

Aufsätze

Thorsten Hüller und Henning Deters

Probleme evaluierender Demokratieforschung*

Kurzfassung

Evaluierende Demokratieforschung ist mit zwei besonderen Typen von Problemen verbunden, solchen der Konzeptbestimmung und solchen der Konzeptanwendung. Die zentralen Fragen des ersten Problems lauten: Wie lässt sich ein Demokratiemaßstab vor dem Hintergrund des bestehenden normativen Pluralismus rechtfertigen und welchen Inhalt sollte ein solches Demokratiekonzept haben? Der zweite Typ von Problemen tritt auf, sobald das allgemeine normative Konzept mit konkreten Fragestellungen an konkreten Gegenständen gemessen werden soll.

Wir plädieren unter Verwendung von Rawls' kohärentistischer Rechtfertigungspragmatik für eine Demokratiekonzeption zweiter Ordnung als einer Art Konsensmodell zwischen den pluralen Demokratieverstellungen. Im Erfolgsfall erlaubt dies der empirischen Forschung, über die plurale Untersuchung unterschiedlichster Demokratieideale hinaus zu gelangen. Zudem wird gezeigt, wie sich ein solches Konsensmodell von den heute in der empirischen Demokratieforschung und der politischen Theorie prominenten Demokratieverstellungen unterscheidet.

Anschließend wird argumentiert, dass normativ geladene Messkonzepte außerdem vor spezifischen Anwendungsproblemen stehen, die bisher in der empirischen Demokratieforschung keine hinreichende Beachtung gefunden haben: Die forschungspragmatische Entscheidung für ein eng spezifiziertes Messkonzept läuft seinem normativen Eigensinn zuwider. Deshalb plädieren wir – in Abhängigkeit von genauen Fragestellungen und Anwendungszusammenhängen – für zusätzliche theoretische Überlegungen, die erst eine adäquate Umsetzung ermöglichen.

* Wir danken Steffen Ganghof, Bernhard Zangl und den anonymen Gutachtern dieser Zeitschrift für sehr hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Papiers.

Inhalt

1. Einleitung	202
2. Die spezifischen Probleme evaluierender Demokratieforschung	203
a) Probleme der Konzeptbestimmung	204
b) Probleme der Konzeptanwendung	206
3. Grundprobleme evaluierender Demokratieforschung – und Lösungen?	208
a) Probleme der Konzeptbestimmung 1: Das Rechtfertigungsproblem vor dem Hintergrund des normativen Pluralismus	208
(1) Ein Beispiel: Die „Freiheiten der Alten“ und die „Freiheiten der Modernen“	209
(2) Etymologische und fundamentalistische Sackgassen	211
(3) Ein kohärentistischer Ausweg?	214
b) Probleme der Konzeptbestimmung 2: Deliberative Demokratie als normativer Ausweg?	217
(1) Hin zu einem konsensfähigen Demokratiekonzept zweiter Ordnung	217
(2) Konsequenzen für die evaluierende Demokratieforschung	220
c) Probleme angemessener Konzeptanwendung	221
(1) Die Begrenzung des Messkonzepts	222
(2) Die Bedeutung der Fragestellung	224
(3) Die Bedeutung des Gegenstands	225
4. Schluss	227

1. Einleitung

In den vergangenen Dekaden hat sich der Forschungsbereich der Demokratiemessung fest in der Politikwissenschaft etabliert. Im Kern untersucht die Literatur die demokratische Qualität politischer Systeme, stellt also Fragen wie: Ist ein Staat demokatisch oder nicht? Ist ein Staat über die Zeit hinweg demokratischer oder undemokratischer geworden? Ist ein bestimmter Typ von politischen Systemen demokratischer als ein anderer?¹

1 Zu dieser Literatur gehören Abromeit 2004, Bollen 1980, Bühlmann/Merkel/Wessels 2008, Bühlmann u. a. 2008, Collier/Levitsky 2009, Fuchs 2004, Fuchs/Roller 2008, Lauth 2004, Lijphart 1999 (Kap. 16), Müller/Pickel 2007, Munck/Verkuilen 2002, Stoiber 2008. Gute Überblicke über weitere Ansätze und Messkataloge finden sich etwa bei Lauth 2004 (227 ff.) und Schmidt 2008 (Kap. 22).

Dieses Genre ist zwar hauptsächlich als empirische Forschung angelegt, dabei aber in letzter Instanz an die Überzeugungskraft eines normativen Messkonzeptes von „Demokratie“ gebunden. Das ist weitestgehend unstrittig, genauso wie die Tatsache, dass dies nicht für sämtliche demokratiebezogene Forschung im selben Maße gilt. Wenn etwa nach der Stabilität oder Problemlösungsfähigkeit unterschiedlicher politischer Systeme gefragt wird, dann spielt die Definition von Demokratie nur eine untergeordnete Rolle. Wir behandeln hier nur die spezifischen Probleme der empirischen Demokratieforschung, insoweit sie auf ein normatives Demokratiekonzept bezogen ist.

Die Arbeitsteilung in der Politikwissenschaft zwischen politischer Theorie und der vornehmlich empirisch ausgerichteten Teildisziplin der Demokratieforschung ist Fluch und Segen zugleich. Einerseits erweist sie sich durchaus als förderlich: So können wir einen bemerkenswerten Fortschritt in der Entwicklung des Instrumentariums empirischer Forschung konstatieren, und auch in der politischen Theorie dürften neue Rechtfertigungsstrategien und formalisierte Konsistenzprüfungen als positive Entwicklung gedeutet werden. Andererseits ist die Bearbeitung Teildisziplinen übergreifender Probleme und Fragestellungen, die normative und empirische Aussagen systematisch verknüpfen (sollten), weniger weit fortgeschritten.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die wichtigsten Probleme und Defizite der evaluativen Demokratieforschung benannt. Diese lassen sich nach zwei Typen unterscheiden: solche, die bei der Bestimmung normativer Konzepte auftreten, und solche, die bei deren Anwendung auftreten können (Kap. 2). Im weiteren Verlauf geht es dann vor allem um die Frage, ob und gegebenenfalls wie sich diese Probleme bearbeiten lassen (Kap. 3). Abschließend wird der Nutzen eines umfassenderen Zugriffs auf die verschiedenen Aspekte evaluierender Politikforschung rekapituliert (Kap. 4).

2. Die spezifischen Probleme evaluierender Demokratieforschung

Die Probleme der evaluativen Demokratieforschung sind Gegenstand einer fruchtbaren Auseinandersetzung, bei der vor allem aus der Teildisziplin der empirisch ausgerichteten vergleichenden Politikwissenschaft wichtige methodische Probleme aufgeworfen und bearbeitet worden sind (siehe etwa Collier/Adcock 1999; Collier/Levitzky 2009; Müller/Pickel 2007; Munck/Verkuilen 2002). Die Leistungen dieser Forschung sollen hier in keiner Weise in Abrede gestellt werden. Sie ist aber nach unserer Ansicht in einer wichtigen Hinsicht unvollständig: Die evaluierende Demokratieforschung ist auf ein überzeugendes normatives Konzept von Demokratie angewiesen. Ein solches normatives Konzept steht neben den in der gerade genann-

ten Literatur behandelten Konzeptualisierungs-, Operationalisierungs-, Mess- und Aggregationsproblemen vor zusätzlichen Herausforderungen.

Diese spezifischen Probleme, die mit der normativen Ladung des Messkonzeptes zusammenhängen, sind das Thema des vorliegenden Beitrags. Wenn im Folgenden von „Messkonzept“ die Rede ist, dann ist damit stets ein bestimmtes normatives Konzept von Demokratie gemeint, das – vermittelt über empirische Indikatoren – als Bewertungsstandard an die Wirklichkeit angelegt wird. Es handelt sich um diejenige Zuspitzung und begriffliche Ausarbeitung einer allgemeinen Idee von Demokratie, deren (graduelle) Verwirklichung die evaluierende Demokratieforschung überprüft. Ein „Messkonzept“ ist nach dieser Begriffsverwendung ausdrücklich etwas anderes als eine Auswahl von Indikatoren oder „Messkriterien“. Messkonzepte sind allgemeiner als Messkriterien. Diese sollen jene so gut wie möglich abbilden. Das sich daraus ergebende Problem ist das der Operationalisierung, mit dem wir uns jedoch nur am Rande befassen.²

Die mit der normativen Ladung des Messkonzeptes zusammenhängenden Probleme, die hier im Vordergrund stehen sollen, lassen sich in zwei Typen unterteilen, nämlich solche der Konzeptbestimmung und solche der Konzeptanwendung. In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Probleme dieser beiden Arten vorgestellt werden.

a) Probleme der Konzeptbestimmung

Die Überzeugungskraft evaluierender Politikforschung hängt zunächst von der *Bestimmung* des Messkonzeptes ab. Wenn uns die am Ende der Demokratiemessung transportierte Bewertung überzeugen soll, dann muss das angelegte Messkonzept normativ überzeugend sein. Wer die demokratische Qualität politischer Ordnungen misst, der sollte den dabei verwendeten normativen Maßstab auch gegen konkurrierende Maßstäbe überzeugend verteidigen können. Diese Anforderung wird durch das *Problem des normativen Pluralismus* verkompliziert, denn viele normative Maßstäbe sind „contested concepts“ (Gallie 1956), die man mit jeweils guten Gründen unterschiedlich interpretieren kann. Vor diesem Problem steht auch die Demokratieforschung. Es existiert eine Vielzahl an unterschiedlichen, zumindest in Teilen inkompatiblen Rechtfertigungsstrategien und proklamierten normativen Standards. Daraus folgen wiederum unterschiedliche und teils inkompatible Institutionalisie-

2 Siehe dazu Adcock/Collier 2001, die verschiedene Ebenen einer jeden Messung unterscheiden. In der von ihnen verwendeten Begrifflichkeit handelt dieser Beitrag von „systematized concepts“, die sich auf der zweiten Ebene, das heißt unterhalb von „background ideas“ und oberhalb von Indikatoren befinden.

rungsformen und Indikatoren-systeme für die empirische Forschung (siehe nur Cunningham 2002; Schmidt 2008).

Die Bandbreite der vorgeschlagenen Lösungen für dieses Problem der Konzeptbestimmung ist groß. Munck/Verkuilen (2002: 7 f.) behaupten, dass es keinen Sinn hat, nach *dem einen* korrekten Messkonzept zu suchen. Dagegen präsentiert Dahl (1989: 83-131) einen anspruchsvollen Versuch, normative Demokratiestandards als Implikation einer (utilitaristischen) Gerechtigkeitskonzeption auszuweisen, bei dem politische Gleichheit als fundamentale Norm fungiert. Andere Autoren verfolgen die gleiche fundamentalistische Strategie, beziehen sich aber auf andere normative Prinzipien (etwa Abromeit 2004). Wieder andere, wie Fuchs und Roller (2008), behaupten dagegen, dass sich eine logische und historische Kernbedeutung ausweisen lasse, von der die Konzeptspezifizierung mehr oder weniger unproblematisch ausgehen kann. Wir zweifeln an allen drei Strategien und wollen stattdessen der Idee nachgehen, ob sich im Anschluss an Rawls' Methode des Überlegungsgleichgewichts eine überzeugendere Konzeptbestimmung entwickeln lässt.

Ein Unterproblem der Konzeptbestimmung von Demokratie betrifft die Frage des angemessenen Umgangs mit der normativen Komplexität von Demokratie. Formal können wir einfache, mehrdimensionale und komplexe Bewertungsmaßstäbe unterscheiden. Einfache Maßstäbe haben nur eine Dimension, die mehr oder auch weniger erfüllt sein kann. Ein mehrdimensionales Messkonzept liegt vor, wenn mehrere Kriterien parallel untersucht werden, die unabhängig voneinander sind und sich nicht widersprechen. Bei komplexen Bewertungsmaßstäben sind zudem mögliche Zielkonflikte zwischen den einzelnen Kriterien zu berücksichtigen.

