

Emily Calaminus **Die**
Vermessung
der Demokratie

Entwicklungen und Beispiele aus Lateinamerika

■ **Executive Summary**

Gone are the times when rankings and ratings were used as tools of measurement and identification only in the world of sports and business. Today, there are many walks of life in which we meet multifarious phenomena that call for systematic quantitative and differentiated identification and categorization. Democratization is one of these phenomena. Constant attempts are made to identify differences in its level and ‚measure‘ its quality by diverse criteria, such as corruption, the freedom of the press, and governance.

But what does an index of 5.5 tell us, or the fact that a country ranks above or below another? By what parameters do we judge the ‚unfreedom‘ of a country or the ‚deficits‘ in its democracy? This article attempts to explain how the concept of a rating is formulated, and what purpose it may serve in the political and scientific debate. It outlines the reason why methods to measure democracy are now so highly esteemed in transition research. It describes variants in the understanding of democracy and its operationalization in certain processes. Finally, it uses the Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) to highlight the methods, results, and applications of democracy measurement.

The origins and objectives of democracy measurement were influenced by three aspects: The global spread of democracy as a form of government, the

Längst sind Rankings und Ratings als Instrumente der Messung und Kennzeichnung nicht mehr nur der Welt des Sports und der Wirtschaft vorbehalten. Viele Phänomene – so auch die Demokratisierung – verlangen heute nach systematischer, differenzierter Kategorisierung, Benennung und schließlich Quantifizierung. Jedoch setzt ein Demokratie-Index die Klärung des Demokratiebegriffs voraus. Demokratische Regierungsführung wird zwar oft als weltweit erstrebenswerte Staatsform angesehen, doch findet sich Demokratie als universeller Wert bei den wenigsten Indizes. Fast alle Verfahren basieren auf Robert Dahl und den Hauptmerkmalen „Wettbewerb“ und „Recht auf Partizipation“. Der Bertelsmann-Transformationsindex betrachtet zudem Dimensionen wie Staatlichkeit, Stabilität und Integration. Der Freiheits- und Rechtsgedanke dominiert bei den Freiheitsrankings von Freedom House, der Tatu Vanhanen-Index betont die Aussagekraft einer Messung mit lediglich zwei Indikatoren. Ein Gegenpol zu Vanhanen ist der Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat): Mit einer Ratingskala von eins bis zehn erfasst er in vier Dimensionen 18 lateinamerikanische Länder, die er drei Gruppen zuordnet – Länder mit hohem, mittlerem und niedrigem demokratischen Entwicklungsniveau. Größte Gruppe ist die dritte: Als demokratisch gering entwickelt gelten von den 18 – und dies ist auch der Impuls des IDD-Lat an die politischen Akteure selbst – immerhin elf.

problems encountered in defining and characterizing new regimes, and the modern tools of data processing.

Before a democracy index can be generated, it must be clearly understood what perception of democracy the measurement will be based on. Difficulties about definitions arise when a normative measurement approach is used, for while democratic governance is regarded by many as a form of government that is universally desirable, only a very few indexes treat democracy as a universal standard as this would imply a risk of viewing matters from a culturally narrowed perspective. Almost all methods are theoretically based on Robert Dahl and his concept of polyarchy with its salient characteristics of ‚competition‘ and ‚right to participation‘. Going beyond Dahl, more recent methods such as the Bertelsmann Transformation Index include dimensions like statehood, stability, and political as well as societal integration as essential characteristics of democracy. Other indexes, like the freedom rankings of Freedom House, are more intuitive in design, disrupting the rigid system of analyzing narrowly-defined election indicators by emphasizing the idea of freedom and the rule of law. The concept of the Freedom House ratings overlaps with certain substantial definitions of democracy as well as with aspects of the notion of governance. The Índice de Desarrollo Democrático de América Latina goes even further as it uses an understanding of democracy in which actors and outputs play a leading role.

As the notion of democracy takes on so many different forms, it is difficult to fix on a single index to identify the level of democratization. It would be a gross simplification to cram all democratic systems into a ranking that ranges from ‚tyranny‘ to ‚democracy‘. Tatu Vanhanen’s index, for one, uses no more than two indicators, namely the turnout at the last elections and the share of the vote won by parties that did not finish in the top ranks. Tatu Vanhanen’s index is controversial, although the author quite rightly emphasizes the simplicity and transparency of his method. However, there is reason to doubt whether the index exactly represents what it pretends to measure. More recent indexes, on the other hand, use a broader theoretical foundation, attempting to include

democratic reality and the output of a system in their evaluation.

Published annually since 2002, the IDD-Lat is the exact opposite to Tatu Vanhanen's index in conceptual terms. Reviewing four different dimensions, it surveys 18 Latin American countries on a rating scale from one to ten. Three aspects define the understanding of democracy of the IDD-Lat: Democracy as a method of governance, as a political system, and as an output-oriented target.

All democracy indexes including the IDD-Lat avail themselves of dimensional subdivisions. The first of these consists of formal democratic standards by which countries, in a manner of speaking, are classified as 'non-democratic' or 'democratic' which, in the latter case, enables them to be included in the index. In the second dimension, countries are ranked by their 'political rights and civil liberties' – the core criterion for evaluating the level of democracy. Going beyond legal and formal aspects, the third dimension examines the quality of a country's institutions and the political efficiency of its leadership. The fourth and last dimension, 'effective exercise of governmental power', surveys socio-economic data as a yardstick of successful governance.

Now, what are the conclusions of the 2006 IDD-Lat with regard to the development of democracy in Latin America? According to its ratings, the level of democracy has risen on average, although improvements were somewhat slower than in 2005. The countries examined may be subdivided into three groups with a high, medium, and low level of democratic development. In eleven countries, the development of democracy is rated as inferior and/or deficient.

