

1 Demokratie: Theorie – Messung – Wirkung

Sebastian Jäckle

Einleitung

Der Begriff der Demokratie war nicht seit jeher positiv konnotiert, wie weiter unten am Beispiel des aristotelischen Demokratieverständnisses noch zu zeigen sein wird. Heute aber gilt es geradezu als Prädikat für einen Staat, als gut funktionierende, vollständig etablierte Demokratie bezeichnet zu werden, Gleichzeitig gilt es als Abwertung, wenn dem Staat demokratische Qualität abgesprochen oder er als Nicht-Demokratie tituliert wird. Die weitverbreitete Wertschätzung des Demokratiebegriffs zeigt sich auch darin, dass insbesondere Staaten, die gemeinhin nicht als Demokratien gelten, in ihre offiziellen Ländernamen die Begriffe »Demokratie« oder »demokratisch« aufnehmen, um so nach innen wie nach außen zumindest den Anschein einer Demokratie zu erwecken: Beispiele sind die *Demokratische Volksrepublik Korea* (Nordkorea), die *Demokratische Bundesrepublik Äthiopien* oder die *Demokratische Republik Kongo*, die allesamt von *Freedom House* als »nicht frei« eingestuft werden. Da die Selbstbezeichnung eines Landes offensichtlich kein guter Indikator dafür ist, ob es sich beim jeweiligen Staat wirklich um eine Demokratie handelt, sollen in den folgenden Abschnitten unter Rückgriff auf Manfred G. Schmidts umfangreiche Einführung in die Demokratietheorien (2008) zunächst unterschiedliche theoretische Konzepte dessen aufgezeigt werden, was historisch unter Demokratie verstanden wurde und aktuell in der Politikwissenschaft verstanden wird, um darauf aufbauend die Operationalisierung und Messung von Demokratie in den Blick zu rücken. Hierbei liegt das Augenmerk zunächst auf der Abgrenzung zwischen Demokratien und Autokratien, an die eine Betrachtung der feineren Unterschiede in der demokratischen Qualität zwischen den als grundlegend demokratisch identifizierten Staaten anschließt. Eine Diskussion von drei weiteren empirischen Anwendungsbereichen der Demokratieforschung – erstens der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Demokratie und Entwicklung, zweitens der Transitionsforschung und drittens der Frage, ob Demokratien friedfertiger sind als Nicht-Demokratien – erfolgt im Anschluss. Den Abschluss des Kapitels bildet eine Diskussion weiterer Typologisierungen demokratischer Systeme.

Ein kurzer Abriss klassischer und moderner Demokratietheorien

Der Begriff **Demokratie** stammt aus dem Griechischen. Er ist zusammengesetzt aus den Wörtern *demos* (Volk) und *kratein* (herrschen) und bezeichnet damit die Herr-

schaft des Volkes. Die konkrete Bestimmung dessen, was unter Demokratie genau zu verstehen ist, unterlag jedoch einem steten Wandel. **Aristoteles** (384–322 v. Chr.) begriff darunter eine Herrschaftsform, in der die freien und waffenfähigen Vollbürger der Polis (des griechischen Stadtstaates), welche größtenteils arme Bauern, Handwerker und Tagelöhner waren, sämtliche politische Entscheidungen selbst und mit gleichem Stimmrecht in der Volksversammlung zu ihrem eigenen Vorteil treffen. Damit war ein Großteil der Bevölkerung jedoch von der politischen Teilhabe ausgeschlossen: Neben Kindern und Frauen betraf dies insbesondere Sklaven sowie Metöken, die als »Ausländer mit Niederlassungsbewilligung« (Höffe 2001: 6), was im Übrigen auch für Aristoteles selbst galt, sich zwar wirtschaftlich in der Polis engagieren durften, politisch jedoch ausgeschlossen blieben. Die Vollbürger hingegen genossen alle dieselben Freiheiten und Rechte, sie wirkten durch direktdemokratische Abstimmungen an der Gesetzgebung mit und bekamen hierfür sogar Diäten ausgezahlt, wodurch es auch armen Bürgern ermöglicht wurde, an der Volksversammlung teilzunehmen. Zudem konnten alle Bürger durch Losentscheid oder – bei besonders wichtigen Ämtern, wie dem des Strategen – auch durch Wahlentscheid in politische, judikative und militärische Ämter gelangen, die nach dem Rotationsprinzip immer wieder mit anderen Bürgern besetzt wurden, wodurch einer Verfestigung der Macht einzelner Personen entgegengewirkt werden sollte (Schmidt 2008: 29).

