen Punkten von Abromeits Konzept. Dabei bedeutet, wie schon bemerkt, die Berücksichtigung direktdemokratischer Elemente keine ex-ante Festlegung auf eine partizipatorische Demokratie als Idealbild für alle Staaten. Vielmehr will Abromeit den jeweiligen Kontext ja gerade deswegen berücksichtigen, um bestimmen zu können, wie hoch

---

<sup>7</sup> Das Abromeit (2004: 75) in seiner Ursprungsform der „Polyarchie“ (Dahl 1971) und einer konkreten Anwendung (Coppedge/Reinicke 1991) diskutiert. Die Weiterentwicklung der jüngeren Werke Dahls (1989, 2000) besteht sicherlich in einer bewussteren Auseinandersetzung mit den demokratietheoretischen Begründungen der repräsentativen Demokratie, unterscheidet sich aber in seiner Anwendbarkeit als Messkonzept nicht von seinen Ausgangsüberlegungen.



denn der Anteil an direktdemokratischen Elemente in einer gegebenen Demokratie jeweils sein sollte (Abromeit 2004: 83). Mit seiner Befürwortung des Konzepts von Dahl und damit explizit der repräsentativen Demokratie beraubt sich Fuchs daher des Potenzials der Verwendung demokratiethoretisch begründeter alternativer Partizipationsformen für die Demokratiemessung.

Zwar abstrahiert auch Dahl von spezifischen Institutionalisierungen, indem sein Konzept auf einem (hier prozedural definierten) Idealtypus aufbaut (Dahl 2000: 35ff), bislang erfolgte jedoch noch keine explizite Konzeptualisierung der prozeduralen Kriterien, sondern lediglich eher ad-hoc durchgeführte Operationalisierungen (vgl. Munck/Verkuilen 2002). Gerade hier übersieht Fuchs ein zentrales Anliegen von Abromeit, das einen Fortschritt gegenüber den bisherigen Messkonzepten darstellt. Denn über die explizite Einbindung des (gesellschaftlichen und institutionellen) Kontextes wird es möglich, für jedes Land einen optimalen Bedarf an Beteiligungs-Instrumenten zu definieren.

Der zuletzt diskutierte Aspekt führt direkt zum prinzipiellen Problem, das Fuchs bei der Operationalisierung des Abromeitschen (und sogar des Dahlschen) Konzepts sieht. Aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen Präskription (Definition eines Idealtyps) und Deskription (Beschreibung und Messung der Ist-Zustände) sei es nahezu unmöglich, zu einer tatsächlichen Messung zu gelangen (Fuchs 2004: 103). Er sieht in der Verwendung deskriptiver institutioneller Indikatoren, die schließlich auch für die Charakterisierung der normativen Idealzustände zu verwenden seien, einen nicht zu lösenden Widerspruch (Fuchs 2004: 105). Hier bietet gerade der Vorschlag von Abromeit eine Lösung an. In der Berücksichtigung der Kontextgebundenheit besteht die Möglichkeit, normativ einen Optimalbedarf zu bestimmen, der durch eine schlüssige Operationalisierung mit Hilfe institutioneller Indikatoren abgeleitet werden kann. Dies muss, wie Fuchs (2004: 102) richtig betont, mittels expliziter Konstrukt-Indikator-Beziehungen erfolgen. Mit der operationalen Verwendung institutioneller Kriterien widerspricht sich Abromeit jedoch nicht selbst (so Fuchs 2004: 103), denn die Forderung nach einer Abstraktion von bestimmten Institutionalisierungen trifft lediglich für ihre Demokratiedefinition zu (Abromeit 2004: 74), nicht aber für eine notwendige Ableitung des jeweiligen Optimums für ein bestimmtes Land. Somit sind bei der Operationalisierung der Demokratiemessung die institutionellen Merkmale und Instrumente der unterschiedlichen Partizipations- und Mitbestimmungsformen zu nutzen.

### **3. Demokratische Qualität, der Kontext und ihre Beziehung**

#### **3.1 Die Logik des kontextualisierten Modells**

Grundlegend für die weitere Ausdifferenzierung des kontextualisierten Modells ist zunächst eine knappe, aber wichtige und folgenreiche Erweiterung der Abromeitschen Demokratiedefinition. Diese berücksichtigt zunächst die Dimension der Freiheit im demokratischen Herrschaftsprozess und impliziert insofern eine Gleichheit, als dass allen Betroffenen Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen sind. Die Dimension der Gleichheit wird im Folgenden durch die Erweiterung auf die „effektive Beteiligung“ stärker betont, was eine Chancengleichheit in der Durchsetzung der jeweiligen individuellen Präferenzen impliziert. Dieses Verständnis ist zunächst minimal, als es von einer formalen, rechtlichen Gleichheit aller Individuen ausgeht, wie es beim britischen Liberalismus ebenfalls der Fall ist. Es ist insofern aber nicht mehr minimal, als dass Effektivität nicht nur formale Garantien, sondern auch reale Umsetzung verlangt. Ich schließe damit an Böckenförde (1991) an, der die Gewährleistung gleicher Chancen für politische Machtgewinnung fordert. Damit geht jedoch nicht die Forderung nach einer substantiellen oder materiellen Gleichheit im Sinne einer sozialen Demokratie einher (vgl. Meyer 2005). Mit der Effektivität der Beteiligung wird gleichzeitig auch das zentrale Qualitätskriterium definiert, das es ermöglichen soll, die Funktionsweise institutioneller Regelungen empirisch zu überprüfen und Varianzen zwischen Ländern zu finden.

Wie von Abromeit betont, werden kollektive Entscheidungen innerhalb eines gegebenen institutionellen und gesellschaftlichen Kontextes getroffen. In unterschiedlichen Kontexten verlangt die Realisierung demokratischer Selbstbestimmung nach unterschiedlichen Instrumenten zur Sicherung demokratischer Qualität. Das bedeutet, dass ein bestimmtes Set an Beteiligungsstrukturen nicht in allen Gesellschaften zur gleichen demokratischen Qualität führt. Effektive Beteiligung zur Sicherung demokratischer Qualität ist möglich a) durch die Mitgestaltung der Betroffenen, b) durch Widerspruchsrechte und c) durch die Autorisierung vikarischer Entscheidungsträger (Abromeit 2004: 78). Damit kann das Instrumentarium sowohl direktdemokratische (a und b) als auch repräsentative Elemente (b und c) umfassen.

