

## DISKUSSION

### Demokratiequalität im subnationalen Labor: Auf dem Weg zu einem neuen Messinstrument. Anmerkungen zu Sabine Kropp u.a. in Heft 4/2008 der ZParl\*

Marc Bühlmann, Adrian Vatter, Oliver Dlabac und Hans-Peter Schaub

#### 1. Demokratiequalität im Ermessen der Forschung

Der Beitrag von Sabine Kropp, Benedikt Giesbers, Nicole Höhmann, Laura Möllers und Matthias Ruschke in Heft 4/2008 der ZParl<sup>1</sup> schließt an eine Debatte an, die in letzter Zeit auch in der Politikwissenschaft im deutschsprachigen Raum an Bedeutung gewonnen hat: die Fokussierung der empirischen Demokratieforschung auf die Messung der Demokratiequalität.<sup>2</sup> In seinem Beitrag untersucht das Autorenteam anhand der deutschen Länder und der Schweizer Kantone, wie gut sich der von Tatu Vanhanen entwickelte „Index of Democratization“<sup>3</sup> für die Messung der Demokratiequalität in subnationalen Einheiten eignet. Der Befund lautet: Weder sind die gefundenen Werte plausibel noch kann das Instrument seine ihm attestierte Stärke, die Objektivität, im Vergleich von Kantonen und Bundesländern ausspielen. Zu viele von der subjektiven Einschätzung des Forschers abhängige Annahmen müssen getroffen werden.<sup>4</sup> Werden für internationale Vergleiche kreierte

\* Dieser Beitrag ist im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojekts mit dem Titel „Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen“ (Projekt-Nummer 100012-117661) entstanden, welches von den Verfassern bearbeitet wird.

1 Sabine Kropp / Benedikt Giesbers / Nicole Höhmann / Laura Möllers / Matthias Ruschke, Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung: Der Vanhanen-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, in: ZParl, 39. Jg (2008), H. 4, S. 702 – 727.

2 Vgl. Marc Bühlmann / Wolfgang Merkel / Lisa Müller / Bernhard Weßels, Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel, in: Politische Vierteljahresschrift, 49. Jg. (2008), H. 1, S. 114 – 122; Viktoria Kaina, Die Messbarkeit von Demokratiequalität als ungelöstes Theorieproblem. Zum PVS-Forums-Beitrag von Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel, Lisa Müller und Bernhard Weßels, in: Politische Vierteljahresschrift, 49. Jg. (2008), H. 3, S. 518 – 524; Thomas Müller / Susanne Pickel, Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes, in: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg. (2007), H. 3, S. 511 – 539; dies., Antwort auf die Replik von Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel, Lisa Müller und Bernhard Weßels zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel, in: Politische Vierteljahresschrift, 49. Jg. (2008), H. 1, S. 123 – 126.

3 Vgl. Tatu Vanhanen, The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850-1979, Helsinki 1984; ders., The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-99, New York 1990; ders., Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries, London / New York 1997; ders., Democratization. A comparative analysis of 170 countries, London / New York 2003.

4 Vgl. dazu auch Hans-Joachim Lauth, Demokratie und Demokratiequalität. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004; Susanne Pickel / Gert Pickel, Politische Kultur- und Demokratieforschung, Wiesbaden 2006.

Maße auf Gliedstaaten angewendet, treten ihre Schwächen noch deutlicher zutage, wie Sabine Kropp u.a. belegen.

Ihr Unterfangen ist bedeutsam, weil es mindestens zwei Defizite in der aktuellen empirischen Demokratieforschung aufzeigt:

(1) Bis vor kurzem fehlte es an geeigneten Instrumenten, mit denen Demokratiequalität gemessen werden kann. Mit den bisher verwendeten, als etabliert zu betrachtenden Demokratieindizes<sup>5</sup> lässt sich zwar vergleichsweise valide bestimmen, ob ein Land eine Demokratie ist oder nicht, feinere Unterschiede zwischen etablierten Demokratien lassen sich damit hingegen nicht dingfest machen. Insofern ist der Aussage von Sabine Kropp u.a., dass die Demokratiequalität „eine Reihe verschiedener Verfahren [kennt], mit denen die demokratische Qualität von Staaten erhoben und verglichen werden kann“<sup>6</sup>, nur bedingt zuzustimmen. Im Zentrum der aktuellen empirischen Demokratieforschung steht weniger die Frage, ob ein politisches System eine Demokratie ist oder nicht. Vielmehr konzentriert sie sich auf die Bestimmung des Demokratiegehaltes bereits etablierter Systeme.<sup>7</sup> Eine Reihe von Projekten entwickelt Instrumente für internationale Vergleiche demokratischer Qualität. Zu nennen sind hier insbesondere fünf aktuelle Vorhaben: (a) Der „Democratic Audit“<sup>8</sup> stellt ein ausführliches Demokratie-Assessment durch Experten und Bürger dar. Das qualitativ angelegte Projekt lässt streng genommen internationale Vergleiche nicht zu; das Institute for Democracy and Electoral Assistance<sup>9</sup>, das auf dem Audit fußt, nimmt solche dennoch vor. (b) Das explizite Ziel der Qualitätsmessung von Demokratien wird auch vom „New Index of Democracy (NID)“<sup>10</sup> angestrebt.<sup>10</sup> Teilweise auf bisherigen Maßen basierend, aber

5 Vgl. Polity, Freedom-House oder eben Vanhanen; vgl. Keith Jagers / Ted R. Gurr, Transition to Democracy. Tracking the Third Wave with Polity III Indicators of Democracy and Autocracy, in: Journal of Peace Research, 32. Jg. (1995), H. 4, S. 469 – 482; Raymond Duncan Gastil, The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions, in: Alex Inkeles (Hrsg.), On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants, New Brunswick 1991; Tatu Vanhanen, The Emergence of Democracy, a.a.O. (Fn. 3).

6 Sabine Kropp / Benedikt Giesbers / Nicole Höhmann / Laura Möllers / Matthias Ruschke, a.a.O. (Fn. 1), S. 704.

7 Vgl. David Altman / Anibal Pérez-Liñán, Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries, in: Democratization, 9. Jg. (2002), H. 2, S. 85 – 100; Dirk Berg-Schlosser, Indicators of Democracy and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy in Africa: A Critical Appraisal, in: Acta Politica, 39. Jg. (2004), H. 3, S. 248 – 278; ders., The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 20. Jg. (2004), H. 1, S. 28 – 55; Larry Diamond / Leonardo Morlino, The Quality of Democracy. An Overview, in: Journal of Democracy, 15. Jg. (2004), H. 4, S. 14 – 25; Leonardo Morlino, „Good“ and „Bad“ Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 20. Jg. (2004), H. 1, S. 5 – 27; ders., What is a „Good“ Democracy?, in: Democratization, 11. Jg. (2004), H. 5, S. 10 – 32; Marc F. Plattner, The Quality of Democracy. A Skeptical Afterword, in: Journal of Democracy, 15. Jg. (2004), H. 4, S. 106 – 110.