What information can be gained from an index like the IDD-Lat? And how should it be understood? One of its special features is that its measurements concentrate on the region of Latin American culture. Perspectives come into focus only when relevant culture-specific data are taken into consideration. Although schematic, the picture which this annual publication draws of democratic developments in the region under observation does not lack differentiation. Beyond certain minimum requirements, democracy is defined as an open and unlimited concept which leaves the bipolarity of conventional defini-

tions behind: Whether or not a country may be called democratic depends on the existence of participation processes, but the quality of its democracy is determined by the implementation of other factors. Measurements address the political sphere and the level of active players, being intended to convey impulses for reflection to the governments and those who are politically active.

In recent years, democracy measurement succeeded in establishing itself as a fully-developed sub-discipline of political science, having repaired its methodological deficits and included new perspectives in its measurements. What is more, it added subjective and qualitative factors to the standard process of data collection. Even though methodological concepts are now broader than they used to be, there is no method capable of holistically surveying the phenomena analyzed. In each case, some light is thrown on no more than a limited range of characteristic properties. At the same time, knowledge of such properties may quite well be utilized politically as it facilitates, among other things, systematically monitoring the situation in developing and transforming countries or addressing the target orientation of development cooperation itself.

■ Einleitung

Rankings und Ratings sind ein Phänomen unserer Zeit, dessen Präsenz im Alltag schon lange nicht mehr auf die Resultate von Sportwettkämpfen oder die Wirtschaftsseiten einer Zeitung beschränkt ist. Der Wetterbericht gibt nicht mehr nur die Außentemperatur in Grad Celsius an, sondern auch die „gefühlte Temperatur“, die aussagen soll, als wie kalt oder warm wir das Wetter „wirklich“ empfinden. Täglich umgeben uns, neben statistischen Messgrößen wie dem jährlichen Bruttoeinkommen oder der Einkommensverteilung eines Landes, auch die Ergebnisse perceptionsbasierter Studien wie des Wirtschaftsklima-Indexes bis hin zu numerischen Erfassungen abstrakter Prinzipien wie Pressefreiheit, Korruption oder Entwicklungsstand. Selbst diese schwer fassbaren Begriffe entziehen sich nicht einer quantifizierten Darstellung. Im Gegenteil, je vielfältiger die Definitionen eines Phänomens, desto stärker scheint bisweilen das Bemühen um seine systematische, quanti-

tative Kennzeichnung. So auch in der Frage des Demokratisierungsniveaus: Neben zahlreichen Untersuchungen multidimensionaler Konzepte wie Korruption, Pressefreiheit, Governance etc. sind gerade in den letzten Jahren vermehrt Versuche unternommen worden, die demokratische Qualität eines Staates zu „messen“.

Ein Beispiel: „Die amerikanische Menschenrechtsorganisation Freedom House hat in ihrem jüngsten Bericht [...] Russland abermals in die Gruppe der unfreien Länder eingestuft“,¹⁾ so die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Juni 2006. Die Studie *Freedom in the World 2005*, über welche die F.A.Z. berichtet, teilt Russland für das Jahr gleichzeitig nicht mehr als „elektorale Demokratie“ ein. Dies ergibt sich aus einem Rating von 5,5 Punkten auf einer Skala von eins (beste) bis sieben (schlechteste Wertung). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der Bertelsmann Transformation Index, der Russland in besagtem Jahr den Status einer „stark defekten Demokratie“ zuweist und hinsichtlich des Standes von Demokratie und Marktwirtschaft hinter Armenien, Benin und Bahrain einstuft. Genauer: Platz 47 von 119.²⁾ Die eindeutige Aussage dieser Befunde konnte 2006 vielleicht überraschen – gerade für ein Land, das mancher als „lupenreine Demokratie“ bezeichnete. Die jüngsten Entwicklungen scheinen die Messungen von 2005 und 2006 jedoch zu bestätigen. Was aber sagt ein Wert von 5,5 oder eine Platzierung hinter Bahrain wirklich aus? Woran ist festzumachen, dass Russland „unfrei“ und seine Demokratie defizitär ist? Wer sollte die Indikatoren demokratischer Qualität bestimmen und deren Wertigkeit festlegen? Ist Demokratie aufgrund ihrer kulturell unterschiedlichen Formen nicht ein „maß-loses“ Phänomen?

Das Anliegen, dem sich die Studie der Organisation Freedom House und der Bertelsmann Transformation Index verschrieben haben, besteht für erstere in der Erfassung politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte sowie der Einteilung in elektorale Demokratien, für letzteren in der Messung des Standes von Demokratie und Marktwirtschaft in einem Land. Dabei gehen die Verfahren über eine nominale Kategorisierung hinaus: Jedem Land wird eine bestimmte Punktzahl (Rating) zugewiesen, aus der sich eine Rangliste (Ranking) erstellen lässt. Nicht alle Demo-

- 1) Vgl. Adrian Karatnycky (2004), „Freedom in the World 2005. Civic Power and Electoral Politics“, in: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2005> (10.04.2007), zitiert in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (17.06.2006): „Russland ‚unfreies Land‘. Freedom House: Kreml hat den Weg zur Demokratie verlassen“, Nr. 138, S. 8.
- 2) Vgl. Bertelsmann Stiftung (2005), *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh, begleitendes Poster zum Buch.

kraatiemessungen sehen ihre Erhebungen zwangsläufig als Ranking an. Das Rating ist jedoch das Kernelement jedes Verfahrens.

Wie ein solches Rating konzipiert wird und welche Ergebnisse es für die politikwissenschaftliche und politische Diskussion bereithält, ist Gegenstand dieses Beitrags. Zunächst sollen Gründe skizziert werden, die zu einer stärkeren Beschäftigung mit Demokratie-messverfahren innerhalb der Transformationsforschung geführt haben. Im Anschluss werden für ausgewählte Verfahren die Art des Demokratie-verständnisses und dessen Operationalisierung dargestellt. Schließlich sollen am Beispiel eines regional-spezifischen Indexes – des Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) – Verfahren, Ergebnisse und Einsatzmöglichkeiten der Demokratie-messung aufgezeigt werden.