Die Demokratie ist für Aristoteles eine von sechs möglichen Herrschaftsformen. Die von ihm entworfene Typologie basiert auf zwei Merkmalen: der Anzahl der Herrschenden sowie der Güte der Herrschaft, die er daran festmacht, ob jene dem Gemeinwohl oder nur dem Eigenwohl der Herrschenden dient und somit als gut oder als entartet zu bezeichnen sei. Tabelle 1.1 zeigt die auf diese Weise entstehende Matrix der sechs Staatsformen. Die Demokratie bezeichnet Aristoteles als entartete Herrschaft, insbesondere wenn sie einer ungezügelten, nicht durch Gesetze gebundenen Herrschaft der Armen gleich komme. Sobald sie jedoch durch allgemeine Regeln begrenzt und mit oligarchischen Elementen gemischt wird, wandelt sie sich Aristoteles nach zur guten Herrschaftsform der Politie. Hierin zeigt sich, dass Aristoteles nicht die Demokratie per se ablehnt, wie dies bei Platon noch der Fall war, sondern nur, dann, wenn die »Volks-herrschaft zur Radikaldemokratie neigt« (Schmidt 2008: 40). Abwenden lässt sich dies Aristoteles zufolge, indem die Strukturmängel der Demokratie mittels institutioneller Arrangements so begrenzt werden, dass trotzdem eine gute, an das Gesetz gebundene Herrschaft entsteht.

Tab. 1.1: Typologie der Staatsformen nach Aristoteles

Anzahl der Herrschenden	gute Herrschaft	entartete Herrschaft
einer	Monarchie	Diktatur
einige	Aristokratie	Oligarchie
das Volk	Politie	Demokratie

Politische Denker des Mittelalters und der frühen Neuzeit bis hin zu **Thomas Hobbes** (1588–1679) lehnten die Demokratie zugunsten monistischer Herrschaftsvorstellungen rundheraus ab – letzterer mit der Begründung, dass diese der Demagogie Vorschub leisten, die politische Willensbildung destabilisieren und die in seinen Augen notwendige Souveränität des Herrschers (Leviathan) unterminieren würde (Schmidt 2008: 52–54). **John Locke** (1632–1704) wandte sich schließlich gegen die von Hobbes präferierte absolute Monarchie. In seinem Werk finden sich zwar weiterhin autoritäre Ideen, wie ein nur schwacher Minderheitenschutz, eine nur selektiv geltende religiöse Toleranz und eine Begrenzung der Vollbürgerschaft auf die Steuerzahlenden. Daneben stellt Locke aber auch deutliche liberale sowie einige demokratische Aspekte heraus, die für spätere Demokratietheorien wie auch Verfassungsentwürfe (z. B. USA) prägend wurden. Hierzu zählen insbesondere seine Forderungen, dass die Staatsgewalten allesamt an Recht und Gesetz gebunden und voneinander getrennt sein müssen¹ und dass jeder Bürger ein Recht auf Widerstand gegen schweren Rechtsmissbrauch seitens der Exekutive hat. Außerdem geht er davon aus, dass die Menschen von Natur aus frei und gleich sind und ein natürliches Recht auf Eigentum haben, welches für Locke sehr breit definiert neben materiellen Gütern auch das Leben und die Freiheit des Menschen umfasst (Schmidt 2008: 59). Sinn und Zweck des von Locke anvisierten Gemeinwesens ist der Schutz eben dieses dreifach bestimmten Eigentums. Das »urdemokratische Element in Lockes Theorie« (Schmidt 2008: 61) ist darin zu sehen, dass die Ausgestaltung des Gemeinwesens dem Volk obliegt. Dieses kann die Macht entweder selbst ausüben (Demokratie), sie einigen wenigen anvertrauen (Oligarchie) oder sie in die Hände eines einzigen legen (Monarchie). Locke kann damit als Vordenker der Volkssouveränität gelten. Er selbst präferierte eine konstitutionell eingehegte Monarchie mit einem starken Parlament.