Zur Konstruktion des Modells löse ich mich im Folgenden von Abromeits Operationalisierungsvorschlägen, die drei verschiedene Beteiligungsvariablen als Demokratievariablen definiert (2004: 82-84). Ich greife vielmehr auf die ausgeführte Aufteilung der effektiven Beteiligung in die beiden grundlegenden Elemente (direktdemokratisch und repräsentativ) zurück. Nach Abromeits Logik determiniert zunächst der gesellschaftliche und institutionelle Kontext den Bedarf nach einer spezifischen

Zusammenstellung von optimalen Opportunitätsstrukturen. Der Bedarf ist anschließend den existierenden institutionellen Arrangements an Beteiligungsstrukturen gegenüber zu stellen. Doch reicht die Existenz von Partizipationsmöglichkeiten nicht aus, vielmehr müssen sie auch wirksam hinsichtlich der individuellen Selbstbestimmung sein, es ist also deren Effektivität zu ermitteln.

Das Modell eignet sich damit zunächst für ein qualitatives Vorgehen. Ziel ist es, für ein bestimmtes Land gezielt Defizite in der demokratischen Qualität zu identifizieren. Damit ähnelt der Anspruch durchaus Beethams *democratic audit* (1994). Doch soll darüber hinaus zum Zweck der Vergleichbarkeit von Ländern auch eine Quantifizierung erfolgen. Zur Berechnung des kontextualisierten Maßes an Demokratie schlage ich den folgenden Index DI vor:

$$(1) DI = (1 - k) \sum_{r=1}^n \alpha_r \left( e_r \cdot \frac{osa_r}{oso_r} \right) + k \sum_{d=1}^m \alpha_d \left( e_d \cdot \frac{osa_d}{oso_d} \right),$$

$$\text{mit } 0 \leq k \leq 1, \quad 0 \leq e_r \leq 1, \quad \sum_{r=1}^n \alpha_r = 1, \quad 0 \leq e_d \leq 1, \quad \sum_{d=1}^m \alpha_d = 1$$

Dabei stellt  $k$  den optimalen Anteil an direktdemokratischen Instrumenten zur Festlegung des „Mischungsverhältnisses“ (Abromeit 2004: 83) dar, so dass  $(1 - k)$  den Anteil an repräsentativen Instrumenten angibt.  $oso_r$  bzw.  $oso_d$  sind die jeweiligen vom Kontext determinierten einzelnen Beteiligungsmöglichkeiten, in der Summe also das optimale Angebot an repräsentativen, bzw. direktdemokratischen Opportunitätsstrukturen (der Bedarf). Die einzelnen Elemente sind dabei noch Kontext-abhängig zu gewichten ( $\alpha_r$  bzw.  $\alpha_d$ ). Als Beispiel seien parlamentarische Systeme mit direkt gewähltem Präsidenten ohne große Machtressourcen angeführt. Hier sind aufgrund des Einflusses auf die kollektiven Entscheidungen die Wahlen zur Volksvertretung sicherlich höher zu gewichten als die des Präsidenten. In  $osa_r$  bzw.  $osa_d$  wird jeweils überprüft, ob das tatsächliche Angebot an repräsentativen, bzw. direktdemokratischen Opportunitätsstrukturen dem Bedarf entspricht.  $e_r$  bzw.  $e_d$  stellt schließlich die Effektivität der jeweiligen bestehenden repräsentativen, bzw. direktdemokratischen Elemente dar. Der Index DI kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen und lässt damit einerseits einen Vergleich der demokratischen Qualität eines Landes mit dem optimalen Zustand ( $DI = 1$ ) und andererseits auch einen Vergleich zwischen Ländern zu.

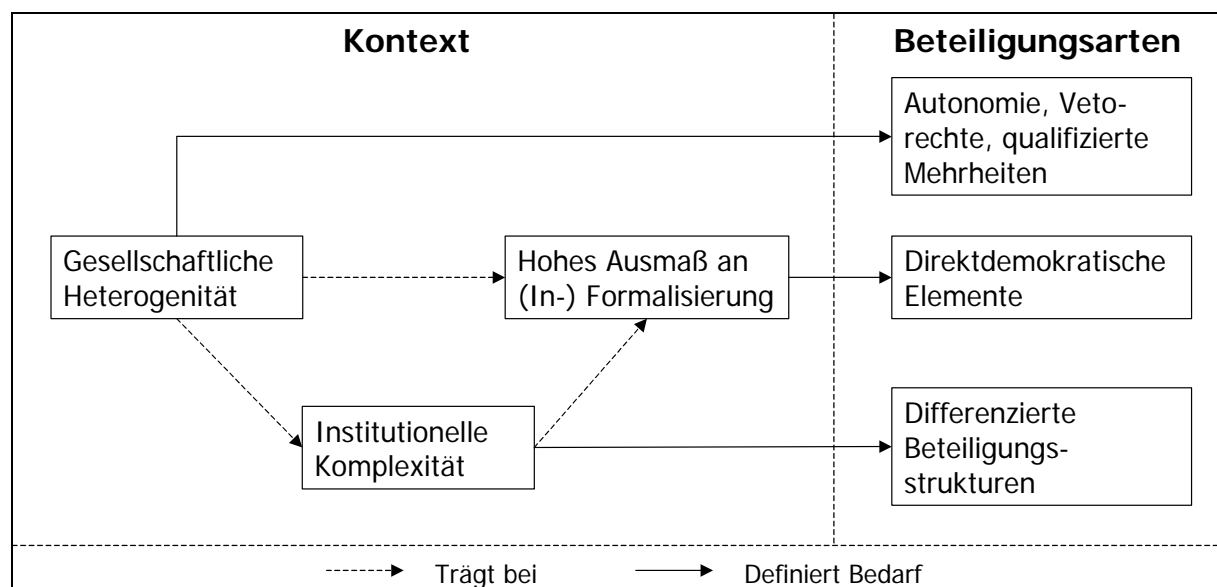
### 3.2 Die Verbindung zwischen Kontext und Beteiligungsstrukturen