8 David Beetham (Hrsg.), Defining and measuring democracy, London 2005.

9 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), <http://www.idea.int/> (abgerufen am 1. März 2009).

10 Vgl. Hans-Joachim Lauth, a.a.O. (Fn. 4); ders., Die Qualität der Demokratie im interregionalen Vergleich. Probleme und Entwicklungsperspektiven, in: Gert Pickel / Susanne Pickel (Hrsg.), Demokratisierung im internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven, Wiesbaden 2006, S. 89 – 110; ders., Die Qualität der Demokratie. Der NID als pragmatischer Vorschlag für

mit einem insbesondere durch die Kontrolldimension erweiterten Demokratiekonzept, will *Hans-Joachim Lauth* mit sparsamen Mitteln Vergleiche der Qualität verschiedener Demokratien ermöglichen. (c) Das „Democracy Ranking“<sup>11</sup> stellt eine Rangliste der Demokratiequalität von rund 100 Ländern für 2001/2002 und 2004/2005 bereit. Demokratiequalität wird dabei als Kombination aus der Qualität von Politik (gemessen mit Angaben von Freedom-House, dem Gender Empowerment Measure, dem Frauenanteil im Parlament, der Pressefreiheit, der Korruption und der politischen Stabilität) und der Qualität der Gesellschaft (zum Beispiel Geschlechterfairness, Wirtschaftsleistung, Wissen/Bildung, Gesundheit und Umweltperformanz) betrachtet. (d) Soeben ist der Bertelsmann Reform Index erschienen („Sustainable Governance Indicators“)<sup>12</sup>, mit dessen Hilfe die Leistung verschiedener demokratischer Staaten erfasst werden soll. Er ist nicht nur auf Demokratiequalität, sondern auch auf Demokratieresultate gerichtet. Die Werte basieren dabei auf einer Kombination von Experteneinschätzungen und statistischen Daten. (e) Für Sommer 2009 ist die Veröffentlichung des Demokratiebarometers geplant.<sup>13</sup> Aus einem breiten Demokratiekonzept werden neun Funktionen deduziert, deren Erfüllung als Bedingung für hohe Demokratiequalität betrachtet wird. Anhand zahlreicher Indikatoren, die vorwiegend auf Sekundärdaten beruhen, werden die Erreichungsgrade der einzelnen Funktionen bestimmt. Durch Aggregation dieser Werte soll die Demokratiequalität eines Landes gemessen werden.<sup>14</sup>

die komparative Forschung, in: *Joachim Behnke / Nathalie Behnke / Kai-Uwe Schnapp* (Hrsg.), Datenwelten. Datenerhebung und Datenbestände jenseits klassischer Umfrageformen, Baden-Baden (im Erscheinen).

- 11 Vgl. *David F. J. Campbell*, The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy, Wien 2008; *ders.* / *Miklós Sükösd* (Hrsg.), Feasibility Study for a Quality Ranking of Democracies, Wien 2002; *dies.* (Hrsg.), Global Quality Ranking of Democracies: Pilot Ranking 2000, Wien 2003; The Democracy Ranking of the Quality of Democracy, <http://www.democracyranking.org/en/index.htm> (abgerufen am 1. März 2009).
- 12 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators. Policy Performance and Executive Capacity in the OECD, Gütersloh 2009; *Martin Brusis*, Reformfähigkeit messen? Konzeptionelle Überlegungen zu einem Reformfähigkeitsindex für OECD-Staaten, in: Politische Vierteljahresschrift, 49. Jg. (2008), H. 1, S. 92 – 113.
- 13 Vgl. *Marc Bühlmann / Wolfgang Merkel / Lisa Müller / Bernhard Wefels*, a.a.O. (Fn. 2); *dies.*, The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies, Working Paper of the NCCR Democracy, No. 10a, Zürich / Berlin 2008, <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/nccr/publications/workingpaper/pdf/WP10a.pdf> (abgerufen am 1. März 2009).
- 14 Diese Aufzählung berücksichtigt nur Instrumente, die bereits zur Verfügung stehen oder aber in Kürze erscheinen. Noch in der Konzeptphase befindet sich etwa ein umfassendes Projekt zur Messung von Demokratiequalität in einigen europäischen Ländern, das in Florenz von *Leonardo Morlino* geleitet wird. Die Konzeptideen von *Joe Foweraker* (*Joe Foweraker / Roman Krznaric*, How to Construct a Database of Liberal Democratic Performance, in: Democratization, 8. Jg. (2001), H. 3, S. 1 – 25; *Joe Foweraker / Todd Landman*, Constitutional Design and Democratic Performance, in: Democratization, 9. Jg. (2002), H. 2, S. 43 – 66) konzentrieren sich stärker auf Lateinamerika. Daten sind hier allerdings (noch) keine erhältlich. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von praxisrelevanten Internetseiten, auf denen ebenfalls Demokratie Maße dargestellt werden, so etwa der „everyday democracy index“ (<http://www.everydaydemocracy.co.uk/>, abgerufen am 1. März 2009) oder der Demokratieindex des Economist ([http://www.economist.com/markets/rankings/category.cfm?category\\_id=9248290](http://www.economist.com/markets/rankings/category.cfm?category_id=9248290), abgerufen am 1. März 2009).

(2) Die empirische Demokratie messung konzentriert sich bisher ausschließlich auf den nationalstaatlichen Vergleich. Die Vorteile gliedstaatlicher Vergleiche<sup>15</sup> wurden bisher lediglich für die Untersuchung von Auswirkungen verschiedener Institutionen auf politisches Verhalten oder die unterschiedliche Staatstätigkeit genutzt, nicht aber für die Demokratie messung. *Sabine Kropp* u.a. weisen zu Recht darauf hin, dass gerade subnationale Einheiten in föderalen Staaten eine außerordentlich vielversprechende Untersuchungsebene darstellen. So ist zu erwarten, dass sich hier eine hohe Varianz von Demokratiequalität zeigt. Der bisher dominierende „top-down“-Ansatz der vergleichenden Demokratie messung ist für einen föderalistischen Staat offensichtlich ungeeignet. So zeigt auch der *Vanhanen*-Index die größten Schwächen bei der Einschätzung etwa der USA oder der Schweiz. Erst durch die Ergänzung mit komparativ angelegten Analysen subnationaler Demokratien kann die Qualität der Demokratie in föderalen Staaten in ihrer ganzen Tiefe und Breite ergründet werden. In diesem Sinne kann aber die Aufforderung von *Sabine Kropp* und ihrem Team, zukünftige Messinstrumente des internationalen Vergleichs zuerst auf subnationaler Ebene zu testen, nur bedingt unterstützt werden. Vielmehr gehen wir davon aus, dass für die subnationale Ebene spezifische Instrumente zu entwickeln sind.