Überwiegen bei Locke noch die liberalen Abwehrrechte, nimmt die demokratische Selbstbestimmung der Bürger bei **Jean Jacques Rousseau** (1712–1778) den zentralen Stellenwert ein. Dem Bürger der damaligen Stadtrepublik Genf ging es weniger um den Schutz des Privateigentums, dessen Einführung er ganz im Gegenteil als eines der Grundübel menschlichen Zusammenlebens betrachtete, als vielmehr um die Erhaltung der Freiheit des Menschen. Denn obgleich der Mensch von Natur aus frei geboren sei, läge er doch aufgrund der durch die Zivilisation entstandenen Ungleichheiten überall »in Ketten« (Rousseau 1986: 5). Rousseaus Lösung sieht vor, dass die Menschen im Naturzustand sich völlig entäußern, all ihre Rechte an das Gemeinwesen abgeben

1 Das Konzept der Gewaltentrennung wurde von Montesquieu aufgegriffen und zu einem ausgegogenen Modell der Gewaltenteilung und -balance weiterentwickelt. Demnach müssen die relevanten gesellschaftlichen Kräfte (König, Fürsten und Bürgertum) wie auch die Staatsorgane (Wahlberechtigte, Volkskammer, Adelskammer, Volksgericht, Adelsgericht, Monarch und dessen Minister) alle adäquat qua Funktionen an den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Jurisdiktion beteiligt sein. Insbesondere ist der ausschließlichen Kontrolle einer der Gewalten durch eine gesellschaftliche Schicht oder ein Staatsorgan entgegenzuwirken, um das eigentliche Ziel Montesquieus, die Freiheit der Gesellschaft, zu wahren (Schmidt 2008: 72–73).

und hierdurch nicht nur gesicherte bürgerliche Freiheiten gewinnen, sondern sich gleichsam selbst als Souverän konstituieren (Rousseau 1986: 16–20). Durch den Gesellschaftsvertrag verpflichten sie sich jedoch auch, sich dem Gemeinwillen (*volonté générale*) unterzuordnen, welcher auf das Wohl der gesamten Gemeinschaft ausgerichtet ist. Die *volonté générale* ist für Rousseau dabei mehr als die bloße Summe der einzelnen Partikularinteressen der Bürger (*volonté de tous*), sie stellt vielmehr den allgemeinen, unfehlbaren Willen des gesamten politischen Gemeinwesens dar. Die Souveränität des Volkes äußert sich bei Rousseau darin, gemeinsam selbstbestimmt entsprechend des Gemeinwillens zu handeln und ihm – und damit den sich selbst gegebenen Regeln – unbedingten Gehorsam zu leisten. Obwohl dieser Gemeinwille immer und sozusagen objektiv besteht, kann er Rousseau zufolge doch in den Hintergrund treten, wenn die Bürger von ihren Partikularinteressen geblendet werden. In diesem Zusammenhang ist die besondere Konzentration Rousseaus auf die erzieherische Funktion des Staates zu verstehen. Dieser habe staatsbürgerliche Tugenden zu fördern (sogar in Form einer Art Zivilreligion) und so statt eigeninteressierter *bourgeois* gemeinwohlorientierter *citoyen* hervorzubringen. Am ehesten offenbare sich die *volonté générale* in einer basisdemokratisch organisierten, direkten Demokratie, in der alle Bürger gemeinsam an Volksversammlungen teilnehmen und abstimmen. Jegliche Form der Repräsentation lehnt Rousseau kategorisch ab, da hierdurch die an sich unteilbare Souveränität geteilt und der Bürger sich unter den Willen eines anderen stellen würde (Rousseau 1986: 103). Im Idealfall äußert sich der Gemeinwille in einstimmigen Abstimmungen. Oftmals müsse jedoch aus praktischen Gründen auf Mehrheitsbeschlüsse zurückgegriffen werden, bei denen immer die Gefahr bestünde, dass einzelne Partikularinteressen überwiegen, was insbesondere dann zu befürchten wäre, wenn sich Parteiungen bildeten (Rousseau 1986: 31) oder der Willensbildungsprozess von ausufernden politischen Debatten geprägt sei. Rousseau selbst räumt jedoch ein, dass das von ihm entworfene Idealbild einer ausschließlich direkten Demokratie, wie er sie in der römischen Republik und im antiken Sparta verwirklicht zu sehen meinte, selbst in so kleinen Gemeinwesen wie seiner Heimatstadt Genf praktisch so gut wie nicht umzusetzen sei. Er formuliert deshalb: »Wenn es ein Volk von Göttern gäbe, würde es sich demokratisch regieren. Eine so vollkommene Regierung passt für Menschen nicht« (Rousseau 1986: 74).