Um den Bedarf an Opportunitätsstrukturen – also das optimale Angebot – bestimmen zu können, ist es notwendig, theoretisch begründete Annahmen über die Beziehung zwischen den Kontextvariablen und dem sich ergebenden Bedarf zu formulieren (vgl. Abromeit 2004: 85-87). Gesellschaftliche Kontextvariablen sind die Heterogenität der Gesellschaft und Dominanzstrukturen, institutionelle Variablen die Komplexität des Entscheidungssystems und der Grad der Formalisierung bzw. Informalisierung des Entscheidungsprozesses.<sup>8</sup>

Von den vier Kontextvariablen ist allein das Ausmaß an Dominanzstrukturen<sup>9</sup> nicht mit einer konkreten Nachfrage nach bestimmten Opportunitätsstrukturen verbunden. Vielmehr können sie die Effektivität der unterschiedlichen Beteiligungsinstrumente reduzieren. Das gilt sowohl für repräsentative wie auch direktdemokratische Elemente. Denn die gesellschaftliche Dominanz von z.B. Parteien kann dazu führen, die eigentlichen Präferenzen der an sie gebundenen Individuen zu überlagern. So können auch die Ergebnisse von Referenda durch Parteipositionen determiniert sein und somit das Prinzip der Selbstbestimmung unterminieren.

Die folgende Abbildung 1 veranschaulicht die postulierten Beziehungen zwischen den anderen drei Kontextvariablen und dem Bedarf an Beteiligungsstrukturen.

**Abbildung 1: Der Zusammenhang von Kontextvariablen und Beteiligungsarten**



<sup>8</sup> Politische Institutionen werden in diesem Zusammenhang als all jene formalen und informellen Regelungen verstanden, die dauerhaft den politischen Prozess strukturieren.

<sup>9</sup> Gesellschaftliche Dominanz liegt dann vor, wenn es einer Elite gelingt, den Präferenzbildungsprozess der Individuen zu kontrollieren oder zumindest zu beeinflussen (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 153ff.).

Abromeits (2004: 84) zweite gesellschaftliche Kontextvariable ist die gesellschaftliche Heterogenität. Eine starke Segmentierung der Gesellschaft und die damit in der Regel verbundenen intensiven Präferenzen führen zu hohen Frustrationskosten durch wiederholtes Überstimmt werden. Um den gesellschaftlichen Frieden nicht zu gefährden, sind daher Beteiligungsformen zu wählen, die es den Segmenten oder Minderheiten ermöglicht, ihre Präferenzen effektiv einzubringen. Anstelle der Mehrheitsregel sind für Entscheidungen auf zentralstaatlicher Ebene qualifizierte Mehrheiten anzuwenden. Sind Entscheidungsgegenstände für die betroffenen Gruppen äußerst sensibel, sind gar Vetorechte oder alternativ Bereiche autonomer Entscheidungen einzuräumen.

Gesellschaftliche Heterogenität kann dazu beitragen, dass ein komplexes Entscheidungssystem entsteht. In einem solchen Kontext werden differenzierte Beteiligungsstrukturen notwendig. Das trifft für Mehrebenensysteme zu, Systeme vermehrter *checks and balances* oder sektoral differenzierte Entscheidungssysteme. Effektive Beteiligung muss auf allen für die Betroffenen relevanten Ebenen möglich sein.

Ein hoher Grad an (In-) Formalisierung kann sich sowohl auf Grund hoher gesellschaftlicher Heterogenität als auch aus einem komplexen Entscheidungssystem ergeben. Insbesondere in komplexen Systemen herrscht oftmals eine Überformalisierung der Entscheidungsstrukturen. Das kann dazu führen, dass die politische Elite sich immer weiter vom *demos* entfernt. Das Prinzip der Verantwortlichkeit (*accountability*), das dafür sorgt, dass die Präferenzen der Individuen das Handeln der gewählten Vertreter bestimmen, wird so unterlaufen. Um die getroffenen Entscheidungen wieder an den Willen der Betroffenen zurückzubinden, werden daher direktdemokratische Instrumente notwendig. Auf der anderen Seite entsteht durch die Notwendigkeit zu verhandeln häufig eine Informalisierung der Politik, um in heterogenen Gesellschaften einen zumindest minimalen Konsens zu gewährleisten, oder um in komplexen Systemen überhaupt Entscheidungen treffen zu können. Als Beispiel hierfür sei der kooperative Föderalismus mit seinen Verhandlungszwängen zwischen den Ebenen genannt, so dass die Verantwortlichkeit für getroffene Entscheidungen unklar bleibt. Solche Verhandlungen finden sehr häufig informell und in Netzwerken statt. So wird auch im Konzept des ‚network governance‘ (vgl. Kohler-Koch/Eising 1999) die fehlende Verantwortlichkeit und die fehlende *input*-Legitimation problematisiert (Papadopoulos 2003: 478, Sorensen 2002), insbesondere weil beteiligte Akteure nicht demokratisch legitimiert sein müssen.<sup>10</sup> Jegliche Art der Informalisierung erhöht letztendlich den Bedarf an direktdemokratischer Beteiligung.

---

<sup>10</sup> Gegen diese Argumentation vgl. die Befürworter einer Effizienz- oder *output*-Orientierung, z.B. Scharpf 1997, Schmitter 2000.

## 4. Operationalisierung und Messung

### 4.1 Das optimale Mischverhältnis zwischen direkten und repräsentativen Instrumenten

Das optimale Mischungsverhältnis hängt wie oben ausgeführt vom Grad der (In-) Formalisierung des Entscheidungssystems ab. Im folgenden werden drei Erscheinungsformen vorgestellt, in denen sich (In-)Formalisierung zeigen kann:

a) Die Auswanderung und der Transfer der Entscheidungsfindung aus den formalen Institutionen in informelle Gremien und Treffen ist die erste Erscheinungsform. Hier werden vier unterschiedliche Arten identifiziert, wie informelle Interaktion entstehen kann (vgl. von Blumenthal 2003). 1) Konflikte innerhalb von Koalitionsregierungen werden in informellen Treffen zwischen den Parteispitzen und nicht innerhalb des Kabinetts gelöst. 2) In bikameralen Systemen versuchen Parteivertreter die Überwindung von Blockade-Situationen außerhalb der verfassungsgemäßen Prozeduren zu erreichen. 3) Verhandlungen über Reformen finden zwischen Parteispitzen und nicht innerhalb der parlamentarischen Arena statt. 4) Die Politik-Formulierung wird von den Ministerien und parlamentarischen Ausschüssen in Experten-Kommissionen ausgelagert, wo u.a. Wissenschaftler und Interessenvertreter Programme ausarbeiten, die dann von den politischen Akteuren angenommen werden (vgl. zur EU Majone 1999). Ich schlage einen additiven Index  $I_a$  vor, der von 0 (keine dieser Auswanderungs-Arten) bis 1 (alle vier Arten) reichen kann.