Insgesamt kommen *Sabine Kropp* u. a. nach ausführlichen empirischen Analysen zu dem Schluss, dass sich der Index von *Vanhanen* weder zur Messung von Demokratiequalität im internationalen Vergleich noch zur Messung von subnationaler Demokratiequalität eignet. Allerdings ist dieses Resultat wenig überraschend und deshalb nur in beschränktem Maße dafür geeignet, die beiden Forschungslücken „Qualitätsmessung“ und „Messung von Demokratiequalität auf der gliedstaatlichen Ebene“ zu füllen, da die Autoren offensichtlich ein inadäquates Maß für die Bestimmung von Qualitätsunterschieden wählen. Zwar ist es gerade das Ziel des Autorenteam, die Ungeeignetheit des *Vanhanen*-Indexes zu zeigen; diese ist jedoch schon seit geraumer Zeit Gegenstand der Debatte.<sup>16</sup> Dass ein Maß, das sich schon für den Vergleich der Qualität etablierter Demokratien auf nationaler Ebene nicht eignet, auch für den subnationalen Vergleich inadäquat ist, erstaunt deshalb nicht. Auch der Umstand, dass insbesondere die Schweiz vom „Index of Democratization“ alles andere als plausibel dargestellt wird, ist seit der ersten Publikation der Messreihen *Vanhanens* Gegenstand von Kritik. Die niedrige Wahlbeteiligung in den Schweizer Kantonen ist bekanntlich gera-

- 15 Diese sind seit einiger Zeit auch im deutschsprachigen Raum entdeckt worden. Die Kantone, aber auch die deutschen Bundesländer werden gerne als eigentliches „Labor“ bezeichnet, in welchem Vergleiche quasi experimentell durchgeführt werden können. Vgl. etwa für die Schweiz *Marc Bühlmann / Sarah Nicolet / Peter Selb* (Hrsg.), National Elections in Switzerland, in: Swiss Political Science Review, 12. Jg. (2006), H. 4, S. 1 – 12; *Markus Freitag*, Labor Schweiz: Vergleichende Wahlbeteiligungsforschung am Beispiel der Schweizer Kantone, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 57. Jg. (2005), H. 4, S. 667 – 690; *Adrian Vatter*, Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen 2002; vgl. für Deutschland *Markus Freitag / Adrian Vatter*, Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Leverkusen / Opladen 2008.
- 16 Vgl. *Gerardo L. Munck / Jay Verkuilen*, Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: Comparative Political Studies, 35. Jg. (2002), H. 1, S. 5 – 34; *Fares Braizat*, Democracy and Economic Development: Testing the Theory and Methods of Tatu Vanhanen, in: *Hans-Joachim Lauth / Gert Pickel / Christian Welzel* (Hrsg.), Demokratie messung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Opladen 2000, S. 218 – 242; *Thomas Müller / Susanne Pickel*, Wie lässt sich Demokratie am besten messen?, a.a.O. (Fn. 2); *Manfred G. Schmidt*, Demokratietheorien, Opladen 2000.

de auch auf das große Repertoire direktdemokratischer Institutionen zurückzuführen. Der Vorschlag der zusätzlichen Punktevergabe für Referenden ist deshalb zwar nachvollziehbar, bringt die Messung aber – das erörtern und belegen *Sabine Kropp* und ihr Autorenteam überzeugend – weit weg von ihrem ursprünglichen Ziel: Es „wird nicht mehr die real existierende Partizipation, sondern die potentielle berechnet“<sup>17</sup>.

Darüber hinaus erwähnen *Sabine Kropp* u.a., dass die Demokratiequalität der Bundesländer wie auch der Kantone von ganz anderen systemischen und gesellschaftlichen Eigenheiten als lediglich von Wettbewerb und Partizipation abhängen dürfte. Leider verzichten die Autoren aber gerade darauf, aufzuzeigen, welches diese Besonderheiten sind, die die Eigenheiten subnationaler Demokratien ausmachen, womit das Potenzial des gliedstaatlichen „Labors“ nicht ausgeschöpft wird.

Dennoch ist ihr Ansinnen wichtig, und der Beitrag kann insofern als Bereicherung bezeichnet werden, als er den Mangel an geeigneten Instrumenten zur Demokratiebewertung auch auf subnationaler Ebene in aller Deutlichkeit vor Augen führt. Die Verwendung etablierter Demokratie Maße eignet sich weder für einen internationalen Vergleich von Demokratiequalität noch für die Messung der Güte von subnationalen Demokratien.

Ausgehend von diesem Befund soll im Folgenden skizziert werden, welche Anforderungen ein Instrument erfüllen sollte, damit Demokratiequalität auf subnationaler Ebene gemessen werden kann und ein konzeptueller Vorschlag für ein neues Messinstrument unterbreitet werden.

## 2. Anforderungen an ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität auf subnationaler Ebene

Ein Instrument zur Messung von Demokratiequalität auf subnationaler Ebene muss mindestens zwei Bedingungen erfüllen. Erstens muss es so sensibel sein, dass es feine Unterschiede in der Qualität der Demokratie messen kann. Zweitens muss es die Spezifika der subnationalen Ebene erfassen können.

### 2.1. Messen von Demokratiequalität

Herkömmliche Demokratie Maße werden den Ansprüchen der aktuellen empirischen Demokratiebewertung oft nicht gerecht: Sie können zwar Demokratien von Nicht-Demokratien unterscheiden, sind aber nicht in der Lage, Demokratiequalität beziehungsweise die feinen graduellen Unterschiede zwischen etablierten Demokratien zu messen.<sup>18</sup> Dieser Mangel hat insbesondere zwei Gründe:

(1) Bisherige Maße beruhen auf einem minimalistischen Demokratiekonzept. In der Regel stützen sie sich auf die von *Robert Dahl* bestimmten Polyarchie-Dimensionen „Wettbewerb“ und „Partizipation“, die in relativ sparsamen Modellen umgesetzt werden.<sup>19</sup> Dies

17 *Sabine Kropp* / *Benedikt Giesbers* / *Nicole Höhmann* / *Laura Möllers* / *Matthias Ruschke*, a.a.O. (Fn. 1), S. 721.

18 Vgl. *Marc Bühlmann* / *Wolfgang Merkel* / *Lisa Müller* / *Bernhard Wessels*, a.a.O. (Fn. 2); dies., a.a.O. (Fn. 13).