In deutlichem Gegensatz zu dem sehr anspruchsvollen Demokratieverständnis Rousseaus, bei dem die Demokratie substantiell darüber definiert wird, den Gemeinwillen zu finden und umzusetzen, steht das nun folgende, sehr viel minimalistischere Demokratieverständnis. **Joseph Schumpeter** (1883–1950) und im Anschluss an ihn **Anthony Downs** (* 1930) begreifen Demokratie in Analogie zur Ökonomie als einen Markt um Wählerstimmen. Auf diesem Markt konkurrieren Parteien bzw. politisches Führungspersonal letztlich um politische Macht in Form von Ämtern. Entsprechend konzipierte Schumpeter Demokratie stark prozedural als eine Methode und nicht als Ziel oder als Wert an sich (Schmidt 2008: 184). Seinen eigenen Demokratiebegriff grenzt er von einem von ihm als klassisch bezeichneten Demokratieverständnis ab: »Hauptzweck der demokratischen Ordnung [ist nicht] [. . .], der Wählerschaft die Macht des politischen Entscheides zu verleihen« (Schumpeter 1950: 427) und dadurch ein durch das Volk auf rationale Weise zu erkennendes Allgemeinwohl umzusetzen, sondern ausschließlich die

Wahl der Repräsentanten selbst, welche dann die weiteren politischen Entscheidungen treffen. Seine Definition von Demokratie lautet demzufolge:

»die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben« (Schumpeter 1950: 428).

Eine mittlere Position im zuvor aufgespannten Spektrum an demokratietheoretischen Konzeptionen stammt von **Robert Dahl** (1915–2014). Denn dieser betrachtet grundsätzlich die prozeduralen Aspekte der Demokratie als nicht von den substantiellen trennbar – er begreift den demokratischen Prozess selbst als ein reichhaltiges Bündel substantieller demokratischer Güter (Dahl 1989: 175). Da die real existierenden Staaten dieses Bündel jedoch nicht vollständig anbieten, stellt die Demokratie für Dahl einen empirisch nicht zu erreichenden Idealtypus dar. Den entsprechenden Realtypus bezeichnet er als **Polyarchie** (griech., Herrschaft der Vielen), welche er primär prozedural, im Gegensatz zu Schumpeter jedoch stärker maximalistisch über insgesamt sieben Charakteristika bestimmt:

1. Es ist verfassungsmäßig festgeschrieben, dass sämtliche politische Entscheidungen nur durch gewählte Offizielle (Repräsentanten) getroffen werden;
2. Parlamentarier werden durch regelmäßige, freie und faire Wahlen bestimmt;
3. Praktisch alle Erwachsenen haben das Recht, an diesen Wahlen teilzunehmen;
4. Ein Großteil der Erwachsenen hat das passive Wahlrecht, darf also auch als Kandidat gewählt werden;
5. Bürger besitzen das Recht auf freie Meinungsäußerung, welches auch aktiv eingefordert werden kann und sie dürfen insbesondere Kritik an der Politik, den Herrschaftsverhältnissen usw. üben;
6. Die Bürger haben die Möglichkeit, alternative, nicht von der Regierung monopolisierte Informationsmedien zu konsumieren;
7. Die Bürger haben das Recht, unabhängige politische Vereinigungen wie Parteien zu gründen, welche beispielsweise durch die Teilnahme an Wahlen oder andere Aktionen auf Veränderungen der aktuellen Politik hinwirken können.

Diese sieben Charakteristika können auf zwei Dimensionen zurückgeführt werden, die für Dahl letztlich den Kern der Polyarchie ausmachen: Wettbewerb und Partizipation. Nur wenn erstens in einem Land Opposition zugelassen ist und diese mit der Regierung im freien, unbeschränkten Wettbewerb um die politische Macht steht sowie zweitens alle Bürger an der politischen Willensbildung teilhaben können, kann von einer Polyarchie gesprochen werden. Liegt beides nicht vor, handelt es sich um eine geschlossene Hegemonie. Länder, in denen Wettbewerb möglich ist, ein Teil der Bürger jedoch an der Partizipation gehindert wird, bezeichnet Dahl als kompetitive Oligarchien (z. B. Staaten vor der Einführung des Frauenstimmrechts – in der Schweiz auf Bundesebene erst 1971). Im umgekehrten Fall, wenn hohe Partizipationswerte mit einem sehr geringen politischen Wettbewerbsgrad einhergehen, spricht er von inklusiven Hegemonien (Beispiele wären hier kommunistische Systeme, in denen formal das ganze Volk an den Wahlen partizipiert, gleichzeitig jedoch keine reale Alternative zur herrschenden Partei besteht).