Praktisch kann die Zuordnung einzelner Bewertungsmaßstäbe zu diesen drei Typen umstritten sein: In der Tradition Dahls sehen die meisten existierenden Messkataloge Demokratie im Wesentlichen als ein mehrdimensionales Konzept (Coppedge/Alvarez/Maldonato 2008), andere sehen zumindest das Potential für Trade-offs (z. B. zwischen Freiheit und Gleichheit, zwischen deliberativer Qualität und politischer Gleichheit in politischen Prozessen oder zwischen horizontalen und vertikalen Rechenschaftsmechanismen) (etwa Bühlmann u. a. 2008; Ganghof/Stecker 2008). Schon bei einem mehrdimensionalen Messkonzept stellt sich das bekannte Aggregationsproblem: Wie sollen die Befunde aus den einzelnen Dimensionen zu einem Gesamtergebnis zusammengefasst werden (siehe dazu etwa Munck/Verkuilen 2002)? Bei komplexen Erfolgsbegriffen können Trade-offs auftreten, weshalb zusätzlich die normative Rangordnung der verschiedenen Standards geklärt werden muss. Diese Aufgabe wird sich kaum ohne einen angemessenen Bezug auf normative Diskurse bewältigen lassen.

b) Probleme der Konzeptanwendung

Ein zweiter Typ von Problemen evaluierender Forschung besteht darin, ein gegebenes Konzept am konkreten Forschungsgegenstand *anzuwenden* und dabei sicherzustellen, dass man sowohl das Konzept als auch den Anwendungszusammenhang hinreichend berücksichtigt. Ein und dasselbe normative Demokratiekonzept kann etwa im Hinblick auf griechische Stadtstaaten und moderne Gesellschaften höchst unterschiedliche „realistische“ Institutionalisierungsformen erfordern (siehe Dahl 1989) und in heterogenen Gesellschaften mögen sich bestimmte Demokratieinstrumente anders auswirken als in homogenen Gesellschaften (Abromeit 2002).

Interessant an dieser Problematik ist, dass hier kein einfacher Ableitungszusammenhang zwischen normativem Konzept und den gewünschten Institutionalisierungsformen mehr besteht. Stattdessen sind es verschiedene dauerhafte empirische Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Konzeptspezifizierung gewinnen.

Da die genannten Überlegungen von Dahl und Abromeit dieses Problem plausibel und mit Bezug auf ihre jeweiligen normativen Grundverständnisse angegangen sind, werden wir diesen Anwendungsproblemen unten nicht weiter nachgehen.

Es gibt bei der Operationalisierung des Konzeptes in der vergleichenden Demokratieforschung noch andere Probleme zwischen dem allgemeinen Messkonzept und den in der tatsächlichen Messung angewendeten Messkriterien. Eines ließe sich vielleicht als das „viele Wege führen nach Rom“-Problem bezeichnen. Das Problem entsteht, wenn im Zuge der Operationalisierung entsprechender Messkonzepte das Maß an Realisierung in Bezug auf bestimmte feste Institutionalisierungsformen gemessen wird, zum Beispiel Dahls Polyarchiekriterien oder die „Komponenten“ im Messkonzept von Bühlmann, Merkel und Weßels (2008). Es kann bezweifelt werden, dass ein solcher fester, also entweder theoretisch notwendiger oder unter gegebenen empirischen Anwendungsbedingungen unvermeidlicher (Ableitungs-)Zusammenhang zwischen den abstrakten normativen Prinzipien (Freiheit, Gleichheit, Rechenschaft etc.) und irgendwelchen Institutionalisierungsformen (etwa Wahlen) besteht. So können beispielsweise direktdemokratische Verfahren im Prinzip ähnliche normative Funktionen erfüllen wie Wahlen. Wenn nun, wie in den meisten spezifizierten Messkonzepten, nur Wahlen einbezogen werden, dann wird man Systemen mit ausgeprägter Direktdemokratie auch im Hinblick auf das eigene grundlegende Demokratiekonzept nicht gerecht.

Auch diese Art von Operationalisierungsproblem hängt nicht so sehr an der Normativität des Messkonzeptes, als vielmehr an allgemeinen Umsetzungsproblemen in der empirischen Forschungspraxis. Wir werden diesem Problem auch deshalb nicht weiter nachgehen, weil wir erwarten, dass die methodischen Entwicklungen

in der empirischen Demokratieforschung dieses Problem handhabbar machen werden.

Bekannte spezifische Anwendungsprobleme werden zudem sichtbar in den hergebrachten Debatten, ob die sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Voraussetzungen demokratischer Beteiligung in die Messung aufgenommen werden sollen und ob Demokratie ein kategoriales oder graduelles Konzept ist. Die angemessenen Antworten darauf ergeben sich nicht aus dem Demokratiebegriff allein, sondern – wie wir später sehen werden – erst, wenn die spezifischen Anwendungszusammenhänge in die Überlegungen eingespeist werden.

Ein besonderes Problem stellen „ver-rückte“ *Anwendungen* dar. Darunter verstehen wir die Anwendung normativer Maßstäbe, die auf den ersten Blick nicht zu dem zu bewertenden Gegenstand „passen“. Manche der bekannten Maßstäbe sind einem bestimmten Gegenstand vergleichsweise fest zugeordnet. So bezieht sich die Literatur zur vergleichenden Demokratiemessung (zumindest bis in die 1990er Jahre hinein) mehr oder weniger ausschließlich auf nationalstaatliche politische Systeme, und zwar in einer holistischen Perspektive. Bei „ver-rückten“ Anwendungen, die entweder nur auf einen Teil nationaler politischer Systeme ausgerichtet sind oder nach Demokratiequalität jenseits des Staates fahnden, kann es sich sehr schlicht um einen konzeptionellen Fehler handeln. Diese Feststellung wird sich aber kaum treffen lassen, ohne auch den normativen Sinn des Konzeptes zu Rate zu ziehen. In der Regel wird durch dieses Problem vor allem der Analysebedarf erhöht: Wenn „demokratische Qualität“ sich immer auf das politische System als Ganzes bezieht, in der Forschung aber nur untersucht wird, ob bestimmte Einzelinstrumente oder bestimmte inter- und suprinationale Zusammenhänge Demokratie befördern oder nicht, dann muss erstens der normative Maßstab adjustiert werden. Zweitens dürfen die empirischen Wirkungen des Instruments beziehungsweise die verschiedenen politischen Ebenen nicht ausschließlich isoliert betrachtet werden, sondern sie müssen jeweils auch im Zusammenhang mit dem Gesamtsystem beurteilt werden. Der Staat ist in der vergleichenden Demokratieforschung ein aus historischen Gründen unhinterfragter Bezugsrahmen. Insbesondere durch die zunehmende Denationalisierung der Politik steht die Demokratieforschung vor Herausforderungen, die ohne Bezug auf das normative Konzept kaum vernünftig bearbeitet werden können (siehe Abschnitt 3 c).

Die genannten Probleme der Bestimmung und Anwendung eines normativen Demokratiekonzepts in der empirischen Demokratieforschung bilden keine abschlie-

ßende Liste.³ Uns ging es zunächst vor allem darum, spezifische Herausforderungen für die empirische Forschung zu identifizieren, die mit der Normativität des Messkonzeptes zusammenhängen. In der Folge werden wir der Frage nachgehen, ob Überlegungen und Debatten aus der politischen Theorie bei der Problembearbeitung helfen können.

3. Grundprobleme evaluierender Demokratieforschung – und Lösungen?

Im Folgenden erörtern wir die Probleme der evaluativen Demokratieforschung im Bereich der Konzeptbestimmung und der Konzeptanwendung genauer, die mit der Normativität des Messkonzeptes verbunden sind. Das Ziel besteht darin, bestmögliche Lösungen oder zumindest Bearbeitungsstrategien zu skizzieren. Mit Blick auf die Konzeptbestimmung werden zwei Fragen behandelt, (a) das methodische Problem, *wie* das Demokratiekonzept bestimmt werden kann, und (b) welchen *Inhalt* es haben soll. Beides zusammengenommen stellt das Rechtfertigungsproblem in der Demokratieforschung dar. Bei der Konzeptanwendung geht es anschließend um die angemessene Begrenzung eines normativen Maßstabes und um seine Vereinbarkeit mit bestimmten Fragestellungen und Gegenständen (c).

a) Probleme der Konzeptbestimmung 1: Das Rechtfertigungsproblem vor dem Hintergrund des normativen Pluralismus

In der empirischen Demokratieforschung ist die Bestimmung des (normativen) Demokratiebegriffs seit Jahrzehnten auf der Tagesordnung (Gallie 1956; Dahl 1989; Sartori 1992). Wenn wir klären wollen, ob ein Land demokratisch ist oder nicht oder ob es mehr oder weniger demokratisch ist, dann muss zuvor feststehen, was „demokratisch“ bedeutet. Im Hauptstrang dieser Forschung wird dabei ein normativer Begriff von Demokratie verwendet.⁴ Dass genau dieser normative Begriff von Demokratie umstritten ist, wird in der empirischen Forschung durchaus als „theoretische Uneinigkeit über das richtige Demokratiekonzept“ (Müller/Pickel 2007: 517) konstatiert.

Mit „theoretischer Uneinigkeit“ einzufangen ist der normative Pluralismus einer Vielzahl von existierenden plausiblen, im Großen und Ganzen klaren und konsis-

- 3 So blenden wir etwa die bekannten Operationalisierungs-, Mess- und kausalen Zurechnungsprobleme aus, da sie sich hier nicht anders darstellen als in der empirischen Forschung allgemein.
- 4 Mit Recht argumentiert Abromeit für einen nicht-deskriptiven, sondern *normativen Demokratiebegriff*. Dass unter sonst gleichen Bedingungen Demokratie wünschenswert ist und dass mehr Demokratie wünschenswerter ist als weniger, ist kaum umstritten und wie Dahl (1989) und Sartori (1992: Kap. 9) gezeigt haben auch nur schwer zu bestreiten.

tenten normativen Demokratiekonzeptionen. Der Dissens erstreckt sich hierbei über mehrere Dimensionen bzw. Aspekte wie etwa der angemessenen Rechtfertigungsstrategie oder den wesentlichen normativen Standards und Institutionalisierungsformen.

Warum ist dies ein Problem? Zunächst würden in der Folge von theoretischer Uneinigkeit empirische Forschungen, die etwa deliberative Demokratie im Sinne Habermas' (1992) messen, andere normative Standards an teilweise anderen Institutionalisierungsformen überprüfen als Forscher, die Demokratie in Anlehnung an die normativen Vorstellungen Dahls (1989) messen. Bestimmte liberale Demokratievorstellungen (etwa in Anlehnung an Gaus 1996) halten wiederum andere Standards und Institutionalisierungsformen für Demokratie kennzeichnend. Mit diesem normativen Pluralismus kommt die Frage auf, ob das, was die evaluierende Demokratieforschung misst, in zentralen Aspekten normativ umstritten oder sogar beliebig ist. Dadurch wäre die normative Dignität, die diese Forschungsrichtung für sich beansprucht, in Gefahr. Es kann also nicht verwundern, dass es zahlreiche Versuche gibt, eine unstrittige normative Demokratiekonzeption auszuweisen (Abromeit 2002; Dahl 1989; Fuchs/Roller 2008; Lauth 2004).