Das Unterfangen, hochkomplexe, vieldimensionale Begriffe in das Zahlenkorsett eines Ratings zu zwingen, kann mit Recht vermessen erscheinen. Es setzt voraus, dass man die Qualität einer Demokratie eben nicht als „maßloses“ Phänomen begreift, sondern von einer interkulturellen und intertemporalen quantitativen Vergleichbarkeit ausgeht.

■ Entstehungsbedingungen

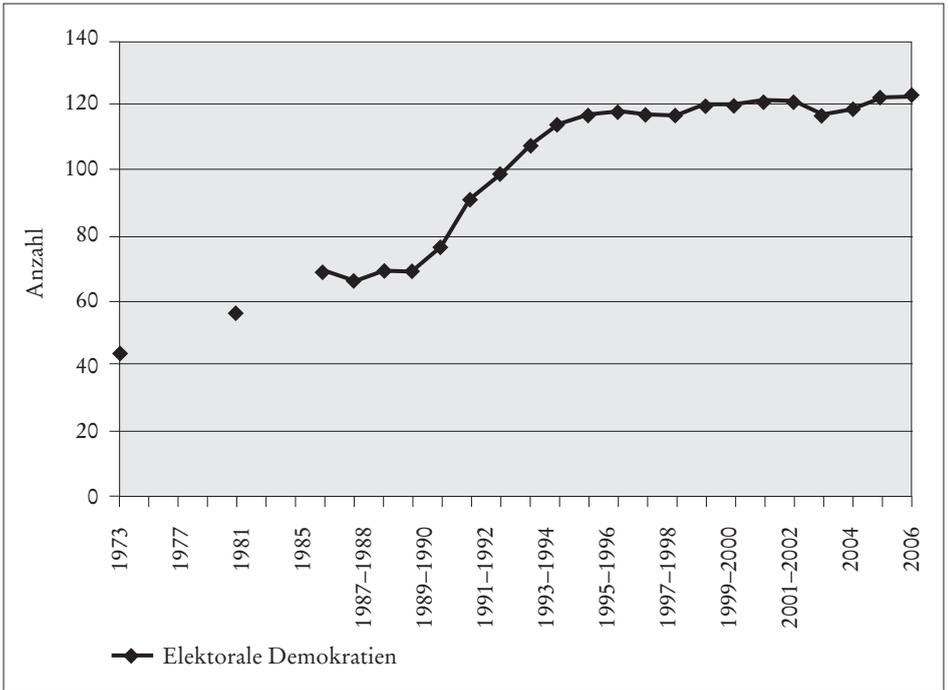
Drei Aspekte haben die Entstehung, das leitende Interesse und die Zielbestimmung der Demokratie-messung entscheidend beeinflusst: erstens die weltweite Ausbreitung der Systemform Demokratie; zweitens die Schwierigkeiten, diese neuen Regime definitorisch in all ihren Ausprägungen und Funktionsweisen zu erfassen; und drittens moderne Mittel der Datenverarbeitung.

Der erste wichtige Anstoß für die Demokratie-messung ist also ein realhistorischer. Er geht von einer Entwicklung aus, die in den siebziger Jahren begann und von Samuel Huntington als „Dritte Welle der Demokratisierung“³⁾ bezeichnet wurde: die Entstehung einer großen Zahl neuer Demokratien in nicht-westlichen Kulturkreisen. Nach einer Einteilung von Freedom House hat sich die Anzahl der demokratischen Länder sprunghaft von 44 (1973) auf 108 (1993) erhöht und liegt heute bei 123. In den Anfang der „Dritten Welle“ fallen auch die ersten Studien mit dem Ziel, Demokratie quantitativ zu erfassen.⁴⁾

3) Samuel P. Huntington (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London.

4) Dies gilt, sieht man ab von einer rein dichotomen Einteilung in Demokratie und Diktatur, wie sie Seymour Lipset 1959 vornimmt. Als erste Demokratie-messung kann die Studie „Freedom in the World“, die seit 1972 von Freedom House durchgeführt wird, angesehen werden.

■ **Abb. 1: Entwicklung der Anzahl elektoraler Demokratien 1973–2007⁵⁾**



Die realhistorische Erfahrung besteht dabei nicht nur in der enorm gestiegenen Anzahl junger demokratischer Staaten, sondern auch im Auftauchen neuer Funktionsweisen und Differenzierungsmerkmalen. Diese unterscheiden sich einerseits von den etablierten Demokratien, andererseits auch untereinander erheblich, was folgende Zahl andeutet: Von den 122 „elektoralen Demokratien“ im Jahr 2006 wird mehr als ein Viertel (27 Prozent) von Freedom House als nur „teilweise frei“ eingestuft. Die Länder, deren autoritäre Regime am Ende des 20. Jahrhunderts zusammenbrachen, erfuhren nach der Einführung formaldemokratischer Standards Entwicklungen, die nicht zwangsläufig in die Etablierung konsolidierter Demokratien mündeten – schon gar nicht nach „westlichen“ Vorstellungen. Dies erschwert eine kohärente Typologiebildung: Die in der „Dritten Welle der Demokratisierung“ entstandenen demokratischen Systeme sind nicht in einem einzigen Klassifikations- oder Typologisierungsmuster abzubilden. Auch das lange Zeit geltende „Transitionsparadigma“, das den linearen Übergang junger

5) Eigene Darstellung nach Informationen von Freedom House, New York. Für die Jahre 1974–80 und 1982–85 wurden keine Einteilungen vorgenommen.

6) Vgl. Thomas Carothers (2002), „The End of the Transition Paradigm“, in: *Journal of Democracy*, 13/01, S. 6ff.

7) Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.) (2005), *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2005*, Buenos Aires, S. 118.