19 *Robert A. Dahl*, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971.

ist aus einer demokratiethoretischen wie auch aus einer empirischen Perspektive unbefriedigend. Auf der einen Seite ist das minimalistische liberale Demokratiemodell, wie es etwa von *Joseph A. Schumpeter* oder *Giovanni Sartori*<sup>20</sup> verteidigt wird, nur einer aus zahlreichen demokratiethoretisch begründeten Entwürfen. Das für minimalistische Konzepte verwendete Adjektiv „realistisch“ bedeutet nicht, dass andere Demokratie theorien nicht auch zentrale Aspekte von Demokratie beschreiben, die in ein Messinstrument einfließen sollten. Auf der anderen Seite zeigt gerade das Beispiel Schweiz, dass ein minimalistisches Demokratiekonzept zentrale Aspekte von Demokratie nicht erfassen kann. Die Ausführungen von *Sabine Kropp* u.a. machen darüber hinaus deutlich, dass eine simple Ergänzung minimalistischer Konzepte – im Falle des *Vanhanen*-Indexes die Aufnahme von Referenden – keine Lösung darstellen kann, da dadurch nicht nur die Stringenz der Konzeptualisierung verloren geht, sondern auch subjektive Beliebigkeit droht.

(2) Demokratie wird von den meisten bisherigen Maßen (zu) oberflächlich als konstitutionelles System operationalisiert. Der Fokus liegt häufig lediglich auf Institutionen oder auf Verfahren. Kaum je wird hingegen die Verfassungswirklichkeit<sup>21</sup> bestimmt. Spätestens seit dem Aufkommen neoinstitutionalistischer Perspektiven kommt Institutionendeterminismus nicht mehr als Basis infrage. Ein Institutionensetting stellt vielmehr den Rahmen dar, in dem sich Akteure unterschiedlich verhalten können. Die feinen Unterschiede in der Demokratiequalität liegen nicht nur in Institutionen oder Verfahren, sondern (auch) in deren tatsächlichen Wirkungen: Ein neues Instrument muss also sowohl „rules in form“ als auch „rules in use“ messen.

Allerdings genügt ein Modell, das auf einem weit gefassten Demokratiekonzept beruht und nicht nur Verfassung, sondern auch Verfassungswirklichkeit berücksichtigt, der wissenschaftlichen Anforderung der Sparsamkeit nicht mehr. Dieses Prinzip darf jedoch nicht derart übertrieben werden, dass die Messung von Unterschieden nicht mehr möglich ist. Demokratie ist ein komplexes Phänomen. Ein Instrument, das dies erfassen und den Anforderungen differenzierter Demokratieforschung gerecht werden will, muss über ein minimalistisches Konzept hinausgehen.

### 2.2. Messen von Demokratiequalität auf subnationaler Ebene

Das Autorenteam um *Sabine Kropp* schlägt abschließend vor, zukünftige Instrumente der Demokratiebewertung zuerst auf subnationaler Ebene zu testen. Tatsächlich können neue Instrumente so „gleichsam experimentell und in einer Art Laborsituation“ geprüft werden, „da eine solche Operation die Stärken und Schwächen verwendeter Instrumente besonders plastisch offenzulegen vermag“<sup>22</sup>.

Hier soll eine alternative Forschungsstrategie zur Diskussion gestellt werden: Die Entwicklung eines Instrumentes ausschließlich für die Messung subnationaler Demokratiequalität verspricht auf der einen Seite, die Spezifika subnationaler demokratischer Systeme ad-

20 *Joseph A. Schumpeter*, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1962 [1944]; *Giovanni Sartori*, *Democratic Theory*, Detroit 1962.

21 Vgl. *Thomas Meyer*, *Theorie der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden 2005.

22 *Sabine Kropp* / *Benedikt Giesbers* / *Nicole Höhmann* / *Laura Möllers* / *Matthias Ruschke*, a.a.O. (Fn. 1), S. 727.

äquat aufzunehmen, und kann auf der anderen Seite dank dieser feineren Kalibrierung als Ergänzung für den internationalen Vergleich dienen. So ist etwa zu erwarten, dass sich in der Ausgestaltung der Regierungs- oder Parteiensysteme, im Grad an Parlamentarismus oder aber in der Möglichkeit der direkten Partizipation für die Bevölkerung gerade in föderalen Staaten auf subnationaler Ebene andere Ausprägungen manifestieren als auf nationaler Ebene. Die Übertragung „nationaler“ Schablonen auf subnationale Einheiten könnte also mitunter zu Fehlinterpretationen führen.

Wiederum lassen sich die Schweiz beziehungsweise die Befunde von *Sabine Kropp* u.a. zu den Schweizer Kantonen als Anschauungsbeispiel anführen. Die Schweiz kennt nicht nur auf nationaler, sondern auch und gerade auf kantonaler Ebene ausgebaute Rechte unmittelbarer Partizipation. Es gibt aber kaum ein Demokratiemaß, welches direktdemokratische Partizipation berücksichtigt.<sup>23</sup> Ein Instrument, das (subnationale) Demokratiequalität messen soll, muss also – insbesondere für die Schweiz – ein partizipatorisches Element einbeziehen und auf einem entsprechend breit gefassten Demokratiekonzept beruhen. Im Folgenden wird deshalb im Sinne eines konstruktiven Vorschlags ein Instrument für die subnationale Demokratiequalitätsmessung konzeptualisiert, das die im vorhergehenden Abschnitt angemahnten Eigenschaften aufweisen und sich für die Bestimmung der Demokratiequalität – zunächst in den Schweizer Kantonen – eignen soll.

### 3. Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen

Die adäquate Erfassung der Spezifika der Schweizer Kantone soll durch die Fundierung des Messkonzepts in zwei grundlegenden Strömungen demokratischen Denkens erreicht werden, die die Kantone besonders geprägt haben und noch immer prägen: das liberale und das radikale Demokratiemodell. Während ersteres auf garantierten Freiheitsrechten, Gewaltenteilung und Repräsentation beruht, strebt letzteres nach der größtmöglichen unmittelbaren Teilhabe aller Bürger an den Prozessen öffentlicher Willensbildung und direktdemokratischer Entscheidungsfindung.<sup>24</sup>

Die Kantone bewegen sich dabei in mehrfacher Hinsicht im Spannungsfeld zwischen liberalem Repräsentationsprinzip und radikaler Volkssouveränität: Ein solcher Gegensatz besteht zunächst historisch und kulturell zwischen lateinischen und deutschsprachigen Kantonen<sup>25</sup>, ist aber auch per definitionem in das Institutionengefüge jeder halbdirekten Demokratie und damit jedes Schweizer Kantons eingebaut.