Demokratiemessung

Die meisten Demokratiemessungen greifen auf prozedurale Demokratiedefinitionen zurück, da substantielle, auf das Ziel der Demokratie gerichtete Definitionen wie etwa solche, die im Anschluss an Rousseau auf die Umsetzung einer *volonté générale* abzielen, stets damit zu kämpfen haben, objektive Kriterien für diese Ziele anzugeben. Minimalistisch-prozedurale Definitionen, die nach Schumpeter ausschließlich auf den Faktor Wahlen fokussieren, sind eher die Ausnahme. Häufiger verwendet werden breitere, beispielsweise an Dahl anknüpfende Definitionen, die zusätzlich verfassungsmäßig garantierte Rechte der Bürger wie auch eine Kontrolle der Exekutivmacht als konstituierende Elemente einer Demokratie begreifen.

Infobox: Republik – Demokratie

Nicht verwechselt werden darf die Frage nach der Demokratiequalität mit der nach der **Staatsform**. Letztere unterscheidet einzig und allein danach, ob das Staatsoberhaupt dynastisch bestimmt wird (Monarchie) oder die Staatsgewalt dagegen – zumindest formal – vom Volk ausgeht (Republik). Wie die Tabelle zeigt, sind sämtliche Kombinationen aus Demokratie und Republik/Monarchie möglich.

	Republik	Monarchie
Demokratie	USA, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz, Türkei, Island	Großbritannien, Dänemark, Schweden, Niederlande, Japan
keine Demokratie	China, UdSSR, Kuba, Syrien unter Assad, Irak unter Saddam Hussein, DDR	Saudi Arabien, Brunei, Deutsches Kaiserreich

Historisch wurde der Begriff Republik häufig jedoch anders verwendet, was zu einer gewissen Begriffsverwirrung führen kann. Immanuel Kant etwa verstand unter Republik letztlich das, was heute als repräsentative, gewaltenteilige Demokratie bezeichnet würde. Er unterscheidet die republikanische und despotische Staatsform. Während bei letzterer die Vollziehung der Staatsgewalt in derselben Hand ist wie der Erlass der Gesetze, basiert der Republikanismus auf einer klaren Trennung zwischen Legislative und Exekutive. Aus diesem Verständnis heraus ist auch nachvollziehbar, dass laut Kant »die Demokratie, im eigentlichen Verstande des Worts, notwendig ein Despotism« sei, da das Volk als »Gesetzgeber in einer und derselben Person zugleich Vollstrecker seines Willens« (Kant 1977: 207) wäre – eine Vorstellung, die von Kant deutlich abgelehnt wird.