Demokratien in die Konsolidierung voraussagte, bewahrheitete sich nicht.⁶⁾ Im Gegenteil: Die Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie hat sich gefüllt. Dutzende politikwissenschaftlicher Theorien befassen sich mit ihr, versuchen durch unterschiedliche Attribute – *defekt, façade, illiberal, delegative, electoral* etc. – die verschiedenen Defizite von Demokratie zu beschreiben. Die Demokratiemessung geht einen anderen Weg: Sie versucht, die Schwierigkeiten einer Typologisierung zu umgehen, indem politische Systeme graduell nach ihrer demokratischen Ausdifferenzierung erfasst und in einem Kontinuum zwischen Autokratie und Demokratie verortet werden.

Wie bei anderen Rankings und Ratings wurden Tiefenschärfe und Auflösung der Messapparate auch durch moderne Techniken der Datenerfassung und Datenverarbeitung entscheidend verbessert. Mit dem kontinuierlichen Zuwachs des international zugänglichen Datenmaterials und der Verbesserung elektronischer Analyse- und Katalogisierungsmethoden sind zunehmend komplexe Verfahrensdesigns realisierbar. Im Umkehrschluss wirft die Einbeziehung neuer Indikatoren aber auch die Frage nach der Transparenz und Kohärenz der demokratiethoretischen Grundlagen einer Messung auf.

Ein vollständiger Katalog aller Indizes existiert nicht. Es wird von mehr als 170 Vorschlägen ausgegangen, Demokratie zu messen, wovon 45 mit einer gewissen Regelmäßigkeit erstellt, aber lediglich zwölf Verfahren so konsequent und systematisch angewandt würden, dass annehmbare Zeitreihen und Fallzahlen vorlägen.⁷⁾

■ Demokratiekonzepte

Ausgangsbasis der Konstruktion eines Demokratie-Index ist die Klärung des Verständnisses von Demokratie, das der Messung zugrunde liegt und auf dem die Bestimmung der Dimensionen und Indikatoren aufbaut. Ob man ein politisches System als mehr oder weniger demokratisch einstuft, hängt entscheidend davon ab, was man unter einer normativ „optimalen“ oder empirisch „stark ausgeprägten“ Demokratie versteht.

Gerade ein normativer Ansatz der Messungen impliziert indes definatorische Schwierigkeiten. Das am weitesten verbreitete politische Ordnungssystem un-

serer Zeit wird oft als größte Denkrevolution des 20. Jahrhunderts und als eines der Hauptverdienste dieser Epoche angesehen – so formuliert es der indische Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen.⁸⁾ Demokratische Regierungsführung wird in dieser Lesart als universell anzustrebende Staatsform begriffen. Von einem Verständnis von Demokratie als universellem Wert distanzieren sich die meisten Indizes jedoch. Zu groß scheint die Gefahr der kulturellen Perspektivverengung und der Anwaltschaft für eine bestimmte, westliche Ausprägung von Demokratie. Allerdings führt auch ein demgegenüber favorisiertes stark minimalistisches Demokratieverständnis nur zu bedingt aussagekräftigen Ergebnissen.

Die theoretische Basis nahezu aller Verfahren lässt sich aus den Theorien Robert Dahls und seinem Konzept der *Polyarchy*⁹⁾ ableiten. In einer prägnanten Formulierung beschreibt Dahl „Wettbewerb“ und das „Recht auf Partizipation“ als Hauptmerkmale der Polyarchie.¹⁰⁾ Alle Versuche, Demokratie zu messen, bauen zumindest im Kern auf diesen beiden Elementen auf.

Der Ansatz Dahls hat zunächst den Vorteil einer einfachen Operationalisierbarkeit, denn fundamental ist die Zentrierung auf die Durchführung von Wahlen als wichtigstem Demokratieindikator. Doch eine starre Konzentration auf Wahldaten erwies sich in der Operationalisierung auch als undifferenziert und fragmentarisch, noch dazu stark von einer US-amerikanischen Konzeption der *democracy assistance* geprägt. Dies lässt sich beispielhaft an dem Index des finnischen Wissenschaftlers Tatu Vanhanen ablesen, der den Grad der Demokratisierung eines Landes durch lediglich zwei Indikatoren operationalisiert.

Neuere Verfahren wie der Bertelsmann Transformation Index haben ihre Demokratiedefinition demgegenüber deutlich erweitert. Die Durchführung kompetitiver und freier Wahlen reicht hier weder als Kennzeichen einer „Minimaldemokratie“ noch als generelles Qualitätsmerkmal aus. Dimensionen wie Staatlichkeit, Stabilität und politische und gesellschaftliche Integration werden als unabdinglicher Kernbestand von Demokratie in die Messung einbezogen.

Mit den Freiheitsrankings von Freedom House haben jedoch auch Indizes Eingang in die öffentliche

8) Vgl. Amartya Sen (1999), „Democracy as a Universal Value“, in: *Journal of Democracy*, 10/03, S. 3.

9) Robert Dahl (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, London.

10) Vgl. Dahl 1971: 5.

Wahrnehmung gefunden, die eher intuitiv entworfen und nur durch einen spärlichen theoretischen Unterbau gestützt sind. Auch wenn die abhängige Variable hier nicht Demokratie, sondern Freiheit ist, werden die Studien aufgrund ihrer konzeptionellen Nähe zu Demokratiemessungen regelmäßig als solche aufgefasst. Folgt man dieser Betrachtungsweise, brechen die Indizes die starre Analyse enggefasster Wahlindikatoren durch eine Betonung des Freiheits- und Rechtsgedankens auf. Sie berücksichtigen neben partizipativen Elementen die Verantwortlichkeit der Regierung, Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit und die Selbstbestimmungsrechte von Minderheiten. Die Ratings von Freedom House, deren jährliches Erscheinen von öffentlichem Interesse begleitet wird, überschneiden sich konzeptionell sowohl mit substantiellen Demokratiedefinitionen als auch mit Aspekten des Governance-Begriffs.