Das hier vorgeschlagene duale Messinstrument kombiniert die wichtigen Aspekte dieser beiden in Theorie und Schweizer Praxis zentralen Demokratiemodelle und erlaubt so ihre gleichzeitige Erfassung. Die relevanten Kriterien für Demokratiequalität bestimmen sich aus den Forderungen des jeweiligen Demokratieentwurfs; sowohl aus der liberalen als auch

23 Ausnahmen bilden zumindest teilweise der „Democratic Audit“ (*David Beetham*, a.a.O. (Fn. 8)) und das Demokratiebarometer (*Marc Bühlmann* / *Wolfgang Merkel* / *Lisa Müller* / *Bernhard Wessels*, a.a.O. (Fn. 2); *dies.*, a.a.O. (Fn. 13)).

24 Vgl. *David Held*, *Models of Democracy*, Malden 2006.

25 Vgl. *Alois Stutzer*, *Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz*, Zürich 1999; *Alexander Trechsel*, *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Basel 2000; *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 15).

aus der radikalen Theorietradition lassen sich je drei zentrale Dimensionen von Demokratiequalität herleiten.<sup>26</sup>

#### 3.1. Das liberale Demokratiemodell

Die drei zentralen Dimensionen, die sich durch die gesamte liberaldemokratische Denktradition ziehen, sind der liberale Verfassungsstaat, horizontale Kontrolle und Kontrolle durch Wahlen.

(1) Den Ausgangspunkt der liberalen Demokratietradition bildet *John Lockes*<sup>27</sup> Konzept des Verfassungsstaates, dessen Zweck die Sicherung von Leben, Freiheit und Besitz ist. Die liberale Demokratietradition brachte über die Zeit weitere individuelle Freiheitsrechte wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit hervor und trat für eine begrenzte Reichweite des Staates ein.<sup>28</sup> Zum Schutze der Minderheit vor einer „Tyrannei der Mehrheit“<sup>29</sup> sollen die grundlegenden Freiheitsrechte außer Reichweite von Mehrheitsentscheidungen gelegt werden und unantastbar sein.<sup>30</sup>

(2) Bereits frühe Vorstellungen liberaler repräsentativer Demokratie haben die Notwendigkeit der Kontrolle der Regierung hervorgehoben. Ursprünglich wurde weniger an die Kontrolle durch Wähler gedacht als vielmehr an Gewaltenteilung im Sinne von horizontalen Kontrollmechanismen innerhalb der Elite. Während bei *Locke* noch die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative im Vordergrund stand, wurde diese von *Charles de Secondat, Baron de Montesquieu* präzisiert und bildete später das Herzstück bei *James Madison*.<sup>31</sup> Vor allem aber ist sich *Montesquieu* bewusst, dass nur eine unabhängige Judikative individuelle Rechte effektiv schützen kann. In die neuere Demokratieforschung fließt die Gewaltenteilung unter dem Begriff der „horizontal accountability“ – also wechselseitige Rechenschaftspflicht und Sanktionsmacht zwischen relativ autonomen Institutionen – ein.<sup>32</sup>

(3) Die Vorstellung von vertikaler Regierungsverantwortung gegenüber den Bürgern wird erst durch die Utilitaristen *Jeremy Bentham* und *James Mill* entwickelt.<sup>33</sup> Zuvor hatte

26 Eine ausführliche Fundierung der beiden Demokratiemodelle findet sich bei *Oliver Dlabac* / *Hans-Peter Schaub*, *Messung liberaler und radikaler Demokratiequalität in subnationalen politischen Systemen, Tagung „Institutionen und Prozesse“ an der Technischen Universität Darmstadt vom 22.-24. Januar 2009*, <http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/index.php?id=2495> (abgerufen am 21. März 2009).

27 *John Locke*, *Two Treatises of Government*, Cambridge / New York 1963 [1689].

28 Vgl. *Jeremy Bentham*, *Fragment on Government*, Oxford 1960 [1776]; *James Mill*, *An Essay on Government*, Cambridge 1937 [1820].

29 *Alexis de Tocqueville*, *Über die Demokratie in Amerika*, Stuttgart 2006 [1835].

30 Vgl. *Guillermo O'Donnell*, *Why the Rule of Law Matters*, in: *Journal of Democracy*, 15. Jg. (2004), H. 4, S. 32 – 46.

31 *John Locke*, a.a.O. (Fn. 27); *Charles de Secondat, Baron de Montesquieu*, *Vom Geist der Gesetze*, Stuttgart 1994 [1748]; *Alexander Hamilton* / *James Madison* / *John Jay*, *The Federalist Papers*, New York 1989 [1788].

32 Vgl. etwa *Sabine Kropp* / *Hans-Joachim Lauth* (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability“ im interregionalen Vergleich*, Baden-Baden 2007.

33 *Jeremy Bentham*, a.a.O. (Fn. 28); *James Mill*, a.a.O. (Fn. 28).

Locke zwar den Grundstein für die Tradition der repräsentativen Demokratie gelegt, aber wie später *Montesquieu* und *Madison* sah er im Repräsentationsprinzip keine Rechenschaftspflicht der Repräsentanten gegenüber der Bürgerschaft.<sup>34</sup> Repräsentation wurde vielmehr als Ort für Gruppenauseinandersetzungen sowie als wichtige verfassungsmäßige Vorkehrung gegen die unmittelbare Tyrannei der Mehrheit in einer direkten Demokratie betrachtet. Bei *Bentham* und *Mill* hingegen stehen die Eindämmung von Machtmissbrauch und die Maximierung der Responsivität gegenüber den Bürgern im Vordergrund, was geheime und kompetitive Wahlen voraussetzt. In diesen wechselseitigen Rechenschaftspflichten zwischen Regierenden und Wählern und in der Sanktionsmacht der Wählerschaft liegen die ideengeschichtlichen Wurzeln des modernen Konzepts der „electoral accountability“.<sup>35</sup> Diese erfordert einen funktionierenden Wettbewerb um Wählerstimmen<sup>36</sup>, aber auch eine ausreichende Handlungsautonomie der Gewählten zwischen den Wahlen, damit diese die an sie delegierte Verantwortung überhaupt wahrnehmen können.<sup>37</sup> Diese letzte Dimension der Kontrolle durch die Wähler ist es, die das liberaldemokratische Dimensionengefüge nicht nur liberal (freiheitlich), sondern eben liberaldemokratisch macht. Gegenüber einer direkten Bürgerteilhabe, wie sie von radikaler Seite gefordert wird, bleibt die liberale Demokratietheorie hingegen skeptisch.