b) Neo-korporatistische Arrangements ermöglichen es Verbänden auf nationaler Ebene, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Dieser Typ geht mit mehr oder weniger institutionalisierten Gremien einher, in denen private und öffentliche Akteure verhandeln und über (häufig ökonomische) Politiken entscheiden. Jedes politische System kann zu einem bestimmten Zeitpunkt anhand des folgenden Index  $I_k$ , eingeordnet werden:

$I_k$	Art des (neo)korporatistischen Arrangements
0	Keine korporatistischen Muster
0,33	Informelle ad-hoc-Einbindung privater Akteure
0,66	Institutionalisierte Einbindung
1	Institutionalisierte und entscheidende Einbindung

Als „entscheidend“ gelten private Akteure dann, wenn die Ergebnisse der korporatistischen Verhandlungen von den politischen Akteuren nicht zurückgenommen werden.

c) Eine Einbindung privater Akteure existiert des weiteren in einer recht neuen Art der Entscheidungsfindung, dem sogenannten *network governance*. Das Ausmaß an *network governance* wurde bislang nicht systematisch in komparativer Perspektive analysiert, da Fall-Studien die Forschung dominieren. Was daher zur Bildung eines Index verwendet werden kann, ist die Einschätzung, wie wichtig dieser neue Typ der Entscheidungsfindung insgesamt innerhalb eines politischen Systems ist. Dieser Index  $I_n$  – der ebenfalls Werte zwischen 0 und 1 einnehmen kann – kann daher nur eine vorläufige subjektive Einstufung sein, die auf Grund der existierenden Literatur (z.B. Papadopoulos 2004, Savitch 1998) vorgenommen wird.

Der Index des (In-) Formalisierungsgrades IF setzt sich aus den drei unterschiedlichen Typen zusammen:

$$(2) IF = (I_a + I_k + I_n) / 3$$

Der optimale Anteil an direktdemokratischen Elementen bestimmt sich wie folgt:

$$(3) k = \frac{IF}{2}, \quad \text{mit } 0 \leq IF \leq 1$$

Mit dieser Operationalisierung wird der maximale Wert von k auf 0,5 limitiert. Obwohl das als eine ad-hoc Festlegung erscheint, ist dieser Wert doch auch theoretisch plausibel, da ein System, das allein auf direkter Partizipation basiert, in modernen Nationalstaaten nicht machbar ist. Ohne indirekte Instrumente kann ein demokratisches System nicht funktionieren, weshalb ein System mit gleichen Anteilen an direkten und indirekten Instrumenten als das maximale Ausmaß direkter Demokratie gelten kann.

## 4.2 Das optimale Angebot an Opportunitätsstrukturen

Als *baseline-model* zur Identifikation einer optimalen Beteiligungsstruktur wird das Konzept einer (minimalen) repräsentativen Demokratie für jene Länder gewählt, die sich einem gänzlich „unproblematischen“ Kontext gegenüber sehen. D.h. eine äußerst homogene Gesellschaft und ein einfaches Entscheidungssystem geht ohne jegliche Informalisierung und Dominanzstrukturen einher. Hier benötigen wir keinerlei direktdemokratische Instrumente, keine qualifizierten Mehrheiten oder Partizipationsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen.

a) *Gesellschaftliche Heterogenität* jedoch ändert diese ideale Welt. Der Cleavage-Ansatz (Lipset/Rokkan 1967) erscheint als nützlich, um diese zu operationalisieren. Auch Lijphart

(1999: 78ff) zählt die „issue-dimensions“, die von mittlerer oder hoher Bedeutung innerhalb des jeweiligen Systems sind. Auf Grund des Fokus auf Selbstbestimmung muss auch die Existenz und Stärke von Minderheiten berücksichtigt werden. Eine hohe Anzahl an virulenten *issue-dimensions* macht die durchgängige Anwendung der Mehrheitsregel unmöglich. In einem ersten Schritt müssen Minderheiten in heterogenen Gesellschaften die Möglichkeit haben repräsentiert zu werden. Existieren beträchtliche ethnische, religiöse, regionale oder sprachliche Minderheiten ist ein proportionales Wahlsystem oder eine garantierte Minderheitenvertretung notwendig.<sup>11</sup> Aber Repräsentation allein sichert keine effektive Beteiligung. Qualifizierte Mehrheiten müssen vorhanden sein, um einen größeren gesellschaftlichen Konsens zu gewährleisten und System-Instabilität zu vermeiden (vgl. Lijphart 1999: 32). Ich schlage daher vor, dass in Ländern mit maximal zwei *issue-dimensions* (nach Lijpharts Index) die Anwendung der Mehrheitsregel ausreicht. Existiert eine geschriebene Verfassung, stellt diese den gesellschaftlichen Konsens über das Funktionieren des gemeinsamen Staatswesens dar, weshalb für Änderungen eine qualifizierte Mehrheit notwendig sein muss. Im Falle von mehr als drei *issue-dimensions* sollten qualifizierte Mehrheiten auch bei einfacher Gesetzgebung erreicht werden, da ansonsten das Risiko besteht, dass Teile der Gesellschaft dauerhaft überstimmt werden. Das kann entweder durch formale Abstimmungsregeln oder durch übergroße Regierungskoalitionen erreicht werden.<sup>12</sup> Im Falle einer starken Segmentierung der Gesellschaft mit Minderheiten, die über eine eigenständige Identität und starke eigene Präferenzen verfügen, sollten Vetorechte für die Segmente installiert werden (vgl. Abromeit 1998: 103ff.). Alternativ kann die Einrichtung autonomer Entscheidungsfelder die Selbstbestimmung großer Minderheiten sichern, insbesondere im Fall regionaler Konzentration der jeweiligen Minderheit.

b) Eine hohe Komplexität bedarf der Partizipation auf allen Ebenen.<sup>13</sup> Zunächst macht eine Mehrebenen-Struktur das institutionelle Arrangement komplexer (vertikale Komplexität). Dezentralisierung und Föderalismus sind zwei Wege, um die Staatsgewalt auf verschiedene Ebenen zu verteilen. Nach den unitarischen Systemen haben dezentrale die niedrigste Komplexität, da nur ein sehr beschränkter Anteil an Entscheidungskompetenzen von der nationalen Ebene nach unten delegiert sind. Es folgen die föderalen Systeme, bei denen die

---

<sup>11</sup> So z.B. in Neuseeland, wo zu Zeiten der Mehrheitswahl die Maori über vier eigene Wahlkreise verfügten.