Vanhanen Index

Ein besonders einfach zu berechnender Demokratieindex wurde vom finnischen Politikwissenschaftler **Tatu Vanhanen** (* 1929) vorgeschlagen. Er greift die beiden zentralen Elemente aus Dahls Demokratiedefinition – Partizipation und Wettbewerb – heraus und operationalisiert beide maximal einfach. Den Partizipationsgrad eines Landes bestimmt er über die Wahlbeteiligung (genauer: den Prozentsatz der Wähler an der Gesamtbevölkerung² den Wettbewerb bemisst er über den Stimmenanteil der stärksten Partei bei einer Wahl, welcher von 100 abgezogen wird. Beide Werte werden zum Vanhanen Index multipliziert. Die großen Pluspunkte dieses Demokratiemaßes sind seine einfache, auf objektiven, auch über die Zeit vorhandenen Daten beruhende Konstruktion sowie seine gute Nachvollziehbarkeit. Dass Objektivität und Reliabilität (Verlässlichkeit) eines Index nicht die alleinigen Kriterien für eine qualitativ hochwertige Messung darstellen, wird beim Vanhanen Index ebenfalls deutlich. Vor allem bei der Validität, d.h. bei der Frage, ob es wirklich Demokratie ist, die dieser misst, müssen große Fragezeichen gesetzt werden. Problematisch ist dabei nicht nur, dass potentiell relevante Dimensionen der Demokratie ausgeklammert bleiben (z.B. die freie Meinungsäußerung oder der institutionelle Rahmen der politischen Willensbildung), sondern auch die verwendete Operationalisierung (Schmidt 2008: 377–378): Die Wahlbeteiligung sollte beispielsweise nicht ausschließlich auf den Wunsch der Bevölkerung an der politischen Willensbildung zu partizipieren zurückgeführt werden, sondern auch auf institutionelle Arrangements wie Wahlpflicht (z.B. in Belgien oder Griechenland) auf der einen oder verpflichtende Registrierung vor der Wahl (USA) auf der anderen Seite verweisen. Zudem benachteiligt die Standardisierung über die Gesamtbevölkerung, die Vanhanen aufgrund einer unzulänglichen Datenlage für die wahlberechtigte Bevölkerung verwendet, Staaten, in denen sich ein großer Teil der Bevölkerung noch nicht im wahlberechtigten Alter befindet. Bezüglich der Wettbewerbskomponente bevorzugt die gewählte Operationalisierung Vielparteiensysteme wie beispielsweise Frankreich oder Italien. Systeme, in denen die Macht lediglich zwischen zwei großen Parteien alterniert wie in den USA oder Großbritannien, schneiden so schlechter ab. Dieser in der Operationalisierung inhärente systematische Bias entspringt letztlich einer Überbetonung des Wettbewerbskriteriums zu Lasten des durchaus ebenfalls relevanten Kriteriums stabiler Herrschaft. Oder anders ausgedrückt: Vanhanens Demokratiemessung ist stark vom Typus des Wahlsystems abhängig und bevorzugt solche, deren Ziel eine möglichst identische Repräsentation des Wählerwillens ist und eben keine Wahlsysteme, deren Intention klare Mehrheiten im Parlament sind.³ Hierin zeigt sich ein allgemeines Problem

2 In der neuesten Auflage seines Index von 2003 ergänzt er diese Messung noch durch nationale sowie subnationale Referenden, die den über Wahlen erreichten Partizipationswert eines Landes weiter erhöhen (Vanhanen 2003: 62).

3 Auf die genannten Kritikpunkte reagierte Vanhanen, indem er für die 2003er Version seines Index sowohl für den Wettbewerb als auch für die Partizipation Obergrenzen von 70 einführte, was die Plausibilität der Ergebnisse zum Teil deutlich erhöhte: So sind z.B. die USA nun vor Russland platziert (Schmidt 2008: 375–376).

der Demokratiemessung. Diese sollte grundsätzlich möglichst demokratietypenneutral sein, d. h. unterschiedliche Ausformungen der Demokratie (z. B. verschiedene Wahlsysteme) prinzipiell als gleich demokratisch ansehen. Zudem offenbart sich bei Vanhanen das fundamentale Problem eines Trade-Offs zwischen Sparsamkeit und Detailreichtum – wobei sich Vanhanen eindeutig auf die Seite der Sparsamkeit geschlagen hat – mit den beschriebenen positiven wie negativen Konsequenzen.

Freedom House – Political Rights und Civil Liberties

Ein besonders häufig verwendeter Demokratieindex stammt von der US-amerikanischen Non-Profit-Organisation *Freedom House* (siehe Tabelle im Anhang). Diese veröffentlicht seit 1971 im jährlichen Turnus Berichte über die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten für nahezu alle Staaten der Welt (Freedom House 2012). Die beiden Indizes der *Political Rights* und *Civil Liberties* werden von Länderexperten anhand eines klar definierten Fragenkatalogs erstellt. Als politische Rechte werden auf diese Weise Wahlen, politischer Pluralismus und Partizipation sowie die Funktionsweise des Regierungssystems in den Blick genommen; als bürgerliche Freiheiten die Meinungs- und Glaubensfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Rechtsstaatlichkeit sowie persönliche Autonomie und Individualrechte (Schmidt 2008: 382–384). Beide Indizes verfügen über einen Wertebereich von 1 bis 7, wobei ein niedriger Wert für ein Mehr an Freiheiten steht. Freedom House gruppiert die Staaten entsprechend dieser Werte in »free« (Werte zwischen 1 und 2,5), »partly free« (3 bis 5) und »not free« (5,5 bis 7).