Am Beispiel des Freedom-House-Index zeigt sich auch: Freiheit ist nicht gleich Demokratie, und Demokratie ist nicht gleich Rechts- und Verfassungsstaat. Nicht in jeder formalen Demokratie sind bürgerliche Freiheitsrechte gewährleistet, zudem existieren Demokratien mit schwach ausgebildeten Verfassungsstaaten (z.B. Indien und Südkorea). Wenn man Freiheitsrechte und Verfassungsstaatlichkeit jedoch als unabdingbar für das Existieren einer demokratischen Ordnung ansieht, müssen auch diese Dimensionen in die Messung einbezogen werden. Der Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) geht in dieser Hinsicht noch weiter und operationalisiert einen aktors- und output-geprägten Demokratiebegriff. Gleichzeitig wird einer kulturaumspezifischen Ausprägung in der Messung Rechnung getragen, womit der IDD-Lat einen regionalen Demokratie-Index darstellt, der von den universal anzuwendenden Messverfahren abweicht.

Überschneidungen verschiedener Konzepte und eine definitorische Überfrachtung des untersuchten Phänomens können die Aussagekraft von Indizes schmälern. Die starre Fokussierung von Wahlen führt auf der anderen Seite zu undifferenzierten, schemenhaften Ergebnissen. Die Herausforderung bei der Auswahl des Demokratiekonzeptes liegt in der Verortung zwischen minimalistischen und maximalistischen, prozeduralen und substanziellen Ansätzen.

■ Herausforderungen bei der Umsetzung

Angesichts der vielfältigen Ausprägungen und zahlreichen Ideen, der kulturellen Unterschiede und ideologischen Aufladungen des Begriffes Demokratie bereitet das Festlegen einer einzigen Kennzahl zur Bezeichnung eines Demokratisierungsgrades ein gewisses Unbehagen. Demokratische Systeme aus einer einzigen Perspektive in ein Rating zwischen die beiden Pole Gewaltherrschaft und Demokratie zu zwingen, setzt die Bereitschaft zu grober Vereinfachung, zu einem radikalen Differenzierungsverzicht voraus.

Im Extremfall des Indexes von Tatu Vanhanen äußert sich dies in einer Operationalisierung durch nur zwei Indikatoren. Der sehr eng an den Dahl'schen Kriterien der Polyarchie orientierte Index bestimmt für ein Land erstens die Wahlbeteiligung bei den letzten Wahlen (Indikator für Partizipation), zweitens den Gesamtanteil der Stimmen der zweit- bis x-stärksten Parteien in Prozent (Indikator für Wettbewerb).

Zur Verdeutlichung ein Rechenbeispiel: Für die USA im Jahr 1994 beziffert der Vanhanen-Index die Wahlbeteiligung auf 57,1 Prozent sowie den Stimmenanteil für alle Parteien abzüglich der stärksten auf 41 Prozent. Multipliziert man die beiden Indikatoren und dividiert sie anschließend durch 100, ergibt sich ein Demokratiewert von 23,4 Punkten. Damit fallen die USA im Jahr 1994 weit hinter andere westliche Demokratien wie Italien (48,3 Punkte) oder Belgien (47,1 Punkte) zurück.¹¹⁾ Das schlechte Abschneiden erklärt sich vor allem durch die geringe Wahlbeteiligung. Auch Partizipationsmöglichkeiten außerhalb von Wahlen wie zum Beispiel direktdemokratische Verfahren fehlen in der Abbildung. Vanhanen revidierte die Methodik für die Jahre 1999 und 2000 leicht: Referenden auf nationaler und auf föderalstaatlicher Ebene fließen seit 1999 für alle Länder in die Wertung der „Partizipation“ mit ein. Im Jahr 2000 erzielten die USA so einen Index-Wert von 34,5 Punkten. Der hiermit erfasste demokratische Merkmalsraum bleibt jedoch beschränkt auf die Dimensionen Partizipation und Wettbewerb.

Die Gratwanderung bei der Datenauswahl eines Indexes geschieht oft zwischen Objektivität und Reliabilität einerseits und Ausführlichkeit und Viel-

11) Vgl. Tatu Vanhanen (2002a), „Polyarchy Dataset. Measures of democratization 1999–2000“, in: http://www.prio.no/files/file42500_democracy_1999-2000.pdf (02.05.2007).

schichtigkeit der Messungen andererseits. Ersteres wird eher durch wenige Indikatoren, die ausschließlich quantitative Datensätze heranziehen, gewährleistet – Vanhanens Index ist hierfür ein Extrembeispiel; letzteres durch die Einbeziehung sozialer, ökonomischer und kultureller Faktoren, die zum Teil subjektivqualitative Einschätzungen verlangen, welche anschließend quantifiziert werden. Mit diesen Einschätzungen werden die Überprüfbarkeit und Objektivität der Indizes eingeschränkt. Andererseits soll so eine unreflektiert mechanische Auswertung von Daten vermieden werden.

Die Aussagekraft eines Indexes wie des Vanhanenschen ist umstritten. Der Autor beruft sich mit Recht auf die Einfachheit und Transparenz seiner Methoden, denn deren Stärke liegt in ihrer hohen Reliabilität. Zweifel daran, ob der Index das, was er beansprucht zu messen, adäquat abbildet – ob er also valide ist – sind dagegen durchaus angebracht.

Da neuere Indizes die demokratietheoretische Basis ihrer Überlegungen zunehmend verbreitern, werden immer mehr Indikatoren eingeführt, die zu komplizierten Messanlagen führen. Diese setzen nicht nur den partizipativen Einzelakt – die Wahlen – in Zahlen um, sondern auch rechtlich-institutionelle Bedingungen und ihre lebenswirkliche Ausgestaltung. Sie zielen darauf ab, die demokratische Realität und den Output eines Systems mitzubewerten. Abgesehen von der Frage der theoretischen Legitimität dieser Konzepte hält auch deren Operationalisierung Stoff für Kontroversen bereit. Dies soll im Folgenden am Verfahren des IDD-Lat gezeigt werden, der ein konzeptionelles Gegenbeispiel zum Vanhanen-Index darstellt.