<sup>12</sup> Dieses Quorum kann entweder durch formale Bestimmungen oder übergroße Koalitionen erreicht werden. Ich lege einen (vorsichtigen) Wert von 60% als qualifizierte Mehrheit fest, da in der Praxis formaler Abstimmungsregeln 3/5-Mehrheiten die niedrigste qualifizierte Hürde darstellen.

<sup>13</sup> Abromeit (2004: 85) berücksichtigt ebenfalls sektoral differenzierte Entscheidungszusammenhänge. Diese Ausdifferenzierung der Politik erscheint mir jedoch als zu kleinteilig, um sie für ein nationales Gesamtmaß an demokratischer Qualität berücksichtigen zu können. Teilweise findet sie sich im (In-) Formalisierungsgrad wieder (Auslagerung von Entscheidungen, korporatistische Arrangements).



Komplexität im Fall des Trennföderalismus niedriger ausfällt als im Verbundföderalismus. Auf allen Entscheidungsebenen ist zu überprüfen, ob es Partizipationsmöglichkeiten gibt.

Auch auf horizontaler Ebene finden wir einen variierenden Komplexitätsgrad. Ein System wird komplexer, je mehr institutionelle Akteure als Vetospieler auftreten können (vgl. Tsebelis 2002, Stoiber 2007). In einem minimalen *setting* hätten wir allein ein unikamerales Parlament, doch können Zweite Kammern, Präsidenten und Verfassungsgerichte hinzukommen.<sup>14</sup> Für Parlamentskammern und Präsidenten ist eine demokratische Legitimation notwendig; im Falle von Verfassungsgerichten ist zu prüfen, inwieweit die Bestellung der Richter durch demokratisch legitimierte Akteure erfolgt.

c) (In-) Formalisierung macht direktdemokratische Elemente genau auf der Ebene notwendig, auf der die informellen Entscheidungsstrukturen angesiedelt sind. Im Falle von Auswanderung aus den Institutionen und korporatistischen Arrangements sind daher Referenda auf nationaler Ebene notwendig. Dagegen ist *network governance* vor allem ein regionales oder lokales Phänomen, so dass die üblichen öffentlich-privaten Partnerschaften mittels direkter Beteiligungsmöglichkeiten kontrolliert werden müssen.

Am Ende ist der Bedarf an Opportunitätsstrukturen ( $oso_r$  bzw.  $oso_d$ ) eine Zusammensetzung der soeben definierten Attribute und muss folglich mit dem tatsächlichen Angebot konfrontiert werden. Die Gewichtung der einzelnen Elemente ( $\alpha_r$  bzw.  $\alpha_d$ )<sup>15</sup> hat kontextabhängig zu geschehen. Dazu ist jedoch die genaue Kenntnis des jeweiligen Kontextes (Gesellschaftsstruktur und Entscheidungssystem) notwendig, eine Festlegung der jeweiligen ( $\alpha_r$  bzw.  $\alpha_d$ ) kann nicht a priori erfolgen. In ersten Anwendungen des Index muss daher zunächst von einer Gleichgewichtung aller Elemente ausgegangen werden. Zukünftig kann dann eine gesonderte Diskussion geführt werden, indem die Auswirkung unterschiedlicher induktiv abgeleiteter Gewichtungen auf den Gesamtwert DI fallweise überprüft wird.

#### 4.3 Die Effektivität der bestehenden Opportunitätsstrukturen

Doch das bloße Vorhandensein einer dem Bedarf entsprechenden Beteiligungsstruktur reicht nicht aus, um effektive Beteiligung und demokratische Qualität zu gewährleisten. Es ist ebenfalls zu prüfen, ob diese Strukturen auch effektiv genutzt werden können. Die Messung der Effektivität hat zwei Komponenten zu berücksichtigen: nicht allein die Wirksamkeit der bestehenden Strukturen ( $w$ ), sondern auch das Ausmaß der Dominanzstrukturen ( $D$ ). Ich

---

<sup>14</sup> Selbstverständlich kann das Volk selbst Vetospieler sein, die Frage nach einer demokratischen Legitimation stellt sich hier jedoch nicht, vielmehr später die Frage nach der Effektivität der Beteiligung.

<sup>15</sup> Die von Munck/Verkuilen (2002: 22ff.) so genannte „challenge of aggregation“.

schlage daher vor, die Wirksamkeit mit einem Dominanz-Indikator zu gewichten, da Dominanzstrukturen die Wirksamkeit aller demokratischer Instrumente reduziert. Somit wird die Effektivität  $e$  folgendermaßen berechnet:

$$(4) e = w \cdot (1-D)$$

Durch die Multiplikation<sup>16</sup> wird die Effektivität  $e$  null, wenn wir Strukturen finden, in denen – wie z.B. in totalitären Systemen - sämtliche Willensbildung *top-down* dominiert wird ( $D=1$ ). Folglich wird auch der Gesamtindex  $DI$  null. Das ist ein plausibler Mechanismus, da das formale Vorhandensein von Opportunitätsstrukturen wie Wahlen und verantwortlicher Regierung im Falle eines dominanten Einparteiensystems nichts wert sind (vgl. Sartori 1976).