(1) Ein Beispiel: Die „Freiheiten der Alten“ und die „Freiheiten der Modernen“

Stellen wir mit Blick auf den existierenden normativen Pluralismus grundlegender Demokratiekonzeptionen in der politischen Theorie und politischen Philosophie nur eine einzige, exemplarische Frage: In welcher Rangordnung sollen Freiheitsrechte und politische Gleichheitsansprüche in einem politischen System realisiert werden?⁵ In beiden Fällen geht es letztlich um Freiheitsrechte. Umstritten ist zwischen entsprechenden Autoren nur, welche Freiheitsrechte normativ gewichtiger sind und im Hinblick auf die Demokratieforschung, welche für eine Demokratie notwendig sind. Um den beidseitigen Freiheitsbezug zu betonen kann an eine Formulierung von Benjamin Constant (1819) angeschlossen werden: Es geht um das Verhältnis zwischen den „Freiheiten der Modernen“ und den „Freiheiten der Alten“. Der Begriff „Freiheiten der Alten“ bezieht sich dabei auf die politischen Freiheiten der männlichen Bürger im antiken Athen. Bei den „Freiheiten der Modernen“ geht es

5 Wir belassen es hauptsächlich bei dieser einen kontroversen normativen Frage, weil dies für unseren Zweck, den normativen Pluralismus an Demokratiekonzeptionen zu belegen, hinreichend ist. Keineswegs behaupten wir, dass dies die einzige relevante Dimension ist, in der zwischen Demokratiekonzeptionen gestritten wird und nicht einmal, dass alle anderen Streitpunkte mit dieser Frage zusammenhängen.

im Sinne Berlins (1958) oder Constants um solche Freiheiten, von denen viele annehmen, dass sie nicht für eine effektive Durchführung demokratischer Verfahren, aber für eine selbstbestimmte Lebensführung konstitutiv sind (etwa Gewissens- und Religionsfreiheit).

Man erhält dann grob drei unterschiedliche normative Grundpositionen, die sich als je für sich in hohem Maße konsistente politische Alternativen ausgestalten lassen.⁶ In egalitären Konzeptionen wird dafür plädiert, politische Gleichheit bzw. die „Freiheiten der Alten“ höher zu gewichten (etwa Dahl 1989; McGann 2006), während liberale Konzeptionen den fundamentalen Freiheitsrechten bzw. den „Freiheiten der Modernen“ Vorrang geben (neben Constant und Berlin etwa Gaus 1996 und Riker 1982).⁷ Dazwischen finden sich eine Reihe von Konzeptionen, die auf die eine oder andere Art versuchen, beide Ansprüche miteinander zu versöhnen (etwa Habermas 1992; Rawls 2003). Auch wenn es immer wieder Versuche gegeben hat, zu „beweisen“, dass die eine oder andere Position unhaltbar ist, lassen sich die Einseitigkeiten und Grenzen dieser Beweise in der Regel leicht benennen.

Dieser Pluralismus an „vernünftigen“ Grundpositionen spiegelt sich – wenig überraschend – weitgehend in der Literatur zur Demokratiemessung wider (Collier/ Hidalgo/Maciuceanu 2006: 222 ff.). Auch wenn das Gros der Konzeptualisierungen exklusiv und explizit die „Freiheiten der Alten“ beinhaltet und zwar auch dann, wenn eine Freiheitsdimension ausgewiesen wird (Coppedge/Alvarez/Madonato 2008; Bollen 1993; Dahl 1989; Lauth 2004: 64), lassen sich mehrere Bewertungssysteme benennen, die auch die Realisierung der „Freiheiten der Modernen“ messen (Freedom House; Polity IV; Bühlmann/Merkel/Weßels 2008).

Kann dann aber nicht gegen Letztere argumentiert werden, dass sie das Demokratiekonzept überdehnen oder falsch anwenden, wenn auch solche Freiheitsrechte einbezogen werden? Dagegen spricht dreierlei: Erstens müsste dafür ein (wie auch immer gerechtfertigtes) Kernkonzept von Demokratie ausgewiesen werden können, von dem aus entschieden werden kann, was dazugehört und was nicht (so etwa Fuchs/Roller 2008). Dies überzeugt nicht, wie wir gleich zeigen werden. Zweitens werden damit bestimmte Rechtfertigungsstrategien von Demokratie, für die die Vorstellung einer theoriestrategischen Lösung der Klammer zwischen kollektiver und individueller Selbstbestimmung unplausibel erscheint (etwa Gould 1988:

- 6 Damit soll nicht behauptet werden, es gebe nur drei grundlegende Positionen in der Demokratietheorie. Um das Ausmaß des normativen Pluralismus zu demonstrieren, haben wir ganz bewusst nur eine einzige (wenn auch vielleicht die wichtigste) Frage in den Mittelpunkt gestellt.
- 7 Obwohl beide Lager also je unterschiedliche Freiheitsverständnisse normativ auszeichnen und es uns genau auf diesen Unterschied ankommt, benutzen wir in der Folge daneben auch die übliche und griffigere Terminologie von egalitären und liberalen Konzeptionen.

Kap. 1; auf der Rechtfertigungsebene auch Abromeit 2002, 2004), ausgeschlossen. Würde es dafür ausreichen zu zeigen, dass dies von der Mehrheit der Demokratieforscher so gemacht wird oder dass dies im antiken Athen so gewesen ist? Verweise dieser Art beschädigen letztlich den normativen Gehalt des Demokratiekonzeptes, weil die Bestimmung an normativ arbiträre Umstände geknüpft ist. Drittens hat die rechtsphilosophische Debatte um das adäquate Verständnis des demokratieermöglichen Freiheitsverständnisses nicht zu einem eindeutigen Ergebnis geführt (Ely 1980; Dworkin 1994, 2000). Insbesondere Ronald Dworkin hat überzeugend argumentiert, dass unterschiedliche Demokratieverstellungen unlösbar mit je unterschiedlichen demokratieermöglichen Freiheitsverständnissen verknüpft sind.⁸

(2) Etymologische und fundamentalistische Sackgassen

Bevor wir uns im folgenden Abschnitt der Frage zuwenden, ob und in welchem Maße dieser inhaltliche Pluralismus aufgehoben werden kann, gilt es zunächst, einen Blick auf die methodische Problematik, das heißt die angemessene Rechtfertigungsstrategie, zu richten, denn auch hier stoßen wir auf eine Vielzahl unterschiedlicher Vorgehensweisen. Das Problem der evaluierenden Demokratieforschung besteht darin, dass sie eine plausible Antwort auf diesen normativen Pluralismus anbieten muss, ohne sich dabei auf eine allgemein akzeptierte Rechtfertigungsstrategie oder -methodik stützen zu können.

Rein terminologische Zugänge können das Pluralismusproblem nicht lösen. Das zeigt schon die Vielfalt der gerade dargestellten normativen Demokratiekonzeptionen. Historische und etymologische Zugänge (siehe etwa Kielmansegg 1977; Fuchs 2004) würden, so sehr sie unser ideengeschichtliches Verständnis der Demokratie auch bereichern, diese Vielfalt nur noch erhöhen. Vor allem kann ein solcher historischer Zugriff eine Rechtfertigung nicht ersetzen. Eine Aufklärung darüber, welche Demokratiekonzeptionen in der griechischen Antike entwickelt wurden oder darüber, was Demokratie in der griechischen Antike war, gibt uns keine überzeugende Auskunft darüber, was Demokratie sein soll. Schließlich sind wir auch empirisch nicht an einer Aufklärung darüber interessiert, ob und in welchem Maße

⁸ Dieser Konflikt geht übrigens viel tiefer als Bühlmann, Merkel und Weßels (2008) annehmen. Dass moderne Verfassungen in der Regel negative und positive Freiheitsrechte schützen ist nicht der Punkt, sondern die Frage, wie etwa Gewissens- und Religionsfreiheit geschützt werden und geschützt werden sollen. Ely hält aus der Perspektive seines Demokratiebegriffs einen solchen Schutz für überflüssig, Dworkin nicht. Und die Rechtspraxis in demokratischen Gesellschaften zeigt, dass die Rechte religiöser Minderheiten durchaus beschränkt werden, auch wenn keine anderen demokratiebezogenen Werte dies rechtfertigen. Es macht also einen Unterschied, ob wir Ely oder Dworkin folgen. Nur zeigen dies Demokratieindizes nicht an, weil sie es schlicht nicht messen.

heutige Staaten so sind wie das antike Athen, sondern daran, ob und in welchem Maße mit dem Demokratiebegriff verbundene normative Standards erfüllt sind.

Auch ein durch zwei scheinbar konsensuale Spezifikationen („Demokratie als Volkssouveränität“ sowie ein inklusives Verständnis von Demos im Sinne von Dahls „strong principle of equality“) angereicherter etymologischer Ausgangspunkt (Fuchs/Roller 2008: 78 f.) löst diese beiden Probleme nicht. Der Vorschlag bleibt mehrdeutig und normativ umstritten: Ein normatives Verständnis von Volksouveränität hängt untrennbar mit der Frage der Willensbildung zusammen. Die Unterschiede zwischen Willensbildungsidealen schlagen damit auf das Verständnis von Volkssouveränität durch und deshalb kann das Konzept keine Eindeutigkeit mehr beanspruchen.⁹ Kielmansegg (1977: 255), aber nicht nur er, geht einen Schritt weiter, wenn er am Ende seiner ideengeschichtlichen Studie resümiert, dass „gegen die Denkfigur des Kollektivsouveräns [...] schwerwiegende Einwände vorgebracht werden.“ Er hält das Konzept für normativ obsolet.

Die üblichere Rechtfertigungsstrategie in der evaluierenden Demokratieforschung ist aber ohnehin eine fundamentalistische (Abromeit 2004: 78; Dahl 1989: Teil III; Saward 1998: Kap. 2). Ausgehend von einer gesetzten Ordnung normativer Prinzipien, etwa Selbstbestimmung, politische Gleichheit oder beidem, werden ein normativer Demokratiebegriff ausgewiesen und dessen institutionelle Implikationen benannt. Wenn dies aber die einzige plausible Strategie wäre, dann kämen wir nicht über einen konsistenten Pluralismus hinaus. Wir hätten eine Vielzahl von empirischen Demokratiemessungen, die – vielleicht ganz bewusst – Unterschiedliches messen würden. Das scheint im Großen und Ganzen die Erkenntnis zu sein, auf die die empirische Demokratieforschung (abzüglich einiger spezifischer Probleme) zusteert. Wir sind überzeugt, dass der Pluralismus zwar hartnäckig ist, weil wir es zum Teil mit inkommensurablen normativen Verständnissen zu tun haben. Hier soll aber gezeigt werden, dass es trotzdem diesseits des „anything goes“ Möglichkeiten gibt, den Korridor plausibler normativer Demokratiekonzeptionen zumindest zu verengen (so auch Barry/Rae 1975).

Solche Versuche gibt es bereits in großer Zahl, sie sind aber aus unterschiedlichen Gründen nicht vollkommen überzeugend. So behaupten etwa Thomas Christiano (1996) und Stefan Gosepath (2004) zwar zu Recht, dass eine Vorstellung von po-

9 Ein auf empirischem Verhalten beruhendes Verständnis der „volonté de tous“ (Abromeit 2002; Shapiro 2003) und ein auf Deliberation beruhendes Ideal der „volonté générale“ (Habermas 1992: Kap. 7, 8; Rawls 1998: 48 ff., 312 ff.) ziehen ganz verschiedene Verständnisse von Volkssouveränität nach sich. Dahl (1989: 111 f.) hat mit seiner Vorstellung von „enlightened understanding“ noch ein drittes, auf individueller Präferenzklärung basierendes Ideal der Willensbildung proklamiert.