■ Die Konzeption des IDD-Lat

Der Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) wird seit 2002 jährlich als regional-spezifischer Index für den lateinamerikanischen Kontinent herausgegeben.¹²⁾ Es handelt sich um einen Demokratieindex auf einer Ratingskala von eins bis zehn, der in vier verschiedenen Dimensionen 18 lateinamerikanische Länder in einem Rating und einem Ranking erfasst. Die aggregierten Daten basieren teilweise auf Ergebnissen anderer Indizes (z.B. Freedom

12) Vgl. <http://www.idd-lat.org>.

House, Transparency International, Heritage Foundation) teilweise auf Einschätzungen der Autoren, welche als quantifizierte Daten in die Indexbildung einfließen.

Wodurch zeichnet sich das Demokratieverständnis des IDD-Lat aus? Drei definitorische Aspekte werden in der Begriffsbildung summiert: Demokratie als eine Art der Regierungsführung, als ein politisches System sowie als eine output-orientierte Zielbestimmung. Die starke Akzentuierung von Output und Akteursebene unterscheidet sich demokratietheoretisch von anderen Verfahren. Schon in der Betitelung wird mit dem Wort *Desarrollo* (Entwicklung) der Rahmen der Messung abgesteckt: Politische Systeme werden unter dem Gesichtspunkt ihrer Prozesshaftigkeit betrachtet, die Bewertungen erscheinen als Standfotos einer Entwicklung. Die Konzeptionalisierung des IDD-Lat unterscheidet sich somit klar vom prozeduralen Demokratieverständnis im Vanhanen-Index.

■ Die Einteilung des IDD-Lat in vier Dimensionen

Alle Demokratie-Indizes greifen bei der Konzeptionalisierung ihrer abhängigen Variablen auf die Einteilung in Dimensionen zurück, welche anschließend durch Indikatoren operationalisiert werden. Vanhanen bestimmte „Partizipation“ und „Wettbewerb“ als konstituierend für Demokratie, ein Großteil der Verfahren bezieht mindestens „Rechtsstaatlichkeit“ als dritte Dimension mit ein. Eine solche Auffächerung des Untersuchungsgegenstandes erfolgt auch in der Anlage des IDD-Lat.

Formaldemokratische Standards machen die *erste* Dimension aus. Diese dient als Hürde zur Aufnahme in den Index und kann gleichzeitig als dichotome Klassifizierung in ‚Demokratie‘ und ‚Nicht-Demokratie‘ gesehen werden. Es werden insgesamt 20 lateinamerikanische Länder identifiziert, die aufgrund ihrer „gemeinsamen ethnischen und historisch-kulturellen Wurzeln“ für die Untersuchung in Frage kommen. Ausgeschlossen von der Messung werden Kuba, da die vorgegebenen Minimalkriterien nicht erfüllt werden, und Haiti wegen einer mangelhaften Datenlage.

Mit jeder weiteren Dimension steigen im Konzept des IDD-Lat die Anforderungen an den Untersuchungsgegenstand. Lediglich bei der ersten Dimension wird unterstellt, dass ihr Vorhandensein für die Existenz von Demokratie notwendig ist. Die übrigen Dimensionen stellen Soll-Bestimmungen dar, an deren Ausprägung sich die Qualität von Demokratie graduell ablesen lässt. Die Rangfolge der Länder in der *zweiten* Dimension „politische Rechte und bürgerliche Freiheiten“ sehen die Autoren als Kern der Bewertung des Demokratieniveaus eines Staates an. Dies lässt sich an der Tatsache ablesen, dass das Gesamtranking für die meisten Länder nicht signifikant vom Stand ihrer politischen und bürgerlichen Rechte abweicht. Eine Ausnahme bildet Mexiko, dessen Ranking im oberen Tabellendrittel (5,917 Punkte) für den aggregierten Index weit höher liegt als der 12. Rang (4,162 Punkte) in der zweiten Dimension.

In der *dritten* Dimension sollen über rechtliche, formale Aspekte hinaus die faktische Qualität der Institutionen und politische Effizienz der Regierungsführung erfasst werden. Diese Messung wird durch fünf Indikatoren operationalisiert: Korruption (Punktzahl des Korruptionsindex von Transparency International); Partizipation der Parteien an der Legislative; Accountability; Destabilisierung der Demokratie; Faktoren demokratischer Anomalität. Der Subindex versucht insbesondere durch die letztgenannten Indikatoren, den Besonderheiten lateinamerikanischer Demokratien Rechnung zu tragen: Destabilisiert würden Demokratien durch die fehlende politische Repräsentation von Minderheiten und durch Opfer politischer Gewalt. Der korrigierende Anomalitätsfaktor reduziert die Punktzahl des Subindex, sollte es in einem Land eine Regierungskrise geben. So wird der Fokus auf Faktoren gelegt, die als mitverantwortlich für institutionelle Krisen Lateinamerikas angesehen werden. Es ist interessant, dass in diesem Subindex Ekuador (2,9 Punkte) und Bolivien (2,981 Punkte) die schlechtesten Wertungen erzielen, wobei auch Argentinien im Vergleich zu den anderen Dimensionen ungleich schlechter abschneidet (3,709 Punkte).