### 3.2. Das radikale Demokratiemodell

Das radikale Demokratiemodell hat seine theoretische Fundierung insbesondere in den partizipatorischen und einem Teil der deliberativen Demokratietheorien, wie sie von *Joshua Cohen* und *Archon Fung* unter dem Begriff der „radical democracy“ zusammengefasst worden sind.<sup>38</sup> Die Vorläufer der radikalen Demokratietheorie können bereits in der antiken athenischen Versammlungsdemokratie, im Republikanismus eines *Jean-Jacques Rousseau* und in (neo-)marxistischen Demokratietheorien gefunden werden.<sup>39</sup> Auch für die radikale Demokratietradition sind drei Dimensionen zentral, nämlich jene der Partizipation, der Kontrolle durch Öffentlichkeit und der Inklusion:

(1) Die Dimension der Partizipation soll die gemeinschaftliche und responsive Entscheidungsfindung durch direkte Mitwirkung der Bürger sicherstellen. Dazu gehört die regelmä-

34 *John Locke*, a.a.O. (Fn. 27); *Charles de Secondat, Baron de Montesquieu*, a.a.O. (Fn. 31); *Alexander Hamilton* / *James Madison* / *John Jay*, a.a.O. (Fn. 31).

35 *Guillermo O'Donnell*, a.a.O. (Fn. 30).

36 Vgl. *Giovanni Sartori*, a.a.O. (Fn. 20); *Robert A. Dahl*, a.a.O. (Fn. 19); *Stefano Bartolini*, *Collusion, Competition and Democracy*. Part I, in: *Journal of Theoretical Politics*, 11. Jg. (1999), H. 4, S. 435 – 470; *ders.*, *Collusion, Competition and Democracy*. Part II, in: *Journal of Theoretical Politics*, 12. Jg. (2000), H. 1, S. 33 – 65.

37 Vgl. *Hanna F. Pitkin*, *The Concept of Representation*, Berkeley 1972; *Wolfgang Merkel*, *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization*, 11. Jg. (2004), H. 5, S. 33 – 58.

38 *Joshua Cohen* / *Archon Fung*, *Radical Democracy*, in: *Swiss Journal of Political Science*, 10. Jg. (2004), H. 4, S. 23 – 34. Die Gegenüberstellung der Begriffe „radikal“ und „liberal“ nimmt außerdem Bezug auf die Auseinandersetzungen um den Ausbau der Volksrechte in Bund und Kantonen zwischen dem liberalen und dem radikalen (sowie später dem demokratischen) Flügel der freisinnigen Großfamilie in der Schweiz des 19. Jahrhunderts. Vgl. dazu *Alfred Kölz*, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bd. 1, Bern 1992; *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 15).

39 Vgl. *David Held*, a.a.O. (Fn. 24).

ßige direktdemokratische Beteiligung an der Beratung und Entscheidung konkreter Sachfragen: Erst sie bringt die unmittelbare Selbstbestimmung und Volkssouveränität, wie sie schon in der athenischen Versammlungsdemokratie, bei *Jean-Jacques Rousseau* und später bei *Carole Pateman*, *Crawford Brough Macpherson* und *Benjamin R. Barber* ins Zentrum gestellt wurden.<sup>40</sup> Wenn sich eine gewisse Delegation von Entscheidungskompetenzen an Repräsentanten entgegen *Jean-Jacques Rousseaus* Forderungen schon nicht gänzlich vermeiden lässt, soll der Bereich dessen, worüber die Bürger selbst direkt entscheiden, wenigstens so groß wie möglich gehalten werden. Da die politische Beteiligung des Einzelnen zudem einen Eigenwert darstellt, ja sogar als primäre Rechtfertigung für die Demokratie überhaupt dient<sup>41</sup>, sollen die Bürger ihre Rechte innerhalb dieses Bereichs idealerweise auch rege nutzen; angestrebt wird eine möglichst große politische Einbindung.

(2) Kontrolle durch Öffentlichkeit sorgt für Einfluss der Bevölkerung und damit für Responsivität auch in jenen Fällen, wo diese nicht oder nur mangelhaft über formelle Partizipationsmechanismen erreicht werden kann; die Bürger können ihre Repräsentanten so auch über den öffentlichen Diskurs und durch informelle Partizipationsformen zur Rechenschaft ziehen. Dies gelingt insbesondere dann, wenn als strukturelle Basis eine lebendige, vielfältig organisierte Zivilgesellschaft besteht.<sup>42</sup> Kontrolle durch Öffentlichkeit ermöglicht eine ständige Evaluation der Repräsentanten und so idealerweise eine Verstärkung von Responsivität.<sup>43</sup> Die Öffentlichkeit dieser Prozesse stellt die Orientierung am Gemeinwohl und den Einbezug aller interessierten Akteure sicher.<sup>44</sup>

(3) Die Beteiligung aller Betroffenen an politischen Entscheidungen kommt insbesondere in der Dimension der Inklusion zum Ausdruck. Die bei radikalen Demokratietheoretikern wiederkehrende Forderung nach einer Erweiterung des „demos“ gründet vor allem auf der Überzeugung, dass alle Betroffenen gleichermaßen befähigt und legitimiert zur Mitwirkung an einem Entscheid sind und dass politische Teilhabe jedem Individuum gleichermaßen zur Vervollkommnung und zur Herausbildung staatsbürgerlicher Tugenden verhilft.<sup>45</sup> Eine breite Inklusion fördert zudem die Qualität und die Legitimität politischer Entscheidungen, da sie dem öffentlichen Diskurs und der gegenseitigen Überprüfung von Argumenten zugute kommt.<sup>46</sup>

40 *Jean-Jacques Rousseau*, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, Stuttgart 1977 [1762]; *Carole Pateman*, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970; *Crawford Brough Macpherson*, *Nachruf auf die liberale Demokratie*, Frankfurt am Main 1983; *Benjamin R. Barber*, *Strong Democracy*. *Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984.

41 Vgl. *Carole Pateman*, a.a.O. (Fn. 40).

42 Vgl. *Jürgen Habermas*, *Faktizität und Geltung*. *Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1992; *Iris Marion Young*, *Inclusion and Democracy*, Oxford 2000; *Larry Diamond* / *Leonardo Morlino*, *Introduction*, in: *ders.* (Hrsg.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore 2005, S. ix–xliii.

43 Vgl. *David Beetham*, a.a.O. (Fn. 8); *Iris Marion Young*, a.a.O. (Fn. 42); *Hans-Joachim Lauth*, a.a.O. (Fn. 4).

44 Vgl. *Joshua Cohen*, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: *Alan Hamlin* / *Philip Pettit* (Hrsg.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, New York 1989, S. 17 – 34; *Jürgen Habermas*, a.a.O. (Fn. 42).

45 Vgl. *Jean-Jacques Rousseau*, a.a.O. (Fn. 40); *Mary Wollstonecraft*, *A Vindication of the Rights of Woman*, London 2004 [1792]; *Benjamin R. Barber*, a.a.O. (Fn. 40).

46 Vgl. *Joshua Cohen*, a.a.O. (Fn. 44); *John S. Dryzek*, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge 1990; *Iris Marion Young*, a.a.O. (Fn. 42).

3.3. Ein duales Messinstrument zur Bestimmung kantonaler Demokratiequalität

Die Abstützung auf sechs theoretisch fundierte Qualitätsaspekte erfordert eine mehrdimensionale Konzeptualisierung von Demokratiequalität.<sup>47</sup> Dabei sind die herangezogenen Dimensionen als demokratische Funktionen zu verstehen, die auf der Ebene von Komponenten und Subkomponenten anhand kontextspezifisch geeigneter institutioneller Arrangements realisiert werden können.<sup>48</sup> Diese hierarchisch nachgeordneten Ebenen von jeweils mehreren Komponenten und Subkomponenten pro Dimension werden methodisch konsequent aus den übergeordneten Ebenen abgeleitet.<sup>49</sup> Die Dimensionen mit ihren Bestandteilen sind in Tabelle 1 aufgelistet. In dieser Übersicht noch nicht enthalten ist die vierte und letzte Ebene; auf dieser werden die Subkomponenten anhand von Indikatoren operationalisiert, die nebst formalen Institutionen („rules in form“) auch weniger formalisierte Strukturmerkmale („rules in use“) umfassen. Beispielfhaft kann dies für die radikalen Dimensionen im Falle der Schweizer Kantone gezeigt werden. So wird für die Partizipation neben der Existenz, der Reichweite und den Hürden direktdemokratischer Instrumente (Referenden, Initiativen)<sup>50</sup> auch deren effektive Nutzung durch die Bürger berücksichtigt (Häufigkeit, Stimmbeteiligung). Hinzu kommen die Gemeindeautonomie<sup>51</sup> sowie kantonale gesetzliche Vorgaben für (direkt-)demokratische Beteiligungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene, in Organisationen und am Arbeitsplatz. Für die Dimension der Kontrolle durch Öffentlichkeit wird beispielsweise die gesetzliche Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips, aber auch die tatsächliche Informationstätigkeit und Transparenz der Behörden erfasst. Neben Medienvielfalt und Mediennutzung können zudem über Umfragedaten das politische Interesse, die Teilnahme an politischen Debatten und die Nutzung unkonventioneller Partizipationsformen erhoben werden. Auch in der Inklusionsdimension werden nebst institutionellen Vorkehrungen Umfragedaten berücksichtigt, um zu erfassen, inwiefern gleiche Partizipationsrechte tatsächlich gleichmässig genutzt werden.<sup>52</sup>

Das vorgelegte Messkonzept stützt sich mit seinem dualen Aufbau auf zwei grundlegende sich gegenüberstehende Demokratietraditionen, womit der – im Kontext der Schweizer Kantone sich aufdrängende – Anspruch verbunden ist, sowohl liberale als auch radikale Demokratiequalitäten differenziert zu erfassen. Es behandelt so etwa im Gegensatz zum *Vanhanen*-Index direktdemokratische Elemente nicht lediglich als ergänzenden Zusatz zu liberaler Demokratiequalität, sondern vielmehr als zentralen Bestandteil eines alternativen und eigenständigen radikalen Demokratiemodells. Diese gleichwertige Behandlung radikal-

47 Vgl. *Susanne Pickel / Gert Pickel*, a.a.O. (Fn. 4).

48 Vgl. *Hans-Joachim Lauth*, a.a.O. (Fn. 4).

49 Vgl. *Gerardo L. Munck / Jay Verkuilen*, a.a.O. (Fn. 16).

50 Vgl. *Alois Stutzer*, Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz, Working Paper, No. 23, Zürich 1999.

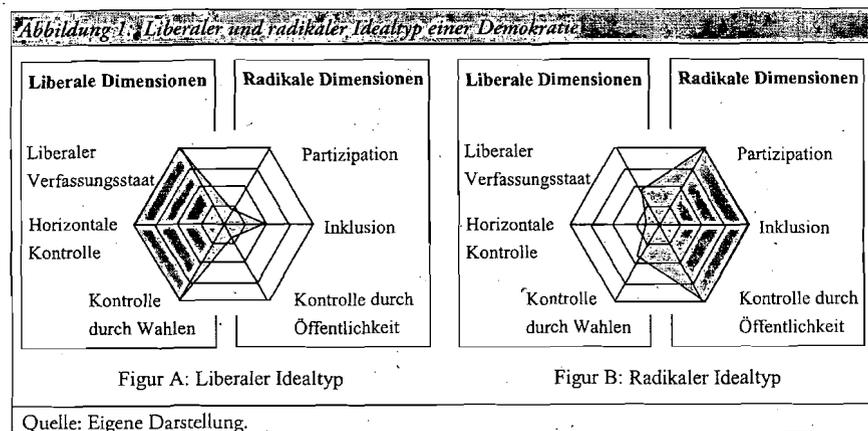
51 Gemessen an der fiskalischen Dezentralisierung sowie über die durch die jeweiligen Gemeindeschreiber wahrgenommene Gemeindeautonomie, vgl. Schweizer Gemeindeschreiber-Befragungen, <http://www.andreasladner.ch/gemeinforschung/fragebogen.htm> (Abruf am 22. Mai 2009).

52 Die Disproportionalität der Nutzung von Partizipationsrechten je nach Alter, Geschlecht, Bildung, Berufsstatus und Einkommen wird – genauso wie die anteilmässige Vertretung dieser Bevölkerungsgruppen in Legislative und Exekutive – analog zum *Gallagher*-Index betreffend Parteipräferenzen berechnet, vgl. *Michael Gallagher*, Proportionality, Disproportionality and Electoral systems, in: *Electoral Studies*, 10. Jg. (1991), H. 1, S. 33 – 51.

Tabelle 1: Die Dimensionen, Komponenten und Subkomponenten des dualen Messinstrumentes