litischer Gleichheit theoretisch konstitutiv ist für alle (normativen) Demokratie- bzw. Gerechtigkeitskonzeptionen. Sie scheinen damit aber auch einen normativen Vorrang politischer Gleichheit, mindestens aber ein normatives Gewicht, zu verbinden. Das wäre aber ein Fehlschluss, denn diese rein theoretische Feststellung lässt sich mit einer dominant liberalen normativen Konzeption verknüpfen und zwar dann, wenn wir klar (a) zwischen dem Rechtfertigungs- und Anwendungszusammenhang unterscheiden (Günther 1988). Bei einer Rechtfertigung, die alle überzeugen soll, wird irgendeine Gleichheitsvorstellung zentral sein, sonst werden am Ende kaum alle überzeugt sein. Dabei kann sich aber selbstverständlich herausstellen, dass Freiheit oder irgendetwas anderes den in egalitärer Weise „Beteiligten“ zumindest als normativ gewichtiger als politische Gleichheit erscheint und in der Folge eine liberale normative Ordnung konzeptualisiert würde. Kurz: Daraus, dass eine Gleichheitsvorstellung in der Rechtfertigungsstrategie unhintergehbar ist, folgt wenig für die Frage, welchen Standards eine politische Ordnung praktisch beziehungsweise in der Anwendung genügen soll. Nun ist Gleichheit aber (b) nicht nur ein unhintergehbarer Bestandteil jeder Rechtfertigungsstrategie, sie ist auch ein unhintergehbarer Bestandteil des Demokratiebegriffs. Das ist oft genug nachgezeichnet worden und wird von uns auch gar nicht bestritten. Vor allem aus zwei Gründen landen wir aber trotzdem nicht automatisch bei dem Ausweis politischer Gleichheit als dem höchsten normativen Gut. Zum einen sind normative Demokratieverständnisse, sobald für sie überhaupt eine Rechtfertigung präsentiert wird, eingebettet in umfassendere normative Konzeptionen (in der Regel Konzeptionen gerechter politischer Autorität); dann ergibt sich die Rangordnung normativer Standards nicht aus der Rangordnung demokratischer Ziele allein, sondern aus einer umfassenderen Abschätzung, welche die Demokratie rechtfertigenden Prinzipien in ihrem Vollsinn einbeziehen.¹⁰ Zum anderen ist aber der dem Demokratiebegriff innenwohnende Gleichheitsgedanke notorisch unterbestimmt. Theoretisch können alle herrschen, wenn alle zusammen als ein Kollektiv den Willen zu einem bestimmten Herrschaftsakt haben oder wenn jeder Einzelne einer kollektiven verbindlichen Regelung selbst und aus freien Stücken zugestimmt hat oder wenn die Mehrheit dieser Einzelstimmen für eine bestimmte Regelung eintritt. Unterbestimmt ist das Gleichheitsverständnis deshalb (aber nicht nur deshalb), weil der Demokratiebegriff keine dieser drei verschiedenen Gleichheitsvorstellungen vorschreibt.

10 Hier besteht ein möglicher Gegensatz zwischen dem Erfordernis normativer Konsistenz/Kohärenz in der Rechtfertigung und dem Wunsch in der empirischen Forschung, schon aus pragmatischen Gründen ein möglichst enges Demokratiekonzept anzuwenden.

(3) Ein kohärentistischer Ausweg?

Da der Pluralismus an Demokratieverstellungen auch die Rechtfertigungsmethode betrifft, wäre zunächst zu klären, welche Rechtfertigungsstrategie angemessen ist, wie wir also zu einem angemessenen Demokratiekonzept gelangen. Wir haben gesehen, dass der Pluralismus an fundamentalistischen Rechtfertigungsstrategien bestenfalls wiederum zu einer Vielzahl konsistenter Demokratieverständnisse führt und dass historische und begriffliche Selbstvergewisserungen in normativer Perspektive nirgendwo hin führen.

Vor diesem Hintergrund sollte ein dritter Weg in Betracht gezogen werden, der den doppelten Pluralismus von normativen Konzeptionen und Rechtfertigungsstrategien zum Ausgangspunkt der Überlegungen macht. Er besteht in dem Versuch, die Rechtfertigung der Demokratie als eine Konzeption zweiter Ordnung zu konstruieren, als eine Konzeption „oberhalb“ fundamentalistischer normativer Demokratiekonzeptionen erster Ordnung (Rawls 1975, 2003; siehe auch Gutmann/Thompson 1996, 2004; Hüller 2005: Kap. 3; Scanlon 2003). Das theoretische Ziel eines solchen Überlegungsgleichgewichts (Rawls) bestünde dann darin, (1) alle relevanten grundlegenden Intuitionen und festen Einzelurteile, (2) alle in normativen Konzeptionen vertretenen normativen Prinzipien und (3) institutionellen Entsprechungen unter (4) Berücksichtigung dauerhafter, also unveränderlicher konkreter empirischer Anwendungsbedingungen solange mit- und gegeneinander abzuwagen, bis man zu einem kohärenten Überlegungsgleichgewicht gelangt, in dem keine alternative normative Konzeption existiert, die weniger Widerspruch auf sich zieht. Das Ergebnis, das wir in der Folge erhalten, stellt dann die bestmögliche Annäherung an das eine Demokratiekonzept dar und könnte daher als adäquater Maßstab fungieren. Im nächsten Abschnitt werden wir versuchen, die normativen Eckpfeiler eines solchen normativ anspruchsvollen „Konsensmodells“ auszuleuchten. Klar sollte sein, dass ein solcher Konsens zweiter Ordnung nicht einfach entsteht, sondern bestenfalls im Durchgang der spezifischen Dissense zwischen den unterschiedlichen Konzeptionen, und zwar im Hinblick auf alle relevanten Teilfragen und nicht nur die wenigen, die hier im Rahmen eines Aufsatzes thematisiert werden können.

Inwieweit kann ein solcher Vorschlag über die Feststellung eines unaufhebbaren Pluralismus hinausgehen? Wenn man wie Gallie über die Zeit hinweg alle Demokratiebegriffe und entsprechende politische Institutionalisierungen unqualifiziert aufnahme, dann wäre die Spannbreite an Vorstellungen größer als dies für die Bearbeitung des normativen Pluralismus nötig ist. Es ist sinnvoller, sich in Übereinstimmung mit Rawls auf festere, möglichst konsistente normative Konzeptionen zu beschränken. Von allen verallgemeinerungsfähigen normativen Urteilen dürfen wir

erwarten, dass sie in einem schwachen und unproblematischen Sinne vernünftig sind. Daraus ergeben sich erstens zunächst allgemeine, mehr oder weniger unstrittige konzeptionsübergreifende Filter, wie ein Gebot der internen Konsistenz und der konzeptionellen Klarheit (siehe hierzu Barry/Rae 1975: 341 f.). Zweitens können die dauerhaften empirischen Anwendungsbedingungen ebenfalls eine Filterfunktion haben. Wenn bestimmte normative Ziele in bestimmten Anwendungszusammenhängen dauerhaft und systematisch nicht erreichbar sind, dann sind es auch keine brauchbaren normativen Maßstäbe (denn: „Sollen impliziert können.“) (Goodin 1995; Nagel 1989; Peters 2000) und müssen entsprechend adjustiert werden. Das prominenteste Beispiel aus der Demokratieforschung sind normative Konzeptionen einer umfassenden partizipativen Demokratie (Barber 1994; Pateman 1970).

Es ist davon auszugehen, dass sich der normative Pluralismus auch auf diesem Wege der Filtrierung und Ausbalancierung nicht gänzlich aufheben lässt. Dann stellt sich die Frage, ob wir jenseits der Offenheit für unterschiedliche normative Konzeptionen in der empirischen Abschätzung eine bestimmte Konzeption als vorzugs würdig ausweisen können. Dafür kann zumindest in bestimmten Fällen argumentiert werden, nämlich wenn durch normative Kompromissbildung ein eindeutiges „Optimierungspotential“ ausgeschöpft werden kann. Bei Rawls oder bei Habermas wird dieses Versöhnungsziel zwischen möglicherweise konkurrierenden Prinzipien zum eigentlichen Maßstab.¹¹

Aufgrund der oben genannten theoretischen Komplexität – Rawls (1998: 127 ff.) spricht von „Lasten des Urteilens“ – werden wir am Ende solcher Überlegungen im besten Fall einen Korridor von normativ plausiblen Demokratiekonzeptionen herausarbeiten können. Wie wir es auch drehen und wenden, die eine überzeugende Antwort auf die Frage nach gerechtfertigten Demokratieprinzipien gibt es heute mit guten Gründen nicht. Für die empirische Demokratieforschung kann daraus der Schluss gezogen werden, den normativen Pluralismus ernst zu nehmen, soweit dies aus forschungspragmatischen Erwägungen erträglich ist. Das bedeutet, dass politi-

11 Bei Habermas wird dies kaschiert in der Formel von der Gleichursprünglichkeit privater und kollektiver Autonomie, bei Rawls wird dies explizit als eine zentrale Aufgabe der politischen Philosophie entwickelt (Rawls 2003: 19 ff.). Wichtig ist dabei, dass diese Versöhnungsstrategien nicht nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner suchen bzw. nach einer allgemein akzeptierten Minimalkonzeption von Demokratie, sondern nach einer optimalen Versöhnung der unterschiedlichen normativen Ziele. Der normative Punkt gegen Minimalkonzeptionen besteht darin, dass ein angemessener *normativer* Kompromiss zwischen „dicken“ und „dünnen“ normativen Verständnissen nicht durch die Schnittmenge zu bestimmen ist, weil wir dann exakt am Ende des dünnen Verständnisses landen würden und eben nicht in der (normativen) Mitte zwischen beiden Konzeptionen. Einfach formuliert: Der normative Kompromiss zwischen einem „Liberalen“ (der vor allem persönliche Freiheitsrechte gesichert sehen will) und einem Sozialdemokraten (der darüber hinaus andere Ziele verfolgt), kann nicht darin bestehen, nur die Freiheitsrechte zu sichern.

sche Systeme vor einem pluralistischen Maßstab evaluiert werden sollten. Wenn wir also beispielsweise nicht entscheiden können, ob ein dominant egalitäres oder liberales Demokratieverständnis oder eine Vermittlungsposition normativ angemessen ist, dann sollten wir zumindest ihre jeweiligen Realisierungen in gegebenen Anwendungszusammenhängen gleichermaßen testen und die (unterschiedlichen) Ergebnisse ausweisen. Keinesfalls sollte man hingegen durch willkürliche „axiomatische“ Setzungen oder den Verweis auf parteiische Riesen am Ende der Untersuchung eine eindeutige Bewertung vortäuschen, die tatsächlich mit guten Gründen nicht untermauert werden kann.

Wenn das Ziel darin besteht, dass uns eine Rechtfertigungsstrategie zu dem einen überzeugenden Demokratiekonzept führt, dann stehen wir bestenfalls vor einem Dilemma zwischen einer gewissen Beliebigkeit einer Vielzahl klarer normativer Vorstellungen oder gar keiner vollkommen eindeutigen normativen Lösung. Tatsächlich sind aber beide Nicht-Lösungen nicht so schlecht, wie sie auf den ersten Blick erscheinen. Bevor wir uns gleich möglichen Elementen eines normativen Konsensmodells annähern, soll kurz erläutert werden, warum selbst dann, wenn wir nicht an die eine normative Demokratiekonzeption glauben, der Rekurs auf normative Demokratiekonzeptionen hilfreich für die empirische Demokratieforschung ist.

Selbst wenn wir annehmen, dass wir den normativen Streit zwischen Freiheit und Gleichheit nicht entscheiden können und auch keine konsensfähige dritte Position für realistisch hielten, gewinnt die empirische Demokratieforschung durch die Abarbeitung an normativen Fragestellungen. So gibt es etwa eine breite vergleichende empirische Forschung zu den demokratischen Wirkungen unterschiedlicher Wahlsysteme, von Verfassungsgerichten usw. Die Frage, welches Wahl- und Abstimmungssystem unter welchen Bedingungen politische Gleichheit der Bürgerschaft maximiert, lässt sich ohne Rückgriff auf einen präzisen Begriff politischer Gleichheit, aber auch ohne empirische Aufklärung über bestimmte Sachverhalte nicht beantworten. Dieser Verknüpfungsbedarf zwischen normativen Konzeptionen und der empirischen Forschung zur Generierung konsistenter Demokratiemodelle ist mittlerweile anerkannt und wird ja in der Forschung zumindest teilweise auch schon umgesetzt (Christiano 1996; Ganghof 2005, 2009; McGann 2006).

Konsistente Gesamtmodelle braucht die Demokratieforschung in jedem Fall und diese sind nur über eine stärkere Verknüpfung von empirischer und normativer Forschung zu haben. Wir wenden uns nun der Frage zu, ob wir uns mit einem Pluralismus an konsistenten Demokratiemodellen zufrieden geben müssen oder ob die Aussichten auf ein konsensfähiges Demokratiemodell plausibel sind.

b) Probleme der Konzeptbestimmung 2: Deliberative Demokratie als normativer Ausweg?

Man könnte meinen, dass man mit der Erwartung, es könne *das eine* Demokratie-Modell als Leitbild für die gesamte empirische Demokratieforschung geben, ziemlich einsam dastünde. Doch weit gefehlt! Genau das Gegenteil ist der Fall. Unabhängig davon, ob der normative Pluralismus an Demokratievorstellungen behandelt wird oder nicht, neigt die empirische Forschung dazu, ihre Modelle jeweils als Konsensmodelle zu „verkaufen“, und zwar wahlweise als prozeduralen Kern der Demokratie (Abromeit 2004; Lord 2007), als minimalen Konsens (Schmitter/Karl 1991; Shapiro 2003) oder als Mittelweg zwischen minimalistischen und maximalistischen Definitionen (Munck/Verkuilen 2002: 8 ff.).¹² Tatsächlich müsste ein normativer Konsens zweiter Ordnung aber – wie bereits erläutert – anders gesucht werden, nämlich zwischen den normativ plausiblen Extremen, also etwa zwischen rein prozedural-egalitären und liberalen bzw. protektiven Demokratiekonzeptionen.

In den vergangenen beiden Dekaden haben vor allem Vertreter deliberativer Demokratiekonzeptionen behauptet, eine solche pluralismus- und konsensfähige Vorstellung entwickelt zu haben (Cohen 1993; Habermas 1992: 610 ff.; Rawls 1998: 68 f.). Kann also eine Konzeption deliberativer Demokratie Freiheit und Gleichheit so miteinander versöhnen, dass theoretisch mögliche Zielkonflikte in der Praxis egalitärer öffentlicher Beratungen minimiert werden? Liegt also in einem Konsensmodell für den dauerhaften Streit in der modernen Demokratieforschung die Lösung? Habermas (1989, 1992) und Rawls (2002, 2003) haben sehr ähnliche Versöhnungsprogramme unterbreitet. Auch ihre Vorschläge haben aber natürlich der Debatte kein Ende bereitet. Man kann diese Entwicklung entweder so deuten, dass sich der Streit in verengter Weise zwischen liberalen und prozeduralen Konzeptionen deliberativer Demokratiekonzeptionen wiederholt oder dass neben den altbekannten Demokratievorstellungen weitere hinzutreten sind, die das normative Universum an Demokratievorstellungen bloß erweitern.

(1) Hin zu einem konsensfähigen Demokratiekonzept zweiter Ordnung

Das Problem dieser Alternativen und der Debatten um deliberative Demokratiekonzeptionen besteht darin, dass sie die Frage nach den Formen unterschiedlicher

12 Der Formulierung nach könnte man annehmen, dass Munck/Verkuilen (2002) einen solchen Weg gehen. Sie teilen allerdings nicht die normative Perspektive der Autoren, welche die Demokratiequalität messen wollen. Warum Demokratie gerechtfertigt ist, spielt bei ihnen keine Rolle; dies führt später zu Problemen, denn sie können letztlich nicht angeben, woran man vor allem eine maximalistische Definition von Demokratie erkennt.

Willensbildungsideale (aggregativ versus deliberativ) zu sehr in den Mittelpunkt der Demokratieforschung gerückt haben. Wenn es tatsächlich nur um die Frage ginge, ob Entscheidungen für alle Betroffenen akzeptabler sind, wenn vorher darüber nachgedacht und beraten wurde, dann gäbe es keinen großen Streit. Denn die Vorstellung eines „enlightened understanding“ (Dahl 1989: 111 f.) ist auch vorher schon Teil des demokratischen Programms gewesen. Tatsächlich beinhaltet das aggregative Willensbildungsideal aber auch ein wünschenswertes Moment von dezisionaler Willkür (sprich: Freiheit), die schon im Rechtfertigungzwang, mehr noch im Einigungzwang verloren ginge. Indem deliberative Konzeptionen dieses dezisionale Element (Mehrheitsregel) nun aber explizit aufnehmen, verschwimmt zugleich auch der konzeptionelle Gegensatz zu den aggregativen Konzeptionen – und das ist gut so. Darin steckt ein Stück anspruchsvoller Versöhnung zwischen potentiell konfliktierenden Zielen. Es geht gerade nicht darum, den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen diesen normativen Vorstellungen zu entwickeln, sondern einen anspruchsvollen Kompromiss, der sich an einer optimalen institutionellen Realisierung auch potentiell konkurrierender Normen orientiert. Es geht also, dieser Vorstellung folgend, nicht um die „Freiheiten der Alten“ oder die „Freiheiten der Modernen“, sondern um das größtmögliche Maß an gleichen Freiheitsrechten.

Mit dem Versuch, liberale und egalitäre Standards zu versöhnen, haben Vertreter deliberativer Demokratie einen alten Gedankenstrang revitalisiert, ohne dass inklusive öffentliche Beratungen allein schon die überzeugende Antwort auf das Problem sein können. Anders ausgedrückt: Die Maximierung von Diskurs führt nicht zu wirklich demokratischen Entscheidungen, sondern zur Ermüdung bei den Beteiligten und vor allem zu Beteiligungsvermeidung (siehe schon Walzer 1970). Anspruchsvolle Beratungsverfahren sind also entweder nicht inklusiv oder nicht zwanglos oder beides nicht. Soziale Ungleichheiten können zu politischen Ungleichheiten werden und je anspruchsvoller politische Beteiligung erscheint, desto ungleicher fällt die zwanglose Beteiligung aus. Um diesem Problem zu begegnen nehmen manche Vertreter deliberativer Konzeptionen an, dass die wirklichen Chancen zu gleicher anspruchsvoller Beteiligung egalisiert werden sollten (Bohman 1997; Richardson 1997). Gegen ein solches sozialstaatliches Umverteilungsprogramm im Namen fairer Prozeduren ist argumentiert worden, dass es nach der Umverteilung eigentlich nichts mehr gäbe, worüber noch entschieden werden könne. Anders gesagt: Ein anspruchsvoller deliberativer Prozeduralismus wäre vor allem ein substantiell sehr ambitioniertes Programm und untergräbt damit automatisch seinen proklamierten Prozeduralismus (Peter 2007).

Daraus kann die Konsequenz gezogen werden, dass überzeugende Versöhnungsversuche (oder jedenfalls eine Annäherung daran) weniger dichotom daherkommen

werden, als es manchmal in der Debatte um deliberative Demokratie (übrigens auch von ihren Kritikern) suggeriert wird. Sie wird sich orientieren an einem möglichst umfassenden Grundrechtskatalog gleicher Freiheiten, an politischen Prozeduren, die deliberative Verfahren mit dezisionaler Willkür möglichst optimal verbinden, sowie an einer Konzeptualisierung von politischer (Chancen-) Gleichheit weder allein als *gleiche Chancen* noch allein als gleiche *Chancen*.¹³

Ein konsensfähiges Demokratiekonzept zweiter Ordnung ist also ein Vermittlungs- bzw. Optimierungsprojekt entlang *mehrerer* normativer Zielkonflikte. Damit lässt sich auch die dem Abschnitt vorangestellte Frage beantworten. Deliberative Demokratie ist nur in einer Dimension von Zielkonflikten eine plausible Lösung: in der Versöhnung der „Freiheiten der Alten“ mit den „Freiheiten der Modernen“ durch anspruchsvolle Beratungen und moralische Akkommodation scheinbar inkongruenter Ziele und Normen in öffentlichen Beratungen (Gutmann/Thompson 1996). Im Hinblick auf die Realisierung effektiver politischer Gleichheit und die Ermöglichung dezisionaler Freiheit ist sie es hingegen wohl nicht und geht daher „nur“ als eine plausible normative Position in den normativen Akkommmodationsprozess ein.

Das grundsätzliche Ziel einer solchen normativen Akkommmodation potentieller Zielkonflikte wird kaum direkten Widerspruch erzeugen. Tatsächlich müssten in diese Überlegungen weitere Dimensionen aufgenommen werden, die wir hier aus pragmatischen Gründen ausblenden müssen; diese betreffen vor allem die Versöhnung zwischen (a) unterschiedlichen Freiheitsrechten, (b) konkurrierenden Willensbildungsidealen und (c) unterschiedlichen Erwartungen an und Rollen für bürgerschaftliche Partizipation und Aktivität. Einige der Trade-offs, die zwischen unterschiedlichen Ansprüchen innerhalb einer Dimension oder zwischen verschiedenen Erwartungen über die Dimensionen hinweg auftreten, sind breit diskutiert worden. Unsere Erörterung verschiedener Messkonzepte hat gezeigt, dass hier diese Trade-offs in der Regel wegdefiniert, ohne hinreichende Rechtfertigung einseitig „gelöst“ oder verschleiert werden. Eine *normative Akkommmodation* zweiter Ordnung, die die verschiedenen, konkurrierenden Konzeptionen ernst nimmt, ist bisher nicht in Sicht. Klar ist ebenfalls: Genau wie es bei der Fixierung konsistenter Einzelmodelle großes Dissenspotential im Detail gibt, so wird es auch bei der Orientierung

13 Bühlmann/Merkel/Weßels (2008: 6 f.) sowie Munck/Verkuilen (2002: 9) lösen diesen normativen Trade-off zwischen formalen prozeduralen Standards und gesellschaftlichen Ermöglichungsbedingungen einseitig zugunsten der prozeduralen Standards auf. Damit untergraben sie für ihre Messkonzepte, was Rawls (2003: 230 ff.) als „fairen Wert politischer Freiheiten“ bezeichnet hat, die Idee fairer politischer Chancengleichheit.

tierung an prinzipieller Versöhnung entstehen. Das ist aber eben auch kein exklusives Problem des Konsensmodells.

Die Gretchenfrage, warum wir unter den möglichen Demokratiekonzeptionen das Konsensmodell wählen sollten bzw. wieso dieses normativ vorzugswürdig sein soll, kann hier nicht ausführlich erörtert werden. Die zentralen Argumentationsschritte sind aber folgende: Die gesuchte normative Demokratiekonzeption ist diejenige, die ein Höchstmaß an Überzeugungskraft besitzt, also ein pluralistisches Publikum mehr überzeugt als alle anderen. Die vernünftigen Anschauungen des Publikums lassen sich im Hinblick auf einen Gegenstand idealisiert als ein Kontinuum zwischen zwei Polen abtragen. Genauso wie der Medianwähler der logische normative Brennpunkt eines egalitären Präferenzaggregationsmechanismus ist, erscheint allgemein nur die Suche nach derartigen Mittelpositionen ein Weg, Überzeugungskraft zu maximieren (auch wenn eine einfache Präferenzaggregation nicht der adäquate Modus ist, weil die pluralen Demokratievorstellungen bestimmte Ansprüche an Konsistenz etc. erfüllen müssen). Normative Optima liegen zwischen den Polen und vermeiden unnötige normative Beeinträchtigungen der verschiedenen Demokratiekonzeptionen erster Ordnung. Wenn überhaupt unter Bedingungen des Pluralismus eine Demokratiekonzeption konsensfähig sein soll, dann ist dies eine, die zeigt, dass sie legitime Ansprüche aus allen relevanten Konzeptionen ernst nimmt und fair – unter Berücksichtigung aller anderen relevanten Konzeptionen und ihren Ansprüchen – in der konstruierten Konzeption zweiter Ordnung situiert. Soweit wir sehen, erheben zwar zahlreiche Konzeptionen zur Messung demokratischer Qualität den Anspruch, konsensfähig zu sein, aber keine wird den damit verbundenen methodischen Ansprüchen auch nur annähernd gerecht.

(2) Konsequenzen für die evaluierende Demokratieforschung

Für viele Probleme evaluierender Demokratieforschung, die wir hier behandeln, ist es nicht erheblich, ob die Konsenskonzeption zweiter Ordnung methodisch und in der Durchführung überzeugt. Trotzdem ergibt sich hier für die empirische Demokratieforschung wohl ein größerer Rechtfertigungsbedarf als in der Regel eingelöst wird.

Selbst wenn es so ist, dass ein Konsensmodell zweiter Ordnung vor ähnlichen Abwägungsproblemen steht wie die verschiedenen Versuche, konsistente Demokratiemodelle zu entwickeln, bleibt schließlich die Frage, ob die Umstellung des zugrunde liegenden Ziels, nämlich die Entwicklung eines demokratischen Versöhnungsmodells, einen Unterschied für die Demokratieforschung machen würde. In aller Knappeit soll zumindest auf zwei Unterschiede hingewiesen werden: Ers-

tens gälte es deutlich mehr normative Standards in den Blick zu nehmen als in rein prozeduralen und minimalistischen Demokratiekonzeptionen. Es ginge nicht allein um politische Gleichheit in der politischen Teilhabe, entsprechende politische Freiheitsrechte und effektiven Einfluss der Bürgerschaft auf die politische Entwicklung, sondern um den effektiven Schutz von grundlegenden Freiheitsrechten, die nach manchen Anschauungen bestenfalls entfernt relevant zur Ermöglichung von demokratischen Prozessen sind. Im Vergleich demokratischer mit nicht-demokratischen Systemen spricht vieles dafür, dass demokratische Systeme im Durchschnitt in beiden Hinsichten besser abschneiden. Vieles spricht aber auch dafür, dass innerhalb des demokratischen Blocks große Unterschiede in der Realisierung der Freiheiten der „Modernen“ und der „Alten“ bestehen. Und diese sollten in der empirischen Forschung systematisch in den Blick genommen werden. Ein Konsensmodell würde nicht nur den Blick auf dieses erweiterte Normverständnis öffnen. Es bietet auch die Chance, die normativen Trade-offs dort zu bearbeiten, wo sie hauptsächlich bearbeitet werden sollten – in der politischen Theorie. Zweitens ginge es aber auch gerade darum, die praktisch relevanten normativen Trade-offs empirisch in den Blick zu bekommen und zu fragen, ob und in welchem Maße welche Arrangements in politischen Systemen dabei optimale Lösungen hervorbringen bzw. in wieweit sie sich solchen Lösungen annähern. Und wenn sich die relevanten Trade-offs verändern bzw. erweitern, dann verändern sich auch die wünschenswerten institutio-nellen Optima. Entsprechend müsste die empirische Forschung ihre Fragestellungen adjustieren, wenn sie von einem der zahlreichen egalitären Konzeptionen zum Kon-sensmodell übergehen würde.

c) Probleme angemessener Konzeptanwendung

Schieben wir die Probleme bei der Konzeptbestimmung einstweilen beiseite. Nehmen wir an, wir wüssten genau, was Demokratie allgemein bedeutet und nehmen wir auch an, wir könnten den gerade behandelten Streit zwischen unterschiedlichen Konzeptionen vernachlässigen. Umso deutlicher stellen sich dann die Probleme bei der Konzeptanwendung dar. Dabei geht es uns nicht um das bekannte Problem va-lider Operationalisierung, also um die Auswahl von Indikatoren, die das Messkonzept möglichst genau widerspiegeln. Dieses Thema ist prominent genug (siehe Ad-cock/Collier 2001; siehe auch Abschnitt 1). Mitunter übersehen werden indessen spezifische Anwendungsprobleme, die sich aus der Normativität des Messkonzepts ergeben. Drei solche Probleme sollen hier genauer erörtert werden: die angemessene Begrenzung des Konzeptes (1), die Relevanz spezifischer Fragestellungen (2), und

die Relevanz spezifischer Gegenstände beziehungsweise Anwendungszusammenhänge (3).

(1) Die Begrenzung des Messkonzepts

Das Gros der empirischen Demokratieforschung rechtfertigt explizit oder implizit die Anwendung eines *engen* Demokratiebegriffs (Abromit 2004: 77; Bühlmann u. a. 2008; Munck/Verkuilen 2002; Roller/Fuchs 2008). Das ist soweit richtig als es tatsächlich darum gehen muss, *demokratische* Performanz zu messen und nicht die soziale Performanz demokratischer politischer Systeme.¹⁴ Ob demokratische Institutionen auch wohlfahrtstaatlicher, stabiler usw. sind oder nicht, ist eine andere Frage. Genauer wäre es – wie wir zeigen – nicht ein enges, sondern ein sachadäquates Messkonzept zu fordern. Sachadäquatheit schließt Enge oder Sparsamkeit nur als untergeordnetes Kriterium ein.

Schwierigkeiten im Hinblick auf die zumeist gewünschte Enge bilden vor allem zwei weitere mögliche Gegenstände der Demokratiemessung: Zum einen solche „negativen“ Freiheitsrechte, die nach dominanter Meinung für demokratische Qualität (im engen Sinne) nicht funktionsnotwendig sind, sowie zum anderen gesellschaftliche Demokratieermöglichungsbedingungen, die darüber entscheiden, ob demokratische Prozeduren auch faktisch genutzt werden können. Ersteres ist zentraler Gegenstand in der breiten Literatur zum Verhältnis von Demokratie und Konstitutionalismus gewesen (u. a. Bellamy 2006; Dworkin 2000; Ely 1980; Holmes 1994), Letzteres ist vor allem im Zusammenhang mit dem Capabilities-Ansatz aufgenommen worden (Nussbaum 1990; Nussbaum/Sen 1993; Sen 1992).

Im Hinblick auf die Frage der konstitutionellen Sicherung von „negativen“ Freiheitsrechten führt die Vorschrift der konzeptionellen Enge dazu, dass wir dominant egalitäre Konzeptionen messen und nicht liberale oder Vermittlungskonzeptionen. Solange es aber keinen Beleg dafür gibt, dass nur die egalitären normativen Konzeptionen demokratisch sind (was oben bestritten wurde) oder die Ergebnisse beider Messungen übereinstimmende Ergebnisse liefern würden (was nicht der Fall ist,

¹⁴ Letzteres ist ein wichtiger Zweig der vergleichenden Politikforschung (siehe z. B. Roller 2005). In unserem Zusammenhang sind diese Fragen nach einem Zusammenhang zwischen Regierungsform und wirtschaftlicher Entwicklung, Sicherheit etc. nicht relevant. Es geht schlicht um die Frage, wie demokratisch politische Systeme sind.

wie die Freedom House Demokratiemessungen zeigen),¹⁵ ist diese methodische Vorschrift konzeptionell willkürlich. Wenn also der Streit um die Einbeziehung der Freiheitsrechte normativ oder pragmatisch nicht eindeutig entschieden werden kann, dann sollte beides gemessen und die möglicherweise unterschiedlichen Ergebnisse sollten nicht durch konzeptionelle Willkür verhindert werden.

Bei den sozialen Voraussetzungen wirksamer Demokratie liegt der Fall anders. Viele Demokratieforscher scheinen anzunehmen, wir würden weniger die Qualität von Demokratien als die von Wohlfahrtsstaaten, soziale Gerechtigkeit oder Ähnliches messen, wenn wir die Frage, ob die Mitglieder eines politischen Systems auch die kognitiven und prozeduralen Kompetenzen, die habituellen Dispositionen und materiellen Ressourcen für demokratische Beteiligung mitbringen, in ein Konzept zur Messung von Demokratie aufnähmen (Abromeit 2004; Bühlmann u. a. 2008; Munck/Verkuilen 2002 etc.). Jedoch hat die spätestens seit Marx prominente Kritik an rein formal gültigen Normen einen richtigen Kern: Niemand wird vernünftigerweise bezweifeln können, dass ein politisches System, dessen Bürger ihre Freiheits- und Beteiligungsrechte faktisch in Anspruch nehmen können, demokratischer ist als eines, in dem es diese Rechte zwar gibt, die Voraussetzungen für ihren Gebrauch aber nicht gegeben sind. Schon Robert Dahls (1971) Polyarchie-Studie zeigt deutlich, dass man zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt, wenn die faktische Nutzung des demokratischen Angebots durch die Bürger in die Untersuchung einbezogen wird. Etwa im Fall der EU ist hinsichtlich der Ausstattungen der EU-Bürgerschaft mit prozeduralen Kompetenzen und habituellen Dispositionen größere Skepsis angebracht. Ein enges Messkonzept in dieser Frage, wie es etwa Abromeit (2004) oder Lauth (2004) verfolgen, droht im Extremfall auch dort Demokratie zu messen, wo faktisch keine egalitäre Beteiligung möglich ist, wo also nur leere institutionelle Hüllen bestehen. Daher sollte nicht nur das institutionell gegebene Demokratie-„Angebot“ in das Messkonzept aufgenommen, sondern auch die tatsächliche „Nachfrage“ bzw. Beteiligung berücksichtigt werden. An der faktischen Beteiligung können wir – unter Berücksichtigung bestimmter theoretischer Erwägungen – ablesen, ob und in welchem Maße auch tatsächlich gleiche politische Beteiligungschancen bestehen, und zwar ohne über das Ziel der Demokratiemessung hinauszuschießen. Anders als in frühen Versuchen kann es nicht einfach um die

15 Die Freedom House-Forschung ist zu Recht für viele methodische und inhaltliche Schwächen kritisiert worden. Sie macht aber deutlich, dass auch in „demokratischen“ Ländern die Realisierung der „Freiheiten der Alten“ und die „Freiheiten der Modernen“ auseinandertreten kann. Ein Beispiel dafür ist Israel (jedenfalls innerhalb der Freedom House-Konzeption). Vieles spricht dafür, dass die Anwendung eines anspruchsvolleren Kriterienkatalogs entsprechender Rechte und ihrer Realisierungen auch generell zu differenzierteren Bewertungen führt.

Messung der Höhe der Wahlbeteiligung gehen, sondern um die Realisierung *irgendeiner* Variante politischer Gleichheit in den demokratierelevanten Institutionen. Theoretisch könnte es sein, dass eine faktische Chancengleichheit selbst bei geringerer Wahlbeteiligung besser realisiert wird, sofern im Hinblick auf die tatsächliche Beteiligung sozialstratifikatorische Auffälligkeiten (die Rolle von Bildung, Alter, Einkommen, Ethnie, Geschlecht etc.) abnehmen. Je mehr die zu untersuchenden Gesellschaften von Statusunterschieden geprägt sind, desto unplausibler ist es, Kriterien für die Verwirklichung des „fairen Werts politischer Freiheiten“ (Rawls) nicht anzuwenden.

Diese Beispiele zeigen, dass der Wunsch nach konzeptioneller „Eng“ in vielen Fällen nicht sachadäquat ist und in spezifischen Anwendungszusammenhängen zu offensichtlichen Messfehlern führt.

(2) Die Bedeutung der Fragestellung

Auch die Fragestellung macht einen Unterschied. Die meisten Arbeiten aus der empirischen Demokratieforschung zielen darauf, vollständige politische Systeme zu bewerten. Dabei geht es vielen empirischen Arbeiten in der Tradition Dahls (1989), Sartoris (1992) und auch in der neueren Transitionsforschung speziell darum, Demokratien von Nicht-Demokratien abzugrenzen und zu vergleichen. Dazu ist es sinnvoll, die normativen Demokratieerwartungen nicht zu hoch zu hängen. Liegt ein politisches System näher bei der Maxime „Das Volk hat immer recht“ oder näher bei „Der Herrscher hat immer recht“ (siehe Sartori 1992: 267)? Der Freedom House Index ist ein prominentes Verfahren für die Beantwortung dieser vergleichenden Fragestellung. Bei der Abschätzung von Demokratisierungsleistungen durch die Einführung einzelner Beteiligungsverfahren oder die Reform von Teilbereichen politischer Systeme innerhalb demokratischer Gesellschaften hilft ein solches Instrument nicht weiter. Es kann dabei nur darum gehen, graduelle Veränderungen mit Blick auf die Realisierung eines anspruchsvoller Demokratiebegriffs zu messen. Wenn wir beispielsweise untersuchen, ob in Ländern faire Wahlen abgehalten werden, können wir einen demokratierelevanten Unterschied zwischen China und Deutschland feststellen, aber kaum zwischen demokratischen Gesellschaften. Dazu bedarf es eines Instrumentariums, das es erlaubt, graduelle Unterschiede in der Realisierung demokratischer Prinzipien (wie etwa politische Gleichheit, Rechenschaft gegenüber dem Demos und Publizität) festzustellen (siehe dazu ausführlich Collier/Adcock 1999).

(3) Die Bedeutung des Gegenstands

Das letzte Anwendungsproblem, das wir diskutieren möchten, betrifft die Rolle der spezifischen Untersuchungsgegenstände. Man könnte es das Problem der „ver-rückten“ Anwendung nennen, denn es beruht darauf, dass nicht alle empirischen Untersuchungsgegenstände „deckungsgleich“ mit den Sinngrenzen der angelegten normativen Bewertungskriterien sind. Der Hauptgegenstand der Demokratieforschung ist das politische System von Nationalstaaten, dessen politische Institutionen auf ihre demokratische Qualität hin untersucht werden. Auf die Untersuchung dieses Standardfalls kann sich die Demokratieforschung aber nicht sinnvoll begrenzen. Das Problem der „ver-rückten“ Anwendung tritt nun auf, wenn einzelne Teile politischer Systeme analysiert werden, oder wenn Prozesse und Strukturen außerhalb der Systeme zu integrieren sind.

Welche Wahl- und Abstimmungssysteme mehr Demokratie versprechen als ihre Alternativen, ob durch die Einführung einer Wahlpflicht oder von Instrumenten direkter Demokratie die demokratische Qualität des Gesamtsystems gesteigert wird, sind Fragen des ersten Typs. Eine Bewertung von singulären Reformoptionen kann nicht losgelöst vom Anwendungszusammenhang funktionieren. Zunächst entscheidet allein der Anwendungszusammenhang darüber, ob überhaupt *Demokratisierungsbedarf* besteht. In Ländern mit generell hoher Wahlbeteiligung stellt sich etwa das Problem ungleichen politischen Einflusses via Wahlen weniger als in Ländern mit strukturell niedriger Wahlbeteiligung. Entsprechend könnte die Einführung einer Wahlpflicht auch keinen Nutzen stiften.

Selbst wenn ein solcher Bedarf ausgemacht wird kann nicht vorausgesetzt werden, dass sich die demokratierelevanten Leistungen neuer politischer Institutionen immer mit den bestehenden „addieren“, dass sie sich problemlos *einpassen*. Sie können sich ergänzen, aber sie können auch negative Konsequenzen zeitigen, also die Funktionsfähigkeit anderer demokratierelevanter Institutionen beschädigen oder untergraben. Angemessen bearbeitet wird dieses Problem nur dann, wenn die umfassende Demokratieperformanz eines politischen Systems mit und ohne den veränderten Bereich vergleichend abgeschätzt wird.

Das Problem der „ver-rückten“ Anwendung kann nicht nur bei der Untersuchung eines Segments politischer Systeme auftreten, sondern auch bei der Bewertung politischer Strukturen ober- bzw. außerhalb nationalstaatlicher Grenzen. Am Beispiel der EU lassen sich die Probleme, die wir sehen, gut darstellen. Häufig wird argumentiert, dass eine Bewertung der demokratischen Qualität der EU schwierig sei, weil es sich bei ihr um ein System eigener Art handele. Die Maßstäbe, mit denen üblicherweise nationalstaatliche Demokratien bewertet würden, könnten nicht ein-

fach an die EU angelegt werden. Dies stellt die Demokratieforschung aber eigentlich nicht vor große Herausforderungen. Sie müsste sich dafür nur von der Fixierung auf die spezifischen demokratierelevanten Institutionalisierungsformen des Nationalstaats lösen und untersuchen, ob und in welchem Maße normative Demokratieprinzipien in den politischen Institutionen der EU realisiert werden. Dies wäre kein Problem „ver-rückter“ Anwendung, sondern eines der beschränkten Konzeptspezifizierung (siehe oben).

Angenommen wir hätten oben gezeigt, dass die Demokratieforschung Demokratie im Sinne einer Konsenskonzeption zweiter Ordnung messen sollte, bei der im Nationalstaat sowohl die „Freiheiten der Alten“ als auch die „Freiheiten der Modernen“ (so gut es geht) realisiert werden sollen. Und nehmen wir weiter an, wir könnten in einer normativen Betrachtung plausibel machen, dass auch das politische System der EU demokratisch sein soll. Das Problem der verrückten Anwendung bestünde dann darin, dass wir möglicherweise trotzdem auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene nicht nur unterschiedliche Institutionalisierungsformen in den Blick nehmen müssten, sondern auch unterschiedliche Messkonzepte anlegen sollten. Weshalb?

Selbst wenn es normativ überzeugende Gründe gibt, grundlegende Freiheiten auch unabhängig von ihren demokratiefunktionalen Leistungen konstitutionell zu sichern und entsprechend auch zu messen, kann doch bezweifelt werden, dass eine solche Konstitutionalisierung auf EU-Ebene zuverlässig den gleichen Zweck erfüllen würde. Schließlich gibt es eine solche Sicherung bereits in allen Mitgliedstaaten. Ob eine zweite Verankerung auf europäischer Ebene die Gewährleistung von Freiheitsrechten befördert oder ob sie vor allem die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten einschränkt, ist nicht ausgemacht.

Wie im Fall der Untersuchung von Einzelinstitutionen innerhalb eines politischen Systems, so kann es auch über politische Systeme hinweg bzw. in einer Mehrebenenbetrachtung zu einer ebenenspezifischen normativen Arbeitsteilung kommen. Daraus könnte etwa der Schluss gezogen werden, dass in der Sicherung grundlegender Freiheitsrechte nicht der Kern europäischer Konstitutionalisierung zu sehen ist und sie deshalb in einem Messkonzept für die Qualität europäischer Demokratie ausgespart werden sollte (siehe auch Hüller/Kohler-Koch 2008: 147 ff.). Um die Konsequenzen dieses Punktes nochmals deutlich zu machen: Es könnte also sein, dass wir im Nationalstaat beispielsweise für eine Freiheit und Gleichheit vermittelnde Konzeption plädieren und – ohne irgendwelche Änderungen an unseren normativen Ansprüchen und ihrer Rangordnung vorzunehmen – für die EU nur die Realisierung egalitärer Ansprüche erwarten. Der mögliche Unterschied in den ad-

äquaten Bewertungsstandards röhrt allein von der Annahme einer situationsspezifischen institutionellen Arbeitsteilung zwischen politischen Ebenen her.

Die konkrete Argumentation mag man vielleicht bestreiten. Aber das Problem der „verrückten“ Anwendung macht klar, dass nicht nur die gesellschaftlichen Anwendungsbedingungen vielleicht andere bzw. je unterschiedliche Institutionalierungsformen angemessen erscheinen lassen (so etwa Abromeit 2002, 2004). Bestimmte mit dem Demokratiebegriff verbundene normative Standards lassen sich möglicherweise auch am besten arbeitsteilig erbringen und daher müsste die Demokratiemessung quasi nach Ebenen differenziert erfolgen. Aktuell fällt die evaluative europäische Demokratieforschung hinter diesen theoretischen Anspruch noch in doppelter Weise zurück. Hier wird häufig angenommen, dass in der EU die gleichen Institutionalierungsformen realisiert werden sollen wie in nationalen Systemen und dass auch die Demokratieindikatoren identisch sein sollten (siehe etwa Hix 2008; Zweifel 2002). Die unspezifizierte Übertragung ist natürlich „forschungspragmatisch“ einfacher – sie dürfte in aller Regel aber auch einfach falsch sein.

4. Schluss

Ausgangspunkt dieses Aufsatzes ist die Feststellung gewesen, dass die Ausdifferenzierung politikwissenschaftlicher Teildisziplinen in der evaluierenden Demokratieforschung zu methodischen Schwächen an der Schnittstelle von normativer und empirischer Forschung geführt hat, und zwar im Hinblick auf die angemessene Konzeptbestimmung und -anwendung.

Praktisch alle normativen Kernelemente des Demokratiebegriffs sind umstritten. Darauf wird im Rahmen der *Konzeptbestimmung* nur dann angemessen reagiert, wenn die gesamte Bandbreite plausibler normativer Demokratiekonzeptionen berücksichtigt wird. Praktisch stellt sich dann die Suche nach dem „besten“ Demokratiekonzept als ein komplexes Abwägungsproblem dar, bei dem die konkurrierenden Elemente entlang einer Vielzahl demokratierelevanter Fragen bzw. Dimensionen in eine optimale, normativen Dissens minimierende Rangordnung und Gesamtkonstruktion gebracht werden sollten.

Das Problem der Rangordnung ist am Beispiel des Streits um angemessene normative Prinzipien für eine demokratische politische Ordnung behandelt worden. Der Bearbeitungsvorschlag, den wir unterbreitet haben, geht dahin, verschiedene Konzeptionen intern auf ihre Konsistenz zu prüfen und ihre normative Plausibilität in der Anwendung an bestimmten (wenig umstrittenen) Grundproblemen (wie festen normativen Urteilen oder feasibility) zu testen. Auf diesem Wege lässt sich das

Universum normativer Urteile zwar nicht auf eine letzte richtige Lösung, aber doch zumindest auf einen engeren Korridor an plausiblen normativen Konzeptionen reduzieren.

Wenn, wie häufig zu erwarten ist, in diesem Korridor Dissens über die Rangordnung verschiedener normativer Maßstäbe besteht, dann gibt es grundsätzlich zwei Bearbeitungsstrategien, die den normativen Pluralismus ernst nehmen. In einer normativen Akkommodationsstrategie kann versucht werden, eine Art Kompromiss zu entwickeln, dessen normative Dignität sich daraus herleitet, dass er einer optimalen Verknüpfung konkurrierender Normen in einem bestimmten Anwendungszusammenhang am nächsten kommt. Die normativ weniger anstrengende, dafür aber mit einem Mehraufwand an empirischer Forschung verbundene Operation besteht darin, plausible, aber konkurrierende normative Erwartungen vergleichend auf ihre Realisierung zu testen und in der Folge natürlich auch die Bewertungen und Vergleiche in dieser disaggregierten Weise durchzuführen: Wenn wir nicht entscheiden können, ob beispielsweise ein demokratischer Staat einem liberalen oder egalitären Demokratieverständnis folgen soll, dann müssen wir eben das institutionelle Beteiligungsangebot im Hinblick auf die Realisierung beider Standards untersuchen. „Konsensmodell zweiter Ordnung“ oder plurale Messung sind vor dem Hintergrund des konzeptionellen Pluralismus angezeigt. Beides sind aber in der Praxis der Demokratiemessung randständige Phänomene. In der evaluativen Demokratieforschung wird das Problem der Rechtfertigung vor dem Hintergrund des existierenden normativen Pluralismus entweder vernachlässigt oder es werden deutlich einfacher, aber – wie wir gezeigt haben – letztlich nicht überzeugende Lösungen gesehen. Das mag (auch) in einer gewissen ideologischen Nähe dieser Forschungsrichtung zum Mainstream und ihrem Bezug zu den Arbeiten Robert Dahls begründet liegen. Dies macht solche Rechtfertigungsversuche nicht überzeugender, sondern verweist eher auf eine unbegründete normative Schlagseite einer empirischen Forschungsrichtung.

Wenn man den Blick über den Mainstream hinaus öffnet, zeigt sich, dass in der Konsequenz des Rechtfertigungspluralismus verschiedene Autoren mit zum Teil durchaus unterschiedlichen Fragestellungen die demokratische Qualität untersuchen und zu je unterschiedlichen empirischen Einschätzungen der demokratischen Qualität politischer Einheiten kommen.

Im Hinblick auf die *Konzeptanwendung* wurden vor allem zwei spezifische Probleme näher behandelt: Der normative Eigensinn des Demokratiekonzepts und der pragmatische Bedarf, in der empirischen Forschung klare und eng umgrenzte Kriterien zu testen, lassen sich ohne anspruchsvolle theoretische Überlegungen nicht versöhnen. Vor allem die Frage, ob und wie in politischen Systemen der „faire Wert

politischer Freiheiten“ tatsächlich gesichert ist, wird in der Demokratieforschung mehr oder weniger durchgängig verfehlt, wodurch das empirische Bild, das von der Demokratiequalität gezeichnet wird, insgesamt positiver ausfällt und durch Statusunterschiede etc. induzierte politische Ungleichheiten unberücksichtigt bleiben. Außerdem haben wir auf „Probleme der ver-rückten Anwendung“ hingewiesen, die in unterschiedlichen Spielarten immer dann auftreten, wenn die Sinnsgrenze eines normativen Konzeptes und die Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes nicht kongruent sind, und die bei unzureichender theoretischer Erörterung unter Einbezug des normativen Sinns des Demokratiekonzeptes recht zuverlässig zu Fehlausrichtungen der empirischen Forschung führen.

Die diskutierten Rechtfertigungs- und Anwendungsprobleme haben wir in Abschnitt 3 in der Reihenfolge ihres forschungslogischen Auftretens nacheinander behandelt. Es sollte aber auch klar geworden sein, dass die behandelten Probleme nicht einfach nur nebeneinander existieren, sondern neben vielen unterschiedlichen auch einen identischen Ursprung haben, der in der normativen Ladung des Forschungskonzeptes besteht. Die besonderen Schwierigkeiten, dieser Problematik in der politikwissenschaftlichen Forschung gerecht zu werden, werden durch die teildisziplinäre Arbeitsteilung zwischen politischer Theorie und den empirisch ausgerichteten Teildisziplinen jedenfalls nicht gemildert: Hier hat die empirische Demokratieforschung mehr Defizite als in anderen Bereichen. Deshalb möchten wir diesen Aufsatz auch als Plädoyer für eine forschungsfragenbezogene Verschränkung von politischer Theorie bzw. normativen Demokratiekonzeptionen und evaluierender empirischer Demokratieforschung verstanden wissen. Beide Seiten würden hiervon profitieren.

Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Abromeit, Heidrun*, 2004: Die Messbarkeit von Demokratie. Zur Relevanz des Kontexts, in: Politische Vierteljahresschrift 45 (1), 73-93.
- Adcock, Robert/Collier, David*, 2001: Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research, in: American Political Science Review 95 (3), 529-546.
- Barber, Benjamin*, 1994: Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg.

- Barry, Brian/Rae, Douglas W.*, 1975: Political Evaluation, in: Fred I. Greenstein/ Nelson W. Polsby (Hrsg.), *Political Science: Scope and Theory. Handbook of Political Science. Volume 1, Reading*, 337-401.
- Bellamy, Richard (Hrsg.)*, 2006: *Constitutionalism and Democracy*, Aldershot.
- Berlin, Isaiah*, 1958/1993: Zwei Freiheitsbegriffe, in: ders., *Freiheit. Vier Versuche*, Frankfurt a. M., 197-256.
- Bohman, James*, 1997: Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities, in: James Bohman, William Rehg (Hrsg.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, 321-348.
- Bollen, Kenneth A.*, 1980: Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy, in: *American Sociological Review* 45 (3), 370-390.
- Bollen, Kenneth A.*, 1993: Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures, in: *American Journal of Political Science* 37 (4), 1207-1230.
- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Müller, Lisa/Weßels, Bernhard*, 2008: Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (1), 114-122.
- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard*, 2008: The Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies. Revised version from 20.3.2008. NCCR Challenges to Democracy Working Paper No. 10 a.
- Christiano, Thomas*, 1996: *The Rule of the Many*, Boulder.
- Cohen, Joshua*, 1993: Moral Pluralism and Political Consensus, in: David Copp/ Jean Hampton/John E. Roemer (Hrsg.), *The Idea of Democracy*, Cambridge, 270-291.
- Collier, David/Adcock, Robert*, 1999: Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts, in: *Annual Review of Political Science* 2, 537-565.
- Collier, David/Hidalgo, Fernando Daniel/Maciuceanu, Andra Olivia*, 2006: Essentially Contested Concepts: Debates and Applications, in: *Journal of Political Ideologies* 11 (3), 211-246.
- Collier, David/Levitsky, Steven*, 2009: Democracy. Conceptual Hierarchies in Comparative Research, in: David Collier/John Gerring (Hrsg.), *Concepts and Method in the Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, London, 269-288.
- Constant, Benjamin*, 1819/1972: Über die Freiheit der Alten und die Freiheit der Heutigen, in: Benjamin Constant (Hrsg.), *Werke in vier Bänden*, Bd. 4, Berlin.

- Coppedge, Michael/Alvarez, Angel/Maldonato, Claudia*, 2008: Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness, in: *Journal of Politics* 70 (3), 632-647.
- Cunningham, Frank*, 2002: *Theories of Democracy. A Critical Introduction*, London.
- Dahl, Robert A.*, 1971: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven.
- Dahl, Robert A.*, 1989: *Democracy and its Critics*, New Haven.
- Dworkin, Ronald*, 1994: Gleichheit, Demokratie und die Verfassung, in: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*, Frankfurt a. M., 171-209.
- Dworkin, Ronald*, 2000: *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge.
- Ely, John Hart*, 1980: *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge.
- Fuchs, Dieter*, 2004: Konzept und Messung von Demokratie. Eine Replik auf Heidrun Abromeit, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45 (1), 94-106.
- Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud*, 2008: Die Konzeptualisierung der Qualität von Demokratie. Eine kritische Diskussion aktueller Ansätze, in: André Brodocz/Markus Llanque/Gary Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden, 77-96.
- Gallie, W.B.*, 1956: Essentially Contested Concepts, in: *Proceedings in Aristotelian Society* 56, 167-198.
- Ganghof, Steffen*, 2005: Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15 (3), 741-763.
- Ganghof, Steffen*, 2009: Ist eine Verfassung der Rechtfertigung rechtfertigbar? Zur Rolle demokratischer Entscheidungsregeln im Liberalismus, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19 (2), 275-302.
- Ganghof, Steffen/Stecker, Christian*, 2008: Normative Zielkonflikte im Design parlamentarischer Demokratie, in: Steffen Ganghof/Christoph Hönnige/Christian Stecker (Hrsg.), *Parlamente, Agendakontrolle und Vetospieler*, Wiesbaden.
- Gaus, Gerald*, 1996: *Justificatory Liberalism: An Essay on Epistemology and Political Theory*, New York.
- Gerring, John/Yesnowitz, Joshua*, 2006: A Normative Turn in Political Science?, in: *Polity* 38 (1), 101-133.
- Goodin, Robert E.*, 1995: Political Ideals and Political Practice, in: *British Journal of Political Science* 25 (1), 37-56.
- Gosepath, Stefan*, 2004: Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, Frankfurt a. M.

- Gould, Carol, C., 1988: Rethinking Democracy, Cambridge.*
- Günther, Klaus, 1988: Der Sinn für Angemessenheit, Frankfurt a. M.*
- Gutmann, Amy/Thompson, Dennis, 1996: Democracy and Disagreement, Cambridge.*
- Gutmann, Amy/Thompson, Dennis, 2004: Why Deliberative Democracy?, Princeton.*
- Habermas, Jürgen, 1989: Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff von Öffentlichkeit?, in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Frankfurt a. M., 7-37.*
- Habermas, Jürgen, 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M.*
- Hix, Simon, 2008: What's Wrong with the European Union and How to Fix It, Cambridge.*
- Holmes, Stephen, 1994: Verfassungsförmige Vorentscheidungen und das Paradox der Demokratie, in: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), Der Begriff der Verfassung, Frankfurt a. M.*
- Hüller, Thorsten, 2005: Deliberative Demokratie: Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen, Münster.*
- Hüller, Thorsten/Kohler-Koch, Beate, 2008: Assessing the Democratic Value of Civil Society Engagement in the European Union, in: Beate Kohler-Koch/Dirk De Biévre/William Maloney (Hrsg.), Opening EU Governance to Civil Society – Gains and Challenges. CONNEX Report Series (5), 145-181.*
- Kielmansegg, Peter Graf, 1977: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart.*
- Lauth, Hans-Joachim, 2004: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden.*
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven.*
- Lord, Christopher, 2007: Contested Meanings, Democracy Assessment and the European Union, in: Comparative European Politics 5 (1), 70-86.*
- Margalit, Avishai, 1983: Ideals and Second Bests, in: Seymour Fox (Hrsg.), Philosophy for Education, Jerusalem, 77-89.*
- McGann, Anthony, 2006: The Logic of Democracy, Ann Arbor.*
- Müller, Thomas/Pickel, Susanne, 2007: Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes, in: Politische Vierteljahrsschrift 48 (3), 511-539.*

- Munck, Gerardo L./Verkuilen, Jan*, 2002: Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: Comparative Political Studies 35 (1), 5-34.
- Nagel, Thomas*, 1989: What Makes a Political Theory Utopian?, in: Social Research 56 (4), 903-920.
- Nussbaum, Martha C./Amartya Sen (Hrsg.)*, 1993: The Quality Of Life, Oxford.
- Nussbaum, Martha*, 1990: Aristotelian Social Democracy, in: R. Bruce Douglass/ Gerald R. Mara/Henry S. Richardson (Hrsg.), Liberalism and the Good, New York/London, 203-252.
- Pateman, Carole*, 1970: Participation and Democratic Theory, Cambridge.
- Peter, Fabienne*, 2007: The Political Egalitarians Dilemma, in: Ethical Theory and Moral Practice 10 (4), 373-387.
- Peters, Bernhard*, 2000: Normative Theorien und soziale Empirie, in: Stefan Müller-Doohm (Hrsg.), Das Interesse der Vernunft. Rückblicke auf das Werk von Jürgen Habermas seit 'Erkenntnis und Interesse', Frankfurt a. M., 274-298.
- Rawls, John*, 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- Rawls, John*, 1998: Politischer Liberalismus, Frankfurt a. M.
- Rawls, John*, 2002: Nochmals: Die Idee der öffentlichen Vernunft, in: ders.: Das Recht der Völker, Berlin, 165-218.
- Rawls, John*, 2003: Gerechtigkeit als Fairneß. Ein Neuentwurf, Frankfurt a. M.
- Richardson, Henry S.*, 1997: Democratic Intentions, in: James Bohman/William Rehg (Hrsg.), Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics, Cambridge, 349-382.
- Riker, William H.*, 1982: Liberalism against Populism, San Francisco.
- Roller, Edeltraud*, 2005: The Performance of Democracies, Oxford.
- Sartori, Giovanni*, 1992: Demokratietheorie, Darmstadt.
- Saward, Michael*, 1998: The Terms of Democracy, Cambridge.
- Scanlon, Thomas M.*, 2003: Rawls on Justification, in: Samuel Freeman (Hrsg.), The Cambridge Companion to Rawls, Cambridge, 139-167.
- Schmidt, Manfred G.*, 2008: Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schmitter, Philippe E./Karl, Terry Lynn*, 1991: What Democracy is ... and is not, in: Journal of Democracy 2 (3), 75-88.
- Sen, Amartya*, 1992: Inequality Reexamined, Cambridge.
- Shapiro, Ian*, 2003: The State of Democratic Theory, Princeton.
- Stoiber, Michael*, 2008: Ein neues, kontextualisiertes Maß für Demokratie – Konzeptualisierung und Operationalisierung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 18 (2), 209-231.

- Walzer, Michael*, 1970: A Day in the Life of a Socialist Citizen, in: Michael Walzer (Hrsg.), *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship*, Cambridge.
- Zweifel, Thomas D.*, 2002: Who is without sin cast the first stone: the EU's democratic deficit in comparison, in: *Journal of European Public Policy* 9 (5), 812-40.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Thorsten Hüller
Sonderforschungsbereich 597 “Staatlichkeit im Wandel”
Universität Bremen
Postfach 330 440
28334 Bremen
E-Mail: thueller@uni-bremen.de

Henning Deters
Sonderforschungsbereich 597 “Staatlichkeit im Wandel”
Universität Bremen
Postfach 330 440
28334 Bremen
E-Mail: henning.deters@sfb597.uni-bremen.de