a) Zunächst widme ich mich der Messung der Dominanz  $D$ , da sie zur Bestimmung der Effektivität jeder Beteiligungsart notwendig ist. Ich verwende Katz' (1987) Konzept der ‚*partyness of society*‘, um das Ausmaß an *Dominanzstrukturen* zu bestimmen (vgl. Abromeit/Stoiber 2006). Im Falle einer hohen *partyness of society* ist es den Parteien möglich, ihre Ideologie und Vorstellungen in die Gesellschaft zu transportieren und so die Präferenzen der Bürger zu beeinflussen. Für Katz (1987: 8) fußt die *partyness of society* auf einer starken Verknüpfung zwischen Parteien und großen gesellschaftlichen Akteuren (Interessengruppen, Gewerkschaften), im folgenden  $D_V$ . Als zweites Element wird eine Versäulung oder Lagerbildung in Form von starken politischen Subkulturen herangezogen, die mit engen Beziehungen zwischen Partei-Eliten und der dazugehörigen Säule/Gruppe einhergeht ( $D_S$ ). Zusätzlich integriere ich das Mediensystem: Existieren politisierte Medien, wird die Verbindung zwischen Parteien und Öffentlichkeit enger und die Parteien können so die Präferenzen der Bürger stärker beeinflussen. Im Fall eines zusätzlich hochkonzentrierten oder monopolisierten Mediensystem ist das Ausmaß an Dominanz dann noch höher ( $D_M$ ). Als Indikatoren schlage ich einen Index vor, der für alle drei Elemente die Systeme gemäß der folgenden Kategorien einteilt:

	<i>Ausmaß an Dominanz (gilt für alle drei Elemente <math>D_V</math>, <math>D_S</math> und <math>D_M</math>)</i>
0	Nicht vorhanden / sehr gering ausgeprägt
0,25	Gering ausgeprägt
0,5	Mittel
0,75	Stark ausgeprägt
1	Sehr stark ausgeprägt

<sup>16</sup> Dieser Aspekt ähnelt Vanhanens (1997) Operationalisierung.

Diese Einstufung hat in der Anwendung auf Basis der bestehenden Literatur und dem Wissen über die jeweiligen Länder erfolgen und ist gegebenenfalls qualitativ zu begründen. Die identifizierten Elemente erscheinen in der Realität als von ähnlicher Bedeutung und Qualität, so dass es zwischen den drei Elementen keinerlei Gewichtung bedarf. Da sie sich jedoch gegenseitig bedingen und ggf. verstärken, wird der Dominanzindikator D mittels Multiplikation der drei Elemente berechnet. Gibt es z.B. keinerlei *partyness of society* führt auch eine Monopolisierung des Mediensystems zu keiner Dominanz des Systems.

$$(5) D = D_V \circ D_S \circ D_M$$

b) Die Effektivität direktdemokratischer Instrumente hängt von vier potentiellen Restriktionen  $r$  ab (vgl. Hug/Tsebelis 2002). Sie ist reduziert, wenn a) eine Entscheidung nicht bindend ist, b) ein Referendum nicht vorgeschrieben ist und allein politische Akteure es initiieren können, c) es hohe Hürden gibt, um ein Referendum zu initiieren oder hohe Beteiligungs-Quoren für die Gültigkeit des Referendums existieren, d) es Einschränkungen in Bezug auf die möglichen Politikinhalte gibt. Während die ersten beiden Restriktionen  $r_1$  und  $r_2$  in Form eines *dummies* (trifft zu oder nicht) operationalisiert werden, können die Restriktionen drei und vier ( $r_3$  und  $r_4$ ) mittels Indikatoren mit abgestuften Werten zwischen 0 und 1 nach dem Ausmaß der Einschränkung erfasst werden. Darüber hinaus ist zu diskutieren, ob die Häufigkeit der Nutzung des Instruments ebenfalls als Teil der Effektivität zu betrachten ist. Dagegen spricht jedoch, dass die identifizierten Restriktionen die Häufigkeit der Anwendung stark beeinflussen. Zudem spricht ein antizipativer Effekt des politischen Systems dagegen: Um Referenda mit eventuell nicht intendierten Ergebnissen zu verhindern, wird die politische Klasse solche Politiklösungen vorschlagen, die möglichst wenig Anlass zur Initiierung von Referenda bieten.

Offen bleibt zu diesem Zeitpunkt noch eine Gewichtung der identifizierten vier Restriktionen, um den Parameter  $w$  bestimmen zu können. Bis theoretische Argumente vorliegen, die eine Hierarchisierung oder eine Gewichtung begründen könnten, ist von einer Gleichgewichtung auszugehen, so dass sich die Wirksamkeit  $w_D$  von direktdemokratischen Elementen bestimmt als:

$$(6) w_D = 1 - \frac{\sum_{i=1}^4 r_i}{4}$$

c) In Bezug auf die repräsentativen Instrumente ist die wichtigste Komponente, wie ‚meaningful‘ die jeweiligen Wahlen sind. Nach Dahl (1971) liegen dann *meaningful elections* vor, wenn alle Stimmen gleich zählen und die Wahl einen Einfluss darauf hat, wer regiert. Diese Definition hilft aber lediglich, Demokratien von Diktaturen zu unterscheiden. Um

Defizite innerhalb von Demokratien zu bestimmen, ist das Konzept jedoch zu erweitern. Aus Sicht der Individuen muss die Regierungsbildung nach den Wahlen mit klaren *policy*-Implikationen verbunden sein, um ihre Wahlentscheidung gemäß ihrer individuellen Erwartungen treffen zu können. Eingeschränkt ist dieses Prinzip, wenn a) ungeachtet des Wahlergebnisses immer die gleiche Partei den Kern der Regierung stellt, b) jegliche Koalition möglich erscheint und keinerlei Koalitionsaussagen vor der Wahl getroffen werden.<sup>17</sup> Im folgenden schlage ich einen Index vor, der zweistufig vorgeht: Handelt es sich um *meaningful elections* im Sinne von Dahl, wird  $w_E$  der Wert 0,75 zugewiesen<sup>18</sup>, je nach Anzahl der Einschränkungen des *responsible party governments* steigt der Wert von  $w_E$  bis auf 1,0 (keinerlei Einschränkungen).<sup>19</sup>