Abbildung 1.1 zeigt, dass seit den 1970er Jahren ein relativ konstantes Anwachsen der als frei eingestufteten Staaten bei gleichzeitiger Reduzierung des Anteils nicht freier und einer weitgehenden Konstanz des Anteils halbfreier Länder stattgefunden hat. Mit dem

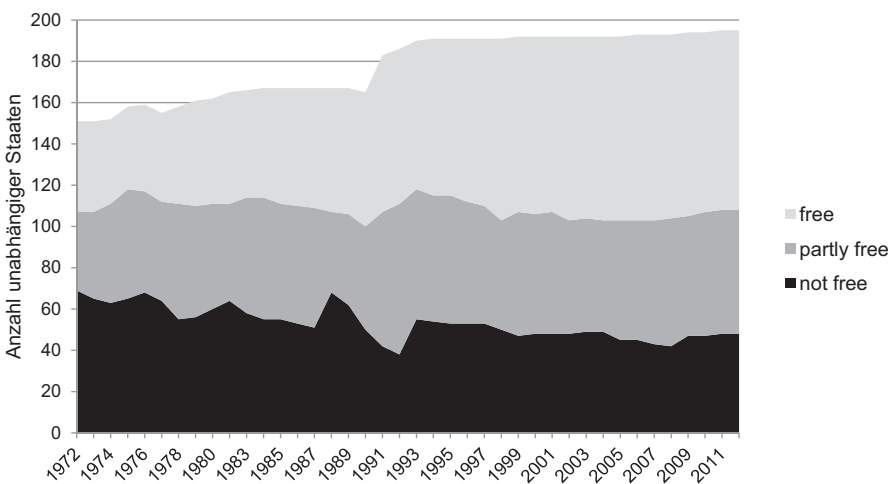


Abb. 1.1: Freie, halbfreie und nicht freie Länder nach Freedom House (1972–2011)

Ende des 20. Jahrhunderts hat sich dieser Trend hin zu mehr Demokratien allerdings deutlich abgeschwächt.

Positiv am Freedom House Index ist zweifellos dessen Länderabdeckung und vergleichsweise weite Verbreitung. Gleichzeitig ist der Index nicht ohne Kritik geblieben. Zum einen wird die ihm zugrundeliegende Konzeption als eine zu maximalistische Definition von Demokratie beanstandet⁴ zum anderen insbesondere der nur schwer nachvollziehbare Mess- und Aggregationsprozess kritisiert (Munck/Verkuilen 2002: 28).

Polity IV – Kombination aus Demokratie- und Autokratieskala

Das von Michael Jagers und Ted Gurr entwickelte Polity-Maß, welches bereits in der vierten Version vorliegt, kombiniert eine Demokratie- und eine Autokratiemessung. Das Konzept von Polity IV baut auf der Grundannahme auf, dass Staaten unterschiedliche Profile aus demokratischen und autokratischen Charakteristika aufweisen können, die sich nur getrennt voneinander adäquat erfassen lassen. Über vier Indikatoren, die den Wettbewerbsgrad der Bestellung der Exekutive, die Offenheit dieses Bestellungsverfahrens, die Machtbegrenzung der Exekutive sowie den Wettbewerbscharakter politischer Partizipation messen, wird die Demokratieskala gebildet. Für die Autokratieskala kommt zu diesen Indikatoren noch die mehr oder weniger starke Regulierung der politischen Partizipation hinzu (Marshall et al. 2011: 14–16). Beide Skalen haben einen Wertebereich von 0 bis 10, wobei 10 für eine vollständig ausgebildete Demokratie bzw. Autokratie steht. Sie können getrennt voneinander für Analysen genutzt werden, zumeist wird jedoch eine kombinierte Skala verwendet, bei der der Autokratiewert vom Demokratiewert abgezogen wird.

Ähnlich wie Freedom House liegt Polity IV für eine sehr große Zahl an Ländern und zudem auch für einen vergleichsweise langen Zeitraum (1800–2010) vor, was für die komparative Forschung von essentieller Bedeutung ist. Daneben ist auch die Nachvollziehbarkeit aufgrund klar formulierter und öffentlich zugänglicher Kodierhandbücher gut. Die Kritik, die am Polity-Projekt geübt wird, bezieht sich denn auch vor allem auf die eher minimalistische Demokratiedefinition, die relevante Aspekte wie Partizipationsrechte ausklammert (Munck/Verkuilen 2002: 28).

Die Qualität der Demokratie in etablierten Demokratien

Die drei bisher vorgestellten Demokratiemaße sind alle vergleichsweise gut geeignet, um demokratische von autokratischen Systemen abzugrenzen. Sobald es jedoch darum

4 In den *Freedom House Index* fließen unter anderem auch die Items »sozioökonomische Rechte«, »Eigentumsrechte« sowie »Freiheit von Krieg« ein, welche sinnvollerweise nicht als konstituierende Elemente, sondern vielmehr als mögliche *Outcomes* (Ergebnisse) von Demokratie gesehen werden sollten. Um jedoch überhaupt testen zu können, ob diese mit Demokratie zusammenhängen, dürfen sie nicht bereits Teil des Demokratiemaßes sein (Munck/Verkuilen 2002: 9).

geht, Qualitätsunterschiede unter den als grundsätzlich demokratisch eingestuften Ländern aufzuzeigen, ist ihre Messung zu grob. Die Folge ist, dass unter den westlichen Demokratien so gut wie keine Varianz in den Demokratieindizes vorliegt. David Beetham hat sich dieser Problematik angenommen, indem er mit dem *Democratic Audit* ein Instrument entwickelte, das es ermöglicht, die Qualität der Demokratie in einem Land umfassend und unter Berücksichtigung des jeweiligen landestypischen Kontextes zu erfassen. Allerdings ist das Hauptziel eines solchen *audit*-Projekts, über das umfassende Bild, das dieses von der Demokratie in einem Land zeichnet, in denselben Debatten anzustoßen und hierdurch zu einer weiteren Demokratisierung beizutragen. Ein systematischer Vergleich unterschiedlicher Länder hinsichtlich des Demokratiegrads wird nicht angestrebt (IDEA 2008). Einen solchen Vergleich sinnvoll zu ermöglichen, haben sich neuere Demokratiemaße wie die *Sustainable Governance Indicators* der Bertelsmann Stiftung oder das von Forschern des Wissenschaftszentrums in Berlin (WZB) und der Universität Zürich gemeinsam entwickelte *Democracy Barometer* auf die Fahnen geschrieben, die jeweils über ein sehr umfangreiches Set an Indikatoren zu einem differenzierteren Bild der Demokratie gelangen wollen. Auch wenn an diesen Indizes auf den Ebenen der Konzeptionalisierung, der Operationalisierung und eigentlichen Messung sowie der Aggregation durchaus Kritik geübt werden kann (Jäckle/Bauschke 2009, Jäckle et al. 2012), stellen sie doch eine Weiterentwicklung gegenüber den klassischen Demokratiemaßen dar, wobei sie sich im Gegensatz zu diesen eindeutig für Detailreichtum und gegen Sparsamkeit entschieden haben.

Demokratie in der weiteren empirischen Forschung

Die Beschäftigung mit Demokratie endet jedoch nicht damit, den Demokratiegrad eines Landes zu bestimmen. Vielmehr dienen solche Messungen oftmals als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen. Eine viel diskutierte Frage ist beispielsweise die nach dem Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung. So sah **Seymore Martin Lipset** (1922–2006) als Verfechter der Modernisierungstheorie wirtschaftliche Entwicklung als Basis für Demokratisierung und eine stabile Demokratie (Lipset 1960). Herbert Obinger begreift aus dem Blickwinkel der politischen Ökonomie die Demokratie bzw. einzelne ihrer Teilkomponenten wie die Rechtssicherheit in Bezug auf Eigentumsrechte umgekehrt als wichtige Erklärungsvariable für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes (Obinger 2004).

Die Korrelation zwischen Demokratie und Entwicklung ist jedoch bei weitem nicht so stark, wie man eventuell erwarten könnte. Abbildung 1.2, in der von der UNO herausgegebene *Human Development Index* (HDI)⁵ gegen das *Polity IV*-Maß abgetragen

5 In den HDI fließen neben dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf die Lebenserwartung bei Geburt sowie die Dauer der Schulbildung mit ein. Er bietet damit ein umfassenderes Bild des Entwicklungsstandes eines Landes, als es die alleinige Fokussierung auf wirtschaftliche Entwicklung – zumeist gemessen über das BIP/Kopf – böte.