Die *vierte* Dimension „Effektive Ausübung der Regierungsmacht“ erfasst sozioökonomische Daten als Maßstab für das erfolgreiche Handeln einer Re-

gierung. Auch wenn konkrete normative Zielvorstellungen nicht als bestimmend für die Ausgestaltung dieser Dimension angeführt werden,¹³⁾ impliziert die Operationalisierung einen eindeutig substanziell geprägten Ansatz von Demokratie. Dieser setzt eine gewisse normative Idealvorstellung eines durch Demokratie herzustellenden Allgemeinwohls voraus. Um es abzubilden, werden Indikatoren wie Gesundheits- und Bildungsausgaben eines Landes, Arbeitslosigkeit und Zahl der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze eingeführt. Im Bereich „wirtschaftliche Effizienz“ misst der IDD-Lat zum Beispiel die wirtschaftliche Freiheit (Punktzahl aus Index der Heritage Foundation), das BIP pro Kopf, die Einkommensverteilung, den Anteil der Investitionen am BIP sowie die anteilige Auslandsschuld am BIP. Der Index führt somit den politik- und wirtschaftswissenschaftlich viel diskutierten Ansatz ein, dass die Systemform der Demokratie ihren teilhabenden Akteuren ein Mindestmaß an sozioökonomischer Ausstattung garantieren kann. Die Faktoren der vierten Dimension werden jedoch in der Aggregation des Indexes weit weniger gewichtet als die Dimensionen II und III: Sie fließen lediglich als korrigierende Faktoren in die Rechnung ein. Zu Buche schlägt diese Methode der sozioökonomischen Korrektur insbesondere bei Chile und Nicaragua – im ersten Fall um insgesamt 1,939 Punkte nach oben, im zweiten um 0,905 Punkte nach unten. Mathematisch ist es somit möglich, dass bei einer Skala von 0 bis 10 für den Gesamt-Index Wertungen von über 10 oder unter 0 zustande kommen (z.B. bei Chile mit 10,435 Punkten).

Welches Bild zeichnet der IDD-Lat 2006 von der demokratischen Entwicklung Lateinamerikas? Dem Rating zufolge hat der Grad an Demokratie durchschnittlich zugenommen, wenn auch im Vergleich zu 2005 nur eine leichte Verbesserung von 4,842 auf 5,063 Punkte verzeichnet wird. Eine Spitzengruppe mit insgesamt sehr hohen Wertungen (Chile, Costa Rica, Uruguay), gefolgt vom oberen Mittelfeld aus vier Ländern (Panama, Mexiko, Argentinien, El Salvador), steht der Masse von Ländern mit geringen Wertungen (zwischen 4,718 für Brasilien und 2,237 für Ekuador) gegenüber. Entsprechend kann eine Kategorisierung in drei Gruppen vorgenommen werden – die erste mit einem hohen demokratischen Ent-

13) Vgl. Angaben zur Methodologie in <http://www.idd-lat.org/Archivos%20PDF%202004/Capitulo%20IV%203%20web.pdf> (18.05.2007).

■ Ergebnisse des IDD-Lat 2006

Ranking	Land	Rating 2006	Rating 2005	Tendenz
1	Chile	10,796	10,435	▲
2	Kostarika	9,704	8,51	▲▲
3	Uruguay	8,397	8,355	–
4	Panama	6,828	6,918	–
5	Mexiko	5,917	5,522	▲
6	Argentinien	5,330	3,918	▲▲
7	El Salvador	4,718	5,053	▼
8	Brasilien	4,468	3,82	▲
9	Honduras	4,431	4,332	–
10	Kolumbien	4,362	2,993	▲▲
11	Dominikanische Republik	4,187	3,823	▲
12	Guatemala	3,834	1,648	▲▲
13	Paraguay	3,745	4,493	▼
14	Peru	3,590	3,126	▲
15	Nikaragua	3,151	4,032	▼
16	Bolivien	2,726	3,528	▼
17	Venezuela	2,720	2,581	–
18	Ecuador	2,237	3,658	▼▼

▲▲: Rating 2006 – Rating 2005 $\geq +1,0$; ▲: $+1,0 > \text{Rating 2006} - \text{Rating 2005} \geq +0,3$

▼▼: Rating 2006 – Rating 2005 $\leq -1,0$; ▼: $-1,0 < \text{Rating 2006} - \text{Rating 2005} \leq -0,3$

Quelle: eigene Darstellung nach <http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>.

wicklungsniveau, die zweite mit mittlerem, die dritte mit niedrigem.

Eine sehr hohe Anzahl von elf Ländern wird demnach als demokratisch gering entwickelt bzw. mit erheblichen demokratischen Defiziten eingestuft. Zu beachten ist, dass diese Schwellwertbestimmung kein absolutes Maß ist, sondern eine relative Größe darstellt. Die Rangfolge der Länder und ihr daraus abgeleitetes Demokratieniveau ergeben sich durch den direkten Vergleich der Einzelstaaten innerhalb eines Kulturraums. Als demokratisch gering entwickelt wird ein Land im Vergleich zu seinen nächsten Nachbarn gesehen, nicht im Kontext einer weltweiten Erhebung oder einer normativen Idealvorstellung mit einem bestimmten Zielwert. Diese Sichtweise erhöht einerseits die interkulturelle Vergleichbarkeit der demokratischen Staaten. Andererseits ist die Gefahr

einer falsch verstandenen Stigmatisierung von Gewinnern und Verlierern groß. Den weitesten Sprung konnten 2006 Guatemala und Kolumbien machen, wenn das demokratische Niveau dieser Länder jedoch nach wie vor niedrig ist. Am stärksten verschlechterte sich die Wertung für Ecuador.

■ Möglichkeiten und Grenzen des IDD-Lat

Welchen Informationsgewinn kann ein Index wie der IDD-Lat bereitstellen und welche Rezeptionsweisen sind in diesem Zusammenhang vorstellbar? Die Besonderheit im Vergleich zu anderen Verfahren besteht in der Fokussierung der Messung auf den lateinamerikanischen Kulturraum. In den Index können somit kulturspezifisch relevante Daten integriert werden, welche eine Fokussierung der Perspektive erlauben. Die Ergebnisse bleiben gleichwohl auf den lateinamerikanischen Kontinent beschränkt und können nur bedingt in Bezug zu anderen Messungen gesetzt werden, auch wenn Übereinstimmungen mit den Einzelwertungen des Freedom House Index festzustellen sind.¹⁴⁾ Die Publikation zeichnet jährlich ein schematisiertes, aber im Vergleich zu anderen Messungen hinreichend differenziertes Bild der demokratischen Entwicklung auf dem süd- und mittelamerikanischen Kontinent. Durch die kontinuierliche Fortführung der Messung sollen künftig auch intertemporale Vergleiche möglich sein, was einem allgemeinen Trend der Demokratiemessung entspricht.

Über minimalistische Anforderungen hinaus wird Demokratie als offenes Konzept ohne festgesetzte Grenzen definiert. Die Bipolarität der gängigen Definitionen – minimalistisch versus maximalistisch, prozedural versus substanziell – wird damit aufgebrochen: *Ob* ein Land demokratisch ist, zeigt sich in der Existenz partizipativer Verfahren; *wie sehr* ein Land demokratisch ist, hängt von der Umsetzung verschiedener weiterer Faktoren ab. Politische und bürgerliche Rechte sowie Institutionen und die Effizienz politischen Handelns werden als Kernbestandteile eines funktionierenden demokratischen Systems in das Zentrum der Messung gestellt.

Probleme in der Operationalisierung entstehen dann, wenn mit der Einbeziehung eines einfachen, quantitativen Faktors eine radikale Reduzierung des

14) Vgl. Emily Calaminius (2006): *Maßlose Demokratie? Chancen und Grenzen der Demokratiemessung. Eine Untersuchung zur wissenschaftlichen Relevanz unterschiedlicher Verfahren*, Dipl.-A. Univ. Passau, S. 91.

Merkmalsraumes auf ein Phänomen einhergeht. Bei ‚innere Sicherheit‘ ist dies z.B. die Mordrate pro 100 000 Einwohner in einem Land. Hierin zeigt sich eine grundlegende Schwierigkeit quantitativer Indikatoren: Während bei qualitativen, subjektiv erhobenen Indikatoren die Einbeziehung mehrerer Attribute durch die Einschätzung des Forschenden möglich ist, wird sie bei quantitativen, objektiven Daten auf ein Merkmal oder wenige Merkmale reduziert. Bei allen Nachteilen qualitativ-subjektiver Indikatoren ist bei quantitativ-objektiven immer zu fragen, ob sie für eine Messung noch genügend valide sind, also wirklich das messen, was sie messen sollen.

Das Ziel der Messung ist explizit auf die politische Sphäre und ihre Akteurebene ausgerichtet: Die Autoren verfolgen die Absicht, den betroffenen Regierungen, vor allem aber den politischen und meinungsbildenden Akteuren in jedem Land Anstoß zur Reflexion zu geben. Nicht nur diese fest umrissene Intention, auch die klare Adressatenbestimmung spiegelt sich in dem Aufbau und der Art der Publikation des Index wider. Damit befindet sich der IDD-Lat ebenfalls im Fahrwasser einer aktuellen Entwicklung: Nicht nur jüngere Demokratie-, sondern insbesondere auch Governance-Indikatoren besitzen eine starke Ausrichtung auf die politische Praxis. Diese bezieht sich nicht nur auf die viel geforderte stärkere Standardisierung in der Vergabepaxis der Entwicklungshilfemittel, sondern auch auf Versuche von Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, die Möglichkeiten der Selbst-Evaluierung und des *Monitoring* in Entwicklungs- und Transformationsländern zu fördern.

■ Fazit

Die Demokratiemessung hat sich als politikwissenschaftliche Teildisziplin in den letzten Jahren entscheidend weiterentwickelt. Dabei wurden nicht nur methodische Mängel zunehmend beseitigt, sondern auch neue Perspektiven in die Messungen aufgenommen. Der wichtigste Fortschritt im operationellen Bereich ist die erweiterte Standardisierung der Datenerhebung durch subjektiv-qualitative Indikatoren. Hierzu werden umfassende Evaluierungsprozesse und Testverfahren konzipiert, um Voreingenommenheiten zu entschärfen.

Mit neueren Ansätzen wird sowohl eine starre Konzentration auf prozedurale Elemente aufgebrochen als auch der Begriff der Demokratie in einen Entwicklungs- und Transformationszusammenhang gestellt. Damit wurde die Konzeptebene der Verfahren entscheidend erweitert. Dennoch kann kein Verfahren die analysierten Phänomene in ihrer Totalität erfassen, sondern beleuchtet immer einen bestimmten Raum von Merkmalen und Eigenschaften. In diesen Raum werden zunehmend Indikatoren einbezogen, die mit Dimensionen von Governance Überschneidungen aufweisen.

Die politischen Anwendungsmöglichkeiten liegen zunächst im Bereich eines systematischen *Monitoring* der Situation in Entwicklungs- und Transformationsländern. Darüber hinaus kann die Demokratiemessung wichtige Hinweise für eine stärkere Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit an Kriterien guter Regierungsführung geben, wie sie z.B. im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vorgesehen ist. Speziell in Richtung eines Beitrags zur *good governance*-Diskussion wirken neuere Indizes wie der Bertelsmann Transformation Index oder der IDD-Lat.

■ Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2005), *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh.
- Emily Calaminus (2006), *Maßlose Demokratie? Chancen und Grenzen der Demokratiemessung. Eine Untersuchung zur wissenschaftlichen Relevanz unterschiedlicher Verfahren*, Dipl.-A. Univ. Passau.
- Thomas Carothers (2002), „The End of the Transition Paradigm“, in: *Journal of Democracy*, 13/01, S. 5–21.
- Robert Dahl (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, London.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (17.06.2006), „Russland ‚unfreies Land‘. Freedom House: Kreml hat den Weg zur Demokratie verlassen“, Nr. 138, S. 8.
- Freedom in the World, in: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15> (18.05.2007).
- Samuel P. Huntington (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London.
- Adrian Karatnycky (2004), „Freedom in the World 2005. Civic Power and Electoral Politics“, in: <http://www>.

freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2005
(10.04.2007).

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.) (2005), *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2005*, Buenos Aires.

Amartya Sen (1999), „Democracy as a Universal Value“, in: *Journal of Democracy*, 10/03, S. 3–17.

Tatu Vanhanen (2002), „Polyarchy Dataset. Measures of democratization 1999–2000“, in: http://www.prio.no/files/file42500_democracy_1999-2000.pdf (02.05.2007).