$w_E$	Wirksamkeit von Wahlen
0	Keine freie Wahlen
0,75	Mindestens, wenn ‚meaningful‘ gemäß Dahl
0,75	Bei zwei Einschränkungen
0,875	Bei einer Einschränkung
1	Wenn keine Einschränkung vorliegt

d) Aber auch indirekte Wahlverfahren können die Effektivität reduzieren, da dadurch die Präferenzen der Bürger verzerrt wiedergegeben werden können. Der Verlust an Effektivität geht mit dem Ausmaß der Verzerrung einher, es ist auch hier ein  $w_V$  zu bestimmen, das sich zwischen 1 (keine Verzerrungseffekte) und 0 (absolute Verzerrung) bewegt. Als Indikator kann hierfür die Disproportionalität zwischen der ursprünglichen Präferenzverteilung und der Mandatsverteilung verwendet werden (vgl. Lijphart 1999).

e) Die Wirksamkeit der Minderheitenrepräsentation scheint zunächst relativ einfach mittels des Grades der Unterrepräsentierung in der zu wählenden Versammlung bestimmt werden zu können. Dazu ist für jedes Land zunächst zu definieren, welche Minderheiten als so relevant anzusehen sind, dass sie einer eigenen Repräsentation bedürfen. Die Wirksamkeit  $w_M$  bestimmt sich dann mittels des Anteils an Mandaten, die die jeweiligen Minderheitenvertreter innehaben, im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil der Minderheit. Bei

<sup>17</sup> Beide Elemente können auf die Idee des ‚responsible party government‘ (vgl. schon Ranney 1954) zurückgeführt werden. Die dort zusätzliche Implikation, dass elektorale Verluste sich in der Beendigung der Regierungsbeteiligung niederschlagen sollen, ist dagegen aus der eingenommenen individualistischen Sichtweise nicht zwingend.

<sup>18</sup> Diese ad-hoc Festlegung fußt auf der Überlegung, dass Mängel in der demokratischen Qualität bei Erfüllung von Dahls Kriterium den Wert von Wahlen nur bedingt einschränken kann, ein Wert von 0,5 daher auf jeden Fall eine zu starke Zurückstufung bedeuten würde.

dieser Operationalisierung wird dann davon ausgegangen, dass die jeweilige Minderheit auch 'ihre' Vertreter wählt. Was ist jedoch in den Fällen, in denen die Mitglieder der Minderheit sich bewusst für andere Parteien entscheiden?<sup>20</sup> In einer konservativen Operationalisierung muss daher wieder auf die Existenz der Möglichkeit der Minderheitenrepräsentation zurückgegriffen werden, die sich dann einer Beurteilung der Wirksamkeit jedoch entzieht. Es kann zukünftig alternativ getestet werden, wie sich die Operationalisierung mittels der realisierten Minderheitenvertretung auf den Gesamtindex bei den ersten Anwendungsfällen auswirkt, bevor eine endgültige Festlegung erfolgt.

f) Noch schwieriger gestaltet sich die Beurteilung der Effektivität von Veto- und Autonomierechten. Für jedes Land sind zunächst jene Politikfelder zu identifizieren, die grundlegend für die Identität der jeweiligen Minorität sind. Liegt in diesen Feldern keine Autonomie vor und existieren keine Vetorechte kann das als Defizit identifiziert werden. Die Wirksamkeit  $w_{AV}$  bestimmt sich dann als der Anteil der Politikbereiche, für die Autonomie- oder Vetorechte gewährleistet sind. Das grundlegende Problem dieses Aspekts der Demokratiemessung ist die Bestimmung des Sollzustandes, also jener Politikfelder, die mit besonderen Rechten versehen sein müssten. Ab wann impliziert eine eigene kulturelle Identität z.B. die Möglichkeit autonomer Regelungen im Bildungssystem? Die Forderungen seitens der Akteure selbst scheint ein unzureichender Indikator zu sein, Kriterien für eine objektive externe Beurteilung sind schwierig (vgl. Pan/Pfeil 2002). Folglich können in einer ersten Anwendung allein offensichtliche Defizite identifiziert werden.

## 5. Fazit

Mit dem vorgestellten Modell eines kontextualisierten Maßes wird der Versuch unternommen, auf Basis eines noch nahezu minimalen Demokratieverständnisses Varianz in der Demokratiequalität von Demokratien finden zu können. Aus den gesellschaftlichen und institutionellen Kontextbedingungen lassen sich theoretisch begründet optimale Beteiligungsstrukturen definieren, die eine effektive Partizipation der Individuen an den kollektiven Entscheidungsprozessen ermöglichen sollen. Durch die Konfrontation mit den gegebenen Strukturen und deren Effektivität ist dann die Identifikation spezifischer Defizite möglich.

---

<sup>19</sup> Defekten Demokratien oder Nicht-Demokratien sind dann Werte zwischen 0 und 0,75 zuzuordnen. Eine genaue Operationalisierung bleibt an dieser Stelle auf Grund des Fokus auf etablierte westliche Demokratien jedoch aus.

<sup>20</sup> Diese Problematik ist analog zur Frage, inwiefern die Wahlbeteiligung ein Kriterium zur Bestimmung demokratischer Qualität sein kann.

Die Operationalisierung zeigt, dass es möglich ist, solche Defizite qualitativ zu entdecken. Es bleiben dann folgende Punkte für eine quantitative Anwendung des Demokratie-Index DI zu bedenken:

- Die kontextabhängige Gewichtung  $\alpha$  der einzelnen Opportunitätsstrukturen ist zwar theoretisch aus der Logik des kontextualisierten Modells heraus notwendig, aber sicherlich schwer zu operationalisieren. Hier scheint ein induktives Vorgehen notwendig, das erst in der Anwendung und unter Kenntnis der jeweiligen Länder begründete Annahmen über die jeweiligen  $\alpha$  ermöglicht.
- Einige Indikatoren zur Messung der Wirksamkeit bestehender Regelungen – wie z.B. der Veto- und Autonomierechte – sind noch recht grob und sind theoretisch weiter zu begründen, um die Konstrukt-Indikator-Validität zu verbessern.
- Andere Indikatoren – wie z.B. die drei Informalisierungsindikatoren – sind zwar gut begründet, sie begegnen unter methodischen Gesichtspunkten aber dem Problem der Subjektivität der Einstufungen der einzelnen Ländern. Die Übersetzung des qualitativen Wissens um die einzelnen Politikprozesse in einen konkreten Wert bedarf daher einer transparenten Begründung im Einzelfall.

Insgesamt zeichnet es sich ab, dass die Anwendung des kontextualisierten Modells zunächst mit einem kleinen  $n$  zu erfolgen hat, um das notwendige Wissen über die einzelnen Systeme adäquat einzusetzen und die Werte der einzelnen Indikatoren gut begründen zu können. Ein Vergleich sollte dann jedoch sowohl qualitativ als auch quantitativ möglich sein.

## 6. Literatur

*Abromeit, Heidrun*, 1998: Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity, New York/Oxford.

*Abromeit, Heidrun*, 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen.

*Abromeit, Heidrun*, 2004: Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts, in: Politische Vierteljahresschrift 45 (1), 73-93.

*Abromeit, Heidrun / Stoiber, Michael*, 2006: Demokratien im Vergleich. Einführung in den Vergleich politischer Systeme, Wiesbaden.

- Beetham, David (Hrsg.)* 1994: *Defining and Measuring Democracy*, Sage Publishers, London.
- Berlin, Isaiah*, 1995: *Freiheit. Vier Versuche*. Frankfurt a.M..
- Blumenthal, Julia von*, 2003: *Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/2003, 9-15.
- Böckenförde, Ernst W.*, 1991. *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a.M.
- Bühlmann, Marc / Hardmeier, Sibylle / Merkel, Wolfgang / Müller, Lisa / Wessels, Bernhard*, 2006: *Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies: Konzeptualisierung eines neuen Instruments zur Messung von Demokratiequalität, NCCR-Democracy*, Universität Zürich und WZB.
- Croissant, Auriel / Thiery, Peter*, 2000: *Defekte Demokratie. Konzept, Operationalisierung und Messung*, in: *Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Welzel, Christian (Hrsg.): Demokratiemessung*, Wiesbaden, 89-111.
- Coppedge, Michael / Reinicke, Wolfgang*, 1991: *Measuring Polyarchy*, in: *Inkeles, Alex (Hrsg.): On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, 47-68.
- Dahl, Robert A.*, 1971: *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven / London.
- Dahl, Robert A.*, 1989: *Democracy and its Critics*. New Haven.
- Dahl, Robert A.*, 2000: *On Democracy*. New Haven.
- Diamond, Larry / Morlino, Leonardo*, 2004: *The Quality of Democracy. An Overview*, in: *Journal of Democracy* 15 (4), 14-25.
- Fuchs, Dieter*, 2004: *Konzept und Messung von Demokratie. Eine Replik auf Heidrun Abromeit*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45, 94-106.
- Hug, Simon / Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players and referendums around the World*, in: *Journal of Theoretical Politics* 14 (4), 465-515.
- Kohler-Koch, Beate / Eising, Rainer*, 1999: *The Evolution and Transformation of European Governance*, in: *Kohler-Koch, B. / Eising, R. (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 14-35.
- Lauth, Hans-Joachim*, 2004: *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim*, 2007: *Die Qualität der Demokratie. Der NID als pragmatischer Vorschlag für die komparative Forschung*, in: *Behnke, Joachim / Behnke, Nathalie /*

- Schnapp, Kai-Uwe: Datenwelten. Datenerhebung und Datenbestände jenseits klassischer Umfrageformen, Baden-Baden i.E..
- Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Welzel, Christian*, 2000: Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden.
- Lipset, Seymour / Rokkan, Stein*, 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. in: Lipset, Seymour / Rokkan, Stein (Hg.): Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York, 1-64.
- Majone, Giandomenico*, 1999: The Regulatory State and Its Legitimacy Problems, in: West European Politics 22, 1-23.
- Merkel, Wolfgang*, 1999: Defekte Demokratien, in: Merkel, Wolfgang / Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M., 361-381.
- Merkel, Wolfgang*, 2003: „Eingebettete“ und defekte Demokratien: Theorie und Empirie, in: Claus Offe (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/New York, 43-71.
- Merkel, Wolfgang / Hans-Jürgen Puhle / Aurel Croissant / Claudia Eicher / Peter Thierry*, 2003: Defekte Demokratie, Band 1: Theorien und Probleme, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang / Hans-Jürgen Puhle / Aurel Croissant / Peter Thierry*, 2006: Defekte Demokratie, Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.
- Meyer, Thomas*, 2005. Theorie der Sozialen Demokratie. Wiesbaden.
- Müller, Wolfgang C. / Strom, Kaare* (ed.), 1997: Koalitionsregierungen in Westeuropa, Wien: Signum.
- Munck, Gerardo L. / Verkuilen, Jay*, 2002: Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices, in: Comparative Political Studies 35 (1), 5-34.
- Pallaver, Günther*, 2005: Wahlsystem und Parteiensystem in Italien. in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 34, 43-60.
- Pan, Christoph / Pfeil, Beate S.*, 2002: Minderheitenrechte in Europa, Wien.
- Papadopoulos, Yannis*, 2003: Cooperative Forms of Governance: Problems of democratic Accountability in Complex Environments, in: European Journal of Political Research 42, 473-501.
- Papadopoulos, Yannis*, 2004: Governance und Demokratie, in: Benz, Arthur (ed.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Opladen, 215-237.
- Ranney, Austin*, 1954: The Doctrine of Responsible Party Government. Its Origins and Present State, Urbana, University of Illinois Press.



- Sartori, Giovanni*, 1976: *Parties and Party Systems*. Cambridge.
- Savitch, Hank V.*, 1998: The Ecology of Public-Private Partnerships: Europe, in: Pierre, Jon (ed.): *Partnerships in Urban Governance*, Houndmills: Palgrave, 175-186.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: *Journal of European Public Policy* 4, 18-36.
- Schmidt, Manfred G.*, 2000: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Opladen, 3. Auflage.
- Schmitter, Phillippe C.*, 2000: *How to Democratize the EU ... and why Bother?*, Lanham.
- Sorensen, Eva*, 2002: Democratic Theory and Network Governance, *Administrative Theory and Praxis* 24 (4), 693-720.
- Stoiber, Michael*, 2007: Gewaltenteilung und Vetospieler – zwei Seiten der selben Medaille? In: Lauth, Hans-Joachim / Kropp, Sabine (Hrsg.): *Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability“ im interregionalen Vergleich*, Baden-Baden, 121-141.
- Vanhanen, Tatu*, 1997: *Prospects of Democracy. A Study of 172 States*, Routledge, London.