| Liberaler Verfassungstyp  | Liberaler Verfassungstyp  | Radikale Dimensionen   | Dimensionen  | Komponenten  | Subkomponenten   |
|---|---|--|--|--|--|
| <b>Horizontale Kontrolle</b><br>Freie Wahlen<br>Wettbewerb<br>Transparenz<br>Handlungsautonomie der Gewählten | <b>Horizontale Kontrolle</b><br>Freie Wahlen<br>Wettbewerb<br>Transparenz<br>Handlungsautonomie der Gewählten | <b>Kontrolle durch Öffentlichkeit</b><br>Stärke des Parlaments gegenüber der Regierung<br>Stärke der (fallweisen) Opposition<br>Unabhängige Judikative<br>Stellen zur Kontrolle von Gesetzeskonformität  | <b>Partizipation</b><br>Politische Aktivität der Bürger(innen)<br>Öffentliche Debatte<br>Unkonventionelle Partizipation<br>Zivilgesellschaft | <b>Komponenten</b><br>Partizipationsrechte der Bürger(innen)<br>Politische Aktivität der Bürger(innen)<br>Öffentliche Debatte<br>Unkonventionelle Partizipation<br>Zivilgesellschaft | <b>Subkomponenten</b><br>Ausgebaute Wahlkompetenzen<br>Sachpolitische Kompetenzen<br>Lokale Selbstregierung<br>Beteiligungsniveau<br>Partizipative Kultur in nichtstaatlichen Bereichen<br>Informationspflicht der Behörden<br>Plattformen für Informations- und Meinungsaustausch<br>Politische Interessiertheit der Bürger(innen)<br>Unkonventionelle Partizipation<br>Zivilgesellschaftlicher Organisationsgrad<br>Förderung durch die öffentliche Hand<br>Allgemeines und gleiches Stimm- und Wahlrecht<br>Gleiche Nutzung von Partizipationsrechten<br>Erleichterung gleicher politischer Beteiligung<br>Minderheitenfreundlichkeit der Wahlsysteme<br>Proportionale Vertretung von Parteipräferenzen<br>Proportionale Vertretung soziostruktureller Gruppen<br>Politische Rechte für strukturelle Minderheiten |
|   |   |  |  |  |  |
| <b>Kontrolle durch Wahlen</b>   | <b>Kontrolle durch Wahlen</b>   | <b>Kontrolle durch Inklusion</b><br>Freie, geheime und regelmäßige Wahlen<br>Eintritsregeln für Wettbewerber<br>Umstrittenheit von Sitzen bei Wahlen<br>Differenzierung des Wahlangebots<br>Klarheit der Regierungsverantwortung<br>Transparentes Angebot der Alternativen<br>Unabhängigkeit vom Wählerwillen zwischen Wahlen<br>Unabhängigkeit von spezifischen Interessen<br>Autonomie gegenüber Bund und anderen Kantonen | <b>Radikale Dimensionen</b><br>Inklusion   | <b>Komponenten</b><br>Gleiches politische Beteiligung<br>Inklusive Vertretung<br>Politische Minderheitenrechte   | <b>Subkomponenten</b><br>Freie, geheime und regelmäßige Wahlen<br>Eintritsregeln für Wettbewerber<br>Umstrittenheit von Sitzen bei Wahlen<br>Differenzierung des Wahlangebots<br>Klarheit der Regierungsverantwortung<br>Transparentes Angebot der Alternativen<br>Unabhängigkeit vom Wählerwillen zwischen Wahlen<br>Unabhängigkeit von spezifischen Interessen<br>Autonomie gegenüber Bund und anderen Kantonen  |
|   |   |  |  |  |  |

Quelle: Eigene Darstellung.



demokratischer Qualitätsaspekte drängt sich im Kontext der Tradition und Praxis der Schweizer Kantone ganz besonders auf. In dem Maß, in dem die Grundannahme eines eigenständigen radikalen Demokratiemodells außerhalb der Schweizer Kantone als sinnvoll und gewinnbringend erscheint, ist das präsentierte Messkonzept grundsätzlich aber ohne weiteres auch auf subnationale Einheiten in anderen Ländern anwendbar.<sup>53</sup>

Die Dualität des Messkonzepts impliziert aber nicht eine simple Gegenüberstellung: Neben offensichtlichen Zielkonflikten gibt es auch zahlreiche Übereinstimmungen von liberalen und radikalen Forderungen, so dass eine trennscharfe Aufteilung der Dimensionen nicht möglich ist. Die schematische Darstellung eines liberalen und eines radikalen Idealtyps (vgl. Abbildung 1) veranschaulicht diese Übereinstimmungen: Beide reichen in gewissem Maß auch in Dimensionen des jeweils anderen Modells hinein.<sup>54</sup>

Die Dualität des Messinstruments erschöpft sich also nicht in der Gegenüberstellung der Dimensionen zweier unterschiedlicher Demokratiemodelle, sondern ermöglicht die Erfassung der entsprechenden ausdifferenzierten Idealtypen anhand ein und desselben Instruments. Mit diesem soll überprüft werden, ob und inwiefern sich die Schweizer Kantone in ihrem Grad liberal- und radikaldemokratischer Ausprägung voneinander unterscheiden und ob sie bestimmten empirischen Demokratiemustern folgen, die den beiden Idealtypen nahe kommen. Schließlich soll die Demokratiequalität der Kantone bestimmt werden, was auf der Basis dreier unterschiedlicher Demokratieindizes möglich ist: erstens anhand eines liberalen Indexes, der den liberalen Idealtyp zur Referenzgröße hat, zweitens durch einen entsprechenden radikalen Index und drittens mittels eines Gesamtindex, der alle sechs Dimensionen gleichermaßen umfasst.

53 Eine Anwendung des Messkonzepts auf die nationale Ebene würde hingegen gewisse Anpassungen nicht nur bei konkreten Indikatoren, sondern zumindest auch auf Ebene der Subkomponenten bedingen; so wären etwa die Handlungsautonomie der Gewählten gegenüber Bund und anderen Kantonen oder auch die lokale Selbstregierung anders zu fassen.

54 So setzt eine idealtypische radikale Demokratie für das Ziel gleicher und freier Partizipation ebenfalls verfassungsstaatliche individuelle Freiheitsrechte voraus; auch ein pluralistischer Parteienwettbewerb sowie freie Wahlen werden befürwortet. Der liberale Idealtyp seinerseits beinhaltet mit dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht einen Aspekt der Dimension „Inklusion“.

#### 4. Schluss

Ausgangspunkt der vorliegenden Ausführungen war der berechtigte Hinweis von *Sabine Kropp* u.a. auf die offensichtliche Forschungslücke bei der Erfassung und Messung von Demokratiequalität auf subnationaler Ebene. Im Gegensatz aber zu ihr und ihrem Team, die die Demokratiequalität in den deutschen Ländern und den Schweizer Kantonen anhand des bekannten *Vanhanen*-Indexes geprüft haben, wird hier eine alternative Forschungsstrategie vorgeschlagen. Anstelle der Verwendung von international gängigen, aber für die subnationale Ebene in vielerlei Hinsicht ungeeigneten Demokratiemaßen plädieren wir für die eigenständige Konzeptualisierung von Messinstrumenten, die die Eigenheiten subnationaler Einheiten differenziert und unter Berücksichtigung des spezifischen Kontexts erfassen. Am Beispiel der halbdirekten Demokratien der Schweizer Kantone wurde hierzu ein konkreter Vorschlag unterbreitet, der unter besonderer Berücksichtigung der liberalen wie auch der radikalen Demokratieaspekte der Kantone auf die Messung von subnationalen Demokratiemustern in der Schweiz zugeschnitten ist. Damit ist die Absicht verknüpft, einen substantiellen Beitrag sowohl zur empirischen Demokratiemessung als auch zur Erforschung subnationaler Einheiten – insbesondere der Schweizer Kantone – zu leisten.