

Medien als Resonanzraum zu nutzen. Entsprechend heterogen fallen die Positionen der vier Regierungsparteien bei Volksabstimmungen seit zwei Jahrzehnten aus.

Bei einem langfristigen Vergleich der vier Bundesratsparteien zeigte sich, dass einheitliche Abstimmungsparolen aller vier Parteien von Mitte der 1930er bis Mitte der 1970er Jahre am höchsten waren und seither kontinuierlich sinken. Hatten in der Hochphase des Konsenses die Parteien bei vier von fünf Abstimmungen einheitliche Parolen, so ist dies gegenwärtig nur bei einer von fünf der Fall.⁶⁷ Abstimmungskämpfe werden heute viel intensiver als bis in die 1970er Jahre als Instrument „fallweiser Opposition“ in einem sich verschärfenden politischen Wettbewerb genutzt, während in der parlamentarischen Arena noch kooperatives Verhalten der vier Regierungsparteien überwiegt.⁶⁸ Die Oppositionsstrategie der SVP wird sich zunächst primär im Rahmen der fallweisen Opposition bewegen müssen. *Lijpharts* Grundgedanken zur Konkordanz bleiben dabei erhalten. Sowohl Föderalismus als auch direkte Demokratie beziehungsweise Minderheiten veto, Große Koalition und Proporz bei Wahlen und Ämtervergabe wie auch eine gewisse Autonomie für Minderheiten gehören nach wie vor zu den Kernstrukturen des politischen Systems.

Man sollte die vergleichsweise weniger parlamentszentrierte besondere Form der Schweizer Konsensusdemokratie also nicht vorschnell „normal reden“. Vermutlich ist für die Analyse der gegenwärtigen Veränderungen vor allem zu berücksichtigen, worauf *Arno Waschkuhn*⁶⁹ bereits 1991 hingewiesen hat, dass nämlich konkordante Politikformen keine starren, raum- und zeitunabhängigen sozialtechnologischen Instrumente der Konfliktbeilegung sind, sondern immer neu an die jeweiligen sozial- und politikgeschichtlichen Bedingungen angepasst, „adjustiert“, aber auch grundsätzlich eingeübt und gelernt werden müssen.

67 *Christian Bolliger / Wolf Linder / Regina Zürcher*, Volksentscheide sind Testfälle für die Konkordanz. Bei Abstimmungen schwindet die Kraft der zwischenparteilichen Verständigung, in: *NZZ* vom 12. März 2008, S. 36.

68 Ebenda.

69 *Arno Waschkuhn*, a.a.O. (Fn. 8), S. 111.

Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der *Vanhanen-Index* im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone

Sabine Kropp, Benedikt Giesbers, Nicole Höhmann, Laura Möllers und Matthias Ruschke

Demokratie ist ein komplexes und sehr unterschiedlichen Definitionen zugängliches Phänomen. Sowohl in der politischen Debatte als auch in der politikwissenschaftlichen Forschung wird kaum ein Gegenstand so kontrovers diskutiert wie der Zustand und die Qualität von Demokratien. Für Geldgeber und internationale Organisationen dienen Aussagen über die Demokratiefähigkeit und Demokratiefestigkeit als wesentliche Entscheidungsgrundlage – man denke nur an die Praxis der EU, welche die Verhandlungen über den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten an deren Fortschritte bei der Herstellung einer funktionierenden Demokratie knüpfte.

nierenden Demokratie und Marktwirtschaft geknüpft hat. Selbst autokratische oder semi-autoritäre Systeme versuchen häufig, sich einen demokratischen Anstrich zu geben, um die normativen Standards eines Teils der Weltgemeinschaft wenigstens dem Schein nach zu erfüllen. Daneben ist es für über reine Typisierung hinausgehende Erkenntnisinteressen von Bedeutung, ob ein Land als Demokratie oder als Autokratie zu gelten hat – etwa wenn Fragen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder der Reformfähigkeit unterschiedlicher Regimetypen gestellt werden.

1. Messungen von Demokratiequalität auf der gliedstaatlichen Ebene – eine Forschungslücke

Ob ein Land in die Reihe der Demokratien gehört oder zu den autokratischen Regimen zählt, ist eine der Kernfragen der Demokratiemessung. Eines ihrer vorrangigen Ziele ist somit die Regimetypenbestimmung.¹ Daneben beabsichtigen viele Versuche der Demokratiemessung aber auch, Unterschiede *zwischen* Demokratien abzubilden und so Aussagen darüber zu ermöglichen, ob ein Land als „demokratischer“ gelten kann als andere Staaten.² Dieser Forschungszweig, der in den vergangenen Jahren ständig an Popularität gewonnen hat, unternimmt den Versuch, Demokratie durch operationalisierbare Variablen messbar zu machen. Dabei werden die verschiedenen Regimetypen auf einem Kontinuum von Demokratie zur Autokratie – das heißt mit fließenden Übergängen – abgebildet. Die wesentlichen Bezugseinheiten sind in der Regel die Nationalstaaten, so dass Partizipation und politischer Wettbewerb auf gliedstaatlicher Ebene unberücksichtigt bleiben.³

An diesen Punkt knüpft die nachfolgende Untersuchung an, mit deren Hilfe die Gliedstaaten der Schweiz und Deutschlands auf ihre Demokratiequalität geprüft werden sollen. Im Mittelpunkt steht somit nicht die nationalstaatliche Ebene, sondern eine Analyse der Kantone und der Bundesländer. Der Untersuchungszeitraum umfasst die politischen Systeme auf subnationaler Ebene von 1990 bis 2006, jeweils berechnet nach Jahren. Ein solcher Vergleich ermöglicht es, innerhalb eines Landes systematische Variationen der Demokratiequalität herauszuarbeiten. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass eine Vielzahl von zum Beispiel institutionellen Variablen konstant gehalten und die Fallzahl gleichzeitig erhöht werden kann. Vergleiche auf gliedstaatlicher Ebene dienen somit als Labor, das eine beinahe experimentelle Anordnung der Variablen erlaubt: Es können jeweils einige wenige „Stellschrauben“ gezielt bewegt werden. Gleichzeitig sind Aussagen darüber möglich, ob und in welchem Ausmaß die Demokratiequalität innerhalb zweifelsfrei demokratischer Staaten auf

- 1 Hans-Joachim Lauth, Die empirische Messung demokratischer Grauzonen: Das Problem der Schwellenbestimmung, in: Petra Bendel / Aurel Croissant / Friedbert W. Rüß (Hrsg.), Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen 2002, S. 119 – 138, S. 134.
- 2 Hans-Joachim Lauth, Die Qualität der Demokratie im interregionalen Vergleich – Probleme und Entwicklungsperspektiven, in: Gert Pickel / Susanne Pickel (Hrsg.), Demokratisierung im internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven, Wiesbaden 2006, S. 89 – 111, S. 92; Gert Pickel / Susanne Pickel, Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S. 151; Marc Bühlmann / Wolfgang Merkel / Lisa Müller / Bernhard Wefels, Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel, in: PVS, 45. Jg. (2008), S. 73 – 93.
- 3 Gert Pickel / Susanne Pickel, a.a.O. (Fn. 2) S. 249.

der subnationalen Ebene variiert. Damit schließt unsere Untersuchung auch an neuere Forschungen an, die sich mit dem Wechselverhältnis der Strukturprinzipien Demokratie und Föderalismus auseinandersetzen.⁴

Die Demokratiemessung kennt eine Reihe verschiedener Verfahren, mit denen die demokratische Qualität von Staaten erhoben und verglichen werden kann. Der finnische Politikwissenschaftler *Tatu Vanhanen* hat einen viel beachteten und umstrittenen quantitativen Index of Democratization (ID) entwickelt.⁵ Dieser zeichnet sich zwar durch seine Transparenz, Objektivität und Einfachheit aus, wird aber für seinen Mangel an Validität kritisiert.⁶ In der nachfolgenden Studie wurde dem *Vanhanen*-Index dennoch wegen seiner einfachen Operationalisierbarkeit der Vorzug vor anderen Verfahren gegeben. Angesichts der hohen Fallzahl wäre es schwierig gewesen, die für andere Indizes herangezogenen qualitativen Bewertungen durch Landesexperten – hier also von Kennern der regionalen Gegebenheiten in beiden Föderalstaaten – zu erheben, die anschließend hätten quantifiziert werden müssen.⁷ Zwar betonen Evaluierungen des *Vanhanen*-Indexes, dass dieser die Qualität bestehender Demokratien aufgrund seiner methodischen Anlage und wegen seiner schlichten Demokratiekonzeption nicht differenziert erfassen könne.⁸ Eine Kritik an dem Index, die auf nicht plausible Rangordnungen von Staaten zielt, laufe deshalb ins Leere. Allerdings führt dieses Argument in die Irre, denn wie sollte der Index trennscharf bei nur geringen Punktabständen zwischen den Regimetypen Demokratie und Autokratie unterscheiden können, wenn er gleichzeitig größere Differenzen zwischen Demokratien nicht zu messen vermag?⁹ Ferner beansprucht *Vanhanen*, verschiedene Demokratieformen durch seinen Index gleichwertig abbilden zu können. Durch einen Vergleich zweier sehr unterschiedlicher Demokratien, wie er in diesem Beitrag unternommen wird, sind nun – gerade auf der Grundlage der für die subnationale Ebene generierten großen Fallzahl – Aussagen darüber möglich, ob es nicht doch zu systematischen Effekten des Demokratiemodells auf die gemessene Demokratiequalität kommt: Während in den deutschen Bundesländern mehr-

4 Vgl. zum Beispiel *Arthur Benz*, Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, polis Nr. 57/2003, Hagen.

5 *Vanhanen* hat vier Hauptstudien vorgelegt: *Tatu Vanhanen*, The emergence of democracy. A comparative study of 119 states, 1850-1979, Helsinki 1984; *ders.*, The process of democratization. A comparative study of 147 states, 1980-88, New York u.a. 1990; *ders.*, Prospects of democracy. A study of 172 countries, London u.a. 1997; *ders.*, Democratization. A comparative analysis of 170 countries, London/New York 2003. Im Folgenden wird vor allem Bezug auf die Untersuchungen von 1997 und 2003 genommen.

6 *Gerardo L. Munck* / *Jay Verkuilen*, Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: Comparative Political Studies, 35. Jg. (2002), S. 5 – 34, S. 28; *Manfred G. Schmidt*, Demokratietheorien, 3. Auflage, Opladen 2000, S. 400 ff.

7 So zum Beispiel der Polity-Index von *Ted Robert Gurr* und *Keith Jagers*, der die Dimensionen Partizipation, Begrenzung von Exekutivmacht und Garantie bürgerlicher Freiheiten operationalisiert, oder der Index von Freedom House, der politische Rechte und bürgerliche Freiheit misst. Beide Indizes werden wegen ihrer mangelnden Transparenz kritisiert. Keine Quantifizierung nimmt hingegen der Democratic Audit von *David Beetham* vor. Vgl. *Thomas Müller* / *Susanne Pickel*, Systemvermessung – Schwächen der Konzepte und Verzerrungen der empirisch-quantitativen Bestimmung von Demokratie und Autokratie, in: *Gert Pickel* / *Susanne Pickel* (Hrsg.), Demokratisierung im internationalen Vergleich, a.a.O. (Fn. 2), S. 135 – 173.

8 So auch *Vanhanen* selbst. *Tatu Vanhanen*, Prospects of Democracy, a.a.O. (Fn. 5), S. 37.

9 So auch *Hans-Joachim Lauth*, Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlage für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004, S. 248 f.

heitsdemokratische Merkmale eine Verbindung mit dem repräsentativen Demokratiemodell eingehen und Mechanismen der Gewaltenverschränkung des parlamentarischen System prägen, dominiert in den Schweizer Kantonen eine Kombination aus konkordanz- und direktdemokratischen Elementen. Dort ist im Gegensatz zu Deutschland die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative wesentlich stärker ausgeprägt. Darüber hinaus vermag ein solcher Vergleich Auskunft darüber zu geben, wie sich die Klassifikation von Regierungssystemen auf die gemessene Demokratiequalität auswirkt.

Die Anwendung des *Vanhanen*-Indexes auf die gliedstaatliche Ebene erlaubt es, einige gravierende Schwächen des oft verwendeten Messinstruments klarer herauszuarbeiten, als dies durch einen Vergleich von Nationalstaaten möglich ist. Es sei vorweggenommen: Die mit dem Index für die subnationale Ebene erzielten Ergebnisse, die insbesondere für die Schweiz einige Überraschungen bereithalten, vertiefen die ohnedies bestehenden Zweifel an dem Messinstrument erheblich.

2. Demokratiekonzept und Operationalisierung des Vanhanen-Indexes

Vielen gebräuchlichen Demokratieindizes liegt die „Polyarchie“ von *Robert A. Dahl*¹⁰ als Ausgangskonzept zugrunde. Demokratie zeichnet sich demzufolge durch zwei zentrale Dimensionen aus: Wettbewerb und Partizipation. Nur wenn Wettbewerb zwischen den politischen Eliten stattfindet, dieser auch in der vertikalen Dimension offen ist und dementsprechend die Partizipation der Bürger ermöglicht, kann von einer Polyarchie im *Dahlschen* Sinne gesprochen werden. Das Konzept bietet den Vorteil einer sehr sparsamen Definition von Demokratie, die damit vergleichsweise einfach zu operationalisieren und zu messen ist, jedoch aus eben jenen Gründen als unterkomplex gilt. Beide Elemente, Partizipation und Wettbewerb, sind als Kernbereich von Demokratien unumstritten. Erweiterte Definitionen¹¹ fügen dem aus guten Gründen zusätzliche Dimensionen hinzu, etwa die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien oder Aspekte der Gewaltenteilung beziehungsweise Gewaltenhemmung. Diese lassen sich quantitativ jedoch weitaus schwerer bestimmen. Zudem ist unklar, wie die jeweiligen Dimensionen gewichtet werden sollen. Im Endergebnis zeigen sich trotz aller unterschiedlichen Demokratiemodelle, die den Indizes zugrunde liegen, große Übereinstimmungen bei der Klassifikation von Staaten in Demokratien und Autokratien. Die Tatsache, dass alle Indizes in der Zuordnung von Ländern hoch korrelieren¹², sagt aber lediglich aus, dass die Instrumente etwas Ähnliches messen, ohne dass damit auch ihre Güte nachgewiesen wäre: Genauso gut könnte allen Indizes ein ähnlicher Bias innewohnen, da sie zum Teil auf denselben Datengrundlagen beruhen. Probleme ergeben sich zudem immer wieder, wenn umstrittene Fälle eingeordnet werden sollen.¹³

Die Demokratieindizes wurden in der Vergangenheit einer intensiven Methoden- und Qualitätsdiskussion unterzogen und jüngst mithilfe eines Metaindexes für Demokratiema-

10 *Robert A. Dahl*, Polyarchie. Participation and Opposition, New Haven / London 1971.

11 So etwa *Hans-Joachim Lauth*, a.a.O. (Fn. 9); vgl. auch das Konzept der „embedded democracy“ bei *Wolfgang Merkel*, Embedded and Defective Democracies, in: Democratization, 11. Jg. (2004), S. 33 – 58.

12 *Hans-Joachim Lauth*, a.a.O. (Fn. 2); *Thomas Müller / Susanne Pickel*, a.a.O. (Fn. 7), S. 139 ff.

13 *Hans-Joachim Lauth*, a.a.O. (Fn. 1), S. 127.

ße evaluiert.¹⁴ Der *Vanhanen*-Index schneidet dabei trotz seiner sparsamen, beinahe reduktionistischen Annahmen erstaunlich gut ab.¹⁵ Jedoch weist der Metaindex selbst einige der Probleme auf, die bei den Demokratieindizes kritisiert werden. So werden mit qualitativen Methoden gewonnene Ergebnisse quantifiziert, die Evaluationskriterien werden gleichrangig und nicht nach Relevanz bewertet, und es werden ebenfalls umstrittene Schwellenwerte festgelegt. Die Autoren der Studie erkennen diese Problematik durchaus, halten sie aber für unvermeidbar.¹⁶

Für die Konstruktion seines Indexes stützt sich *Vanhanen*, wie vor ihm *Dahl*, ausschließlich auf die beiden Dimensionen Wettbewerb und Partizipation. Politische Prozesse werden von ihm als Kampf um begrenzte Machtressourcen rivalisierender Akteursgruppen beschrieben.¹⁷ Eine demokratische Staatsform ist ihm zufolge in den Ländern gegeben, in denen die Machtressourcen breit gestreut sind, das heißt, es müssen mehrere Akteure oder Akteursgruppen an der politischen Macht beteiligt sein. Um von Demokratie sprechen zu können, ist es zudem unverzichtbar, dass diese Akteure durch eine breite Wählerschaft legitimiert und dieser verpflichtet sind. Im Gegensatz zu anderen Messverfahren greift *Vanhanen* für die Operationalisierung der beiden Dimensionen ausschließlich auf statistische Kennzahlen zurück: die Wahlbeteiligung – diese bildet die Dimension der Partizipation ab – und das Ergebnis bei nationalen Wahlen, das den Grad des politischen Wettbewerbs angeben soll.

Wettbewerb (competition) wird dabei durch den Stimmenanteil der stärksten Partei bei nationalen Regierungs- oder Parlamentswahlen ermittelt. Dieser prozentuale Anteil wird von der Zahl 100 abgezogen (competition = $100 - x \%$). Je höher der Stimmenanteil der stärksten Partei ausfällt, desto niedriger ist der Wettbewerbswert eines Staates und damit auch sein Grad an Demokratie. Anstatt des Stimmenanteils kann die Sitzverteilung im Parlament zur Berechnung herangezogen werden, wenn zum Beispiel eine Sperrklausel kleinen Parteien den Weg ins Parlament versperrt. In diesem Fall ist die faktische „Macht“ (gemessen an Parlamentssitzen) der im Parlament vertretenen Parteien größer, als das Wahlergebnis dies nahelegt. Feste Parteiallianzen, etwa der CDU und CSU in Deutschland, werden von *Vanhanen* als eine Partei konzipiert.¹⁸ Die Variable Partizipation wiederum bildet die Inklusion der Bürger in den politischen Prozess, genauer: die Wahl der politischen Führung durch das Volk, ab. Sie wird – vor allem aus Gründen der Replizierbarkeit alter Daten – aus dem Anteil der Wählenden eines Staates an der Gesamtbevölkerung, nicht an den Wahlberechtigten, berechnet. Darüber hinaus fließen seit der bislang letzten Studie *Vanhanens* von 2003 direktdemokratische Elemente in die Variable Partizipation / Inklusion ein. Sie können den Wert, der sich aus der Wahlbeteiligung ergibt, merklich erhöhen. Pro nationales Referendum wird ein Zahlenwert von fünf Punkten zum Wert der

14 Thomas Müller / Susanne Pickel, Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratieindizes, in: PVS, 43. Jg. (2007), S. 511 – 540, S. 517.

15 Müller und Pickel haben den Freedom-House-Index, Polity IV, den Bertelsmann-Transformationsindex und *Vanhanens* ID untersucht. Dabei schneidet der *Vanhanen*-Index am besten ab. In einer um zwei weitere Indizes erweiterten Untersuchung kommt der *Vanhanen*-Index immerhin noch auf Platz drei. Vgl. Thomas Müller / Susanne Pickel, a.a.O. (Fn. 7); dies., a.a.O. (Fn. 14).

16 Vorschläge hierzu vgl. unter anderem bei Hans-Joachim Lauth, a.a.O. (Fn. 2), S. 95 ff.

17 Tatu Vanhanen, Democratization, a.a.O. (Fn. 5), S. 26 ff.; ders., Prospects of Democracy, a.a.O. (Fn. 5), S. 31.

18 Tatu Vanhanen, Democratization, a.a.O. (Fn. 5), S. 56 ff.

Wahlbeteiligung addiert, ohne dass dabei jedoch die Beteiligung, der Wähleranteil oder das Ergebnis des Referendums berücksichtigt würden. Mit diesem Vorgehen sollte unter anderem das mangelhafte Berechnungsverfahren, das der Schweizer Referendumsdemokratie ein Demokratiedefizit attestierte, korrigiert werden. Durch die Einbeziehung von direktdemokratischen Elementen ändert sich die Logik des ID: War der Demokratiewert bislang zwischen zwei Wahlen „eingefroren“, so wird er nun dynamischer, da er von Jahr zu Jahr variieren kann. Demokratie wird zudem nicht länger als rein repräsentatives System begriffen, in dem die Entscheidungsgewalt ausschließlich in den Händen der gewählten Amts- und Mandatsträger liegt. Insgesamt gilt damit für die Variable Partizipation: Je höher die Wahlbeteiligung und je mehr Referenden, desto höher der Partizipationswert und auch der ID-Wert.

Eine gängige Kritik an dem Index lautet, dass durch die Konstruktion beider Variablen Mehrheitswahlssysteme, die tendenziell einen hohen Stimmenanteil für die stärkste Partei aufweisen und kleinen Parteien weniger Stimmen zuteilen, sowie kinderreiche Staaten systematisch benachteiligt würden. Letzteren ist ein geringer Anteil von Wählern an der Gesamtbevölkerung eigen.¹⁹ Aus diesen Gründen legt *Vanhanen* Obergrenzen, so genannte Cut-Off-Points, fest: einen maximalen competition-Wert von 70 Prozent, eine maximale Wahlbeteiligung von 70 Prozent sowie bei den Referenden eine maximale Punktzahl von 30, was insgesamt die Verrechnung von sechs nationalen Plebisziten erlaubt.²⁰ Selbst wenn für einen Fall höhere Werte erzielt werden, fließt lediglich der Maximalwert des Cut-Off-Points (Obergrenze) in die Berechnung des Indexes ein.

Beide Variablen, Partizipation und Wettbewerb, werden für den Index gleich gewichtet, und beide Zahlenwerte werden entsprechend multipliziert und durch den Wert 100 dividiert. Dieses Verfahren stellt sicher, dass ein hohes Wettbewerbsniveau nicht durch geringe Werte der Variable Partizipation kompensiert werden kann – und umgekehrt. Ein hoher Demokratiewert setzt somit gute Ergebnisse bei beiden erhobenen Indikatoren voraus. Ein Land ist der Gruppe der Autokratien zuzurechnen, wenn erstens der Partizipationswert unter 20 Prozentpunkte fällt, zweitens die Dimension des Wettbewerbs 30 Prozentpunkten unterschreitet oder drittens der aus den Mindestkriterien errechnete Gesamtwert 6,0 Punkte nicht erreicht. In der Studie *Vanhanens* von 2003 schneidet die Schweiz auf dieser Berechnungsgrundlage als drittdemokratischstes Land der Welt ab, Deutschland erreicht immerhin den zwölften Platz.

Der Index beruht somit auf einem einfachen Verfahren, mit dessen Hilfe eine große Fallzahl berechnet werden kann. Er ist indessen weniger leicht anzuwenden, wenn zu entscheiden ist, welche Art von Wahlen – Parlaments- oder Regierungswahlen – herangezogen werden soll. *Vanhanen* plädiert für eine pragmatische Lösung: Die Auswahlentscheidung soll sich nach dem faktischen Machtzentrum richten. In parlamentarischen Regierungssystemen wird demzufolge die Parlamentswahl berücksichtigt, bei präsidentiellen Systemen die Wahl des Präsidenten beziehungsweise der Regierung. In jedem Fall muss es sich aber um eine Volkswahl handeln. Misst man den Demokratiegrad von Mischsystemen mit er-

19 Vgl. *Hans-Joachim Lauth*, Demokratieentwicklung und demokratische Qualität, in: *Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikfelder*, Wiesbaden 2008, S. 35 – 61, S. 36; zur Kombination verschiedener Indizes, welche die Inhaltsvalidität der Messungen verbessern soll, siehe S. 39 ff.

20 *Tatu Vanhanen*, *Democratization*, a.a.O. (Fn. 5), S. 59 ff.

heblichen Machtressourcen sowohl eines direkt gewählten Parlaments als auch eines direkt gewählten Präsidenten – also etwa der französische Fall –, fließen beide Wahlen in die Berechnung ein. Wie diese Komponenten gewichtet werden, richtet sich nach der Einschätzung des Forschers, der entscheiden muss, wie die realen Machtverhältnisse zwischen Präsident / Regierung und Parlament in einem Land zu bewerten sind. Oftmals wird, der Einfachheit halber, eine Gleichgewichtung angenommen, doch auch 75 zu 25 Prozent können ein für Mischsysteme plausibles Verhältnis angeben. Angesichts der Tatsache, dass die Typisierung von Mischsystemen nach wie vor nicht unumstritten ist und eine präzise Einordnung Kenntnisse sowohl der formalen Institutionen als auch der Verfassungspraxis bedarf²¹, kann man sich unschwer vorstellen, dass ein und dasselbe Land – im hier interessierenden Falle insbesondere die Schweizer Kantone – je nach subjektiver Einschätzung des Forschers unterschiedliche Demokratiegrade erreichen kann. Die Berechnung für solche Mischsysteme wird gemäß der Darstellung in Abbildung 1 vorgenommen.

Abbildung 1: Berechnung des Demokratie-Indexes (ID) nach Vanhanen für Mischsysteme	
$ID = \frac{P_{Ges} \cdot C_{Ges}}{100} = \frac{[(g_1 \cdot (P_{WP} + P_R)) + (g_2 \cdot (P_{WR} + P_R))] \cdot [g_1 \cdot C_P + g_2 \cdot C_R]}{100}$	
Participation P_{Ges} : Gesamt-Indikator Participation, bestehend aus P_{WP} , P_{WR} und P_R Participation P_{WP} : Anteil der Wähler an der Gesamtbevölkerung bei der vergangenen Parlamentswahl Participation P_{WR} : Anteil der Wähler an der Gesamtbevölkerung bei der vergangenen Regierungswahl Participation P_R : Punktzahl für Referenden (5 Punkte pro nationalem Referendum)	
Competition C_{Ges} : Gesamt-Indikator Competition, bestehend aus C_P und C_R Competition C_P : Stimmenanteil der stärksten Partei bei der vergangenen Parlamentswahl subtrahiert von 100 Competition C_R : Stimmenanteil der stärksten Partei bei der vergangenen Regierungswahl subtrahiert von 100	
Gewichtung g_1 : Gewichtungsfaktor für die erste Wahl (0,25 ; 0,5 ; 0,75) Gewichtung g_2 : Gewichtungsfaktor für die zweite Wahl (abhängig von g_1 : 0,25 ; 0,5 ; 0,75)	
Quelle: Eigene Darstellung nach Tatu Vanhanen, Democratization, a.a.O. (Fn. 5).	

Trotz vieler Vorteile des *Vanhanen*-Indexes – er gilt als gut nachvollziehbar, exakt bestimmbar, einfach, sparsam in den theoretischen Annahmen und transparent – lassen sich gerade hinsichtlich der Objektivität, die oft lobend hervorgehoben wird, Zweifel anmelden. Sowohl die Wahl der Demokratiedefinition als auch die der Variablen und deren Operationalisierung beruhen auf subjektiven Festlegungen. Selbiges gilt mit Einschränkungen für die Einteilung von Ländern in parlamentarische, präsidentielle oder Mischsysteme und die damit einhergehende Gewichtung der Wahlen. Daneben ließen sich auch die Obergrenzen anders festsetzen. Die Variable Wettbewerb misst zudem nicht den Wettbewerbsgrad, sondern den Grad der Fragmentierung des Parteiensystems und bildet damit gesellschaftliche Konfliktlinien ab. Ob heterogene Gesellschaften und zersplitterte Parteiensysteme eine bessere Demokratiequalität erzeugen als homogene Gesellschaften und konzentrierte Parteiensysteme, soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden, Zweifel sind jedoch angebracht.

21 Vgl. hierzu Herbert Döring / Christoph Hönnige, Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt, in: Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 449 – 479.

Zudem kann eine hohe Wahlbeteiligung sehr Unterschiedliches wiedergeben: „Wählerapathie oder Wählerzufriedenheit, Wahlpflicht oder freiwillige Wahl, vielleicht sogar das Wetter am Wahltag.“²²

3. *Föderalismus und gliedstaatliche Regierungssysteme in Deutschland und der Schweiz*

Bei der Schweiz und Deutschland handelt es sich um zwei konsolidierte Demokratien, denen unterschiedliche Demokratieverständnisse und Föderalistustypen zugrunde liegen. Im Gegensatz zum repräsentativ strukturierten bundesdeutschen System stellt die gleichwertige Einbindung von Regierung, Parlament und Volk in den politischen Entscheidungsprozess einen Eckpfeiler des schweizerischen Verständnisses von Politik dar. Das Prinzip der Volkssouveränität bildet die entscheidende Grundlage für die beispiellos gelebte halbdirekte Demokratie auf allen Ebenen.²³ Die deutschen Landesverfassungen erlauben zwar ebenfalls Elemente der Volksgesetzgebung²⁴, diese kommen allerdings nur selten zur Anwendung. Die föderalen Systeme beider Staaten unterscheiden sich nicht nur in ihren Entstehungsgründen. Im Gegensatz zum deutschen Bundesstaat, der auf einer weitgehend homogenen Gesellschaft ruht, einem unitarischen Selbstverständnis folgt und möglichst gleichwertige Lebensbedingungen für die Bürger zu schaffen sucht, integriert die Eidgenossenschaft unterschiedliche Ethnien, Sprachgruppen und regionale Kulturen. Ein entscheidendes Merkmal des Schweizer „Differenzierungsföderalismus“ ist somit, dass er die heterogene Bevölkerung über eine weit reichende Autonomie der Kantone einbinden und dabei Vielfalt sichern will. Diese unterschiedlichen Leitideen schlagen sich in einer verschiedenen Ausgestaltung der politischen Systeme auf subnationaler Ebene nieder.

Aufbau und Organisation der 16 gliedstaatlichen Systeme unterliegen in Deutschland dem Homogenitätsgrundsatz (Art. 28 GG). Jedes Bundesland verfügt über eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung, eine landeseigene Verwaltung und über ein eigenes Verfassungsgericht. Auch wenn die Abweichungen in einzelnen Verfassungsbestimmungen durchaus zahlreich sind, weisen doch alle deutschen Länder eindeutig die Strukturmerkmale parlamentarischer Regierungssysteme auf. Die 26 Schweizer Kantone (20 Kantone und sechs Halbkantone) wiederum verfügen ebenfalls über eigene Verfassungen, in denen Gewaltenteilung, Grundrechte sowie politische Rechte und Aufgaben eigenständig geregelt sind. Alle Kantone besitzen eine Legislative und Exekutive, deren Vertreter direkt vom Volk gewählt werden. Anders als in Deutschland können die Kantonsparlamente nicht die Kantonsregierungen bilden oder diese abberufen. Parlamentarische Zuständigkeiten beschränken sich neben der Wahrnehmung legislativer Kompetenzen auf die Wahl der Mitglieder der höchsten Gerichte und, in manchen deutschsprachigen Kantonen, auf die Wahl des Regierungspräsidenten. Diese Wahlfunktion relativiert ansatzweise den Bedeutungsverlust der Parlamente, der durch die Volkswahl der Regierung, durch die

²² Manfred G. Schmidt, a.a.O. (Fn. 6), S. 401.

²³ Wolf Linder, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern 2005, S. 242.

²⁴ Vgl. dazu Christina Eder / Raphael Magin, Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern: ein Vorschlag zu ihrer empirischen Erfassung aus subnational-vergleichender Perspektive, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 358 – 378.

zahlreichen direktdemokratischen Elemente und durch die geringere Professionalität der Parlamentsarbeit aufgrund des Milizsystems begründet ist.²⁵

In den deutschen Ländern werden die Ministerpräsidenten durch das Parlament gewählt; in Bremen wird ferner jedes einzelne Regierungsmitglied durch die Landesparlamentarier bestimmt. Als Regierungsform dominieren in der Regel so genannte minimal winning coalitions, in denen die parlamentarische Mehrheit durch den Austritt eines Partners verloren geht. Einparteieregierungen treten wesentlich seltener auf. Ein besonderes Merkmal der kantonalen Systeme besteht demgegenüber darin, dass die fünf- bis siebenköpfigen Regierungen in geheimen Wahlen direkt vom Volk bestellt werden. Durch ihre direkte Legitimierung haben die Regierungsräte eine stärkere Stellung im politischen Prozess inne, als dies auf Bundesebene der Fall ist. Gegenüber dem Parlament nimmt die Regierung zudem an Gewicht zu. Selbst wenn – mit Ausnahme der Kantone Tessin und Zug – überall die Regierungsratsmitglieder nach dem Prinzip der Mehrheitswahl bestimmt werden und die Zahl der offenen Wahlen gegenüber reinen Bestätigungswahlen in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen hat, ist im politischen Alltag weiterhin die Idee der freiwilligen Konkordanz wirksam.²⁶ Wählerpräferenzen sind demgegenüber von sekundärer Bedeutung.²⁷ Der Anteil der Wähler, die die Regierungsräte unterstützen, liegt in den meisten Kantonen bei mehr als 80 Prozent. Die für andere Regierungssysteme typische Spannung zwischen Regierung und Opposition wird dadurch weitgehend aufgehoben. Einer Anwendung des Konkurrenzmodells sind in den Kantonen enge Grenzen gesetzt, da die zahlreichen direktdemokratischen Elemente bei einem Wechselspiel von Regierung und Opposition ein beträchtliches Obstruktionspotential entfalten würden. In den kantonalen Regierungen dominieren nach wie vor die bürgerlichen Bündnispartner, jedoch lassen sich große Variationen zwischen den Gliedstaaten feststellen.²⁸ Die Anzahl der an den kantonalen Regierungen beteiligten Parteien, die in die Variable competition eingeht, schwankt zwischen eins in Appenzell Innerrhoden und durchschnittlich fünf in Basel Stadt. Die Regierungen sind ferner nach dem Kollegialprinzip organisiert, dem zufolge jeder Regierungsrat sein Ministerium als gleichberechtigter Partner leitet.

25 Dem Milizsystem zufolge werden politische Ämter in der Schweiz häufig nebenberuflich ausgeübt. Adrian Vatter, The Cantons, in: Ulrich Klöti / Peter Knoepfel / Hanspeter Kriesi / Wolf Linder / Ioannis Papadopoulos (Hrsg.), Handbook of Swiss Politics, Zürich 2007, S. 197 – 226, S. 199; Raimund E. Germann, Die Kantone: Gleichheit und Disparität, in: Ulrich Klöti / Peter Knoepfel / Hanspeter Kriesi / Wolf Linder / Ioannis Papadopoulos (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002, S. 387 – 420, S. 402.

26 Vgl. dazu auch den Beitrag von Thomas Krumm in diesem Heft der ZParl.

27 Adrian Vatter, Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen 2002, S. 66 ff., S. 429. Seit den 1980er Jahren hat die Zahl von Regierungswahlen abgenommen, die auf der Grundlage breit abgestützter „Einheitslisten“ erfolgen. Bei diesen so genannten Bestätigungswahlen stehen von den an der Konkordanz beteiligten Parteien gemeinsam bestimmte Kandidaten zur Wahl, die vom Elektorat nur noch bestätigt werden. Die zunehmende Fragmentierung der Parteiensysteme und steigende Spannungen in den Regierungsparteien haben zu einer Zunahme an Kampfkandidaturen geführt, bei denen die Wählerschaft nun über größere Mitbestimmungsmöglichkeiten verfügt. Vatter interpretiert dies als Ausdruck eines gestiegenen Demokratiegrads in den Kantonen.

28 Ebenda, S. 81, S. 75.

In der Bundesrepublik stellen die Länder eine Ebene dar, auf der die Wähler des Öfteren mit neuen Parteien experimentieren. Aus diesem Grund weichen die Parteiensysteme von dem des Bundes häufig ab. Insbesondere in den Stadtstaaten haben es Neugründungen und Abspaltungen einfacher, die Fünfprozenthürde zu überspringen, etwa die Statt-Partei und die Schill-Partei in Hamburg oder Arbeit für Bremen (AfB). Auch rechtsextreme Parteien schaffen immer wieder den Einzug in die Landesparlamente. Die PDS (heute: Die Linke) hat sich nach der Wende in den ostdeutschen Landtagen ohnedies etabliert und ist mittlerweile auch in westdeutschen Landesparlamenten vertreten. Die Fragmentierung der Landtage – der wesentliche Baustein der Variable Wettbewerb bei *Vanhanen* – fällt daher von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich aus, was sich in der gemessenen Demokratiequalität niederschlagen dürfte. Die Schweizer Kantone wiederum unterscheiden sich voneinander noch stärker in den Dimensionen der Fragmentierung und Polarisierung der Parteiensysteme als die deutschen Länder. Die Verschiedenheiten spiegeln den Grad religiöser Heterogenität, unterschiedliche Schwellenwerte für den Einzug ins Parlament und die Bandbreite des sozioökonomischen Fortschritts wider. In Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Uri, Luzern, Zug und Wallis dominierten in den letzten Jahrzehnten zum Beispiel hegemoniale Zweiparteiensysteme mit einem niedrigen Fraktionalisierungsgrad, einem kleinen Anteil linker Parteien und geringer Polarisierung. Auf einem mittleren Fraktionalisierungsniveau mit einem proportional mittleren Anteil linker Parteien und einem moderaten Drei- bis Vierparteiensystem bewegen sich St. Gallen, Tessin, Glarus, Solothurn, Freiburg, Graubünden, Bern, Jura und Waadt. Demgegenüber verfügen Aargau, Basel Land, Basel Stadt, Genf, Neuenburg, Schaffhausen, Thurgau und Zürich über ausgeprägte Mehrparteiensysteme mit starken Zersplitterungstendenzen und einem höheren Anteil an linken Parteien.²⁹ Je stärker die Fragmentierung, desto häufiger wird zudem tendenziell von Instrumenten direkter Demokratie Gebrauch gemacht.³⁰

Zwar sind auch in den Verfassungen der deutschen Länder Elemente der Volksgesetzgebung verankert. Sie werden indessen kaum genutzt, da die gesetzgeberischen Zuständigkeiten der Länder eingeschränkt sind und etliche Themen, zum Beispiel den Haushalt und Steuern betreffend, von vornherein von der plebiszitären Agenda ausgenommen sind. Zudem sind die Zustimmungsquoren (bei Volksbegehren zwischen fünf und 20 Prozent, bei Volksentscheiden zwischen 25 und 30 Prozent, bei Verfassungsänderungen 50 Prozent) erheblich höher als in den Schweizer Kantonen. Dort werden direktdemokratische Elemente in großer Zahl angewandt, auch wenn ein beachtlicher Teil der Entscheidungen bei Regierung und Parlament verbleibt. Mehr als ein Drittel der Kantonsverfassungen schreibt ein obligatorisches Gesetzesreferendum vor, wonach eine Gesetzesänderung durch Volksabstimmung bestätigt werden muss. Daneben sehen beinahe alle Kantone ein fakultatives Referendum vor, bei dem die Stimmbürger die Beschlüsse des Parlaments anfechten können. Außerdem steht den Bürgern noch zu, über Verfassungs- und Gesetzesinitiativen sowie durch Finanz- und Verwaltungsreferenden am Entscheidungsprozess teilzuhaben.³¹

29 Ebenda, S. 200.

30 Vgl. hierzu *Adrian Vatter*, Lijphart Goes Regional. Different Patterns of Consensus in Swiss Democracies, in: *West European Politics*, 30. Jg. (2007), S. 197 – 226; *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 25), S. 210 f.

31 Vgl. hierzu *Wolf Linder*, Das politische System der Schweiz, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 3. Auflage, Wiesbaden 2006, S. 487 – 520, S. 511; *ders.*, a.a.O.

Die Partizipation variiert von Kanton zu Kanton. Dort, wo sich die Bürger von ihren Regierungsratsmitgliedern angemessen vertreten fühlen, machen sie wenig Gebrauch von ihren Volksrechten. Ein stark polarisierter Parteienwettbewerb, ein geringer Grad an kommunaler Autonomie und eine vergleichsweise schwache Repräsentation der Wählerschaft im Regierungsrat (geringe Konkordanz) führen demgegenüber dazu, dass sich die Bürger auch zwischen den Wahlen häufig an Entscheidungsprozessen beteiligen.³² Vor allem in Basel Stadt und Genf, aber auch in Zürich, Bern, Waadt und Freiburg werden häufig Referenden durchgeführt. Geringe Parteienvielfalt, hohe Regierungskonkordanz und einen unterdurchschnittlichen Gebrauch von Volksinitiativen und fakultativen Referenden zeigen Tessin, Wallis, Neuenburg, St. Gallen, Luzern und Solothurn. In Aargau, Thurgau, Jura, Schaffhausen und Basel Land hingegen agieren viele Parteien, die Regierungsparteien finden in der Wählerschaft geringe Unterstützung, Volksrechte werden wenig genutzt.³³

Partizipationsgewohnheiten, die Art des Parteienwettbewerbs und die Charakteristika der Regierungssysteme erzeugen somit nicht nur Unterschiede zwischen deutschen Ländern und Schweizer Kantonen, sondern sind voraussichtlich auch für innerstaatliche Variationen des Demokratiegrads verantwortlich. Diese Annahme soll im Folgenden in Form einzelner Hypothesen überprüft werden.

4. Hypothesen zur Demokratiequalität auf gliedstaatlicher Ebene

Deutschland und die Schweiz gelten als etablierte Demokratien. In ihren Bundesverfassungen ist die Demokratie als Strukturprinzip verankert, das nicht nur für die föderale Ebene, sondern auch für alle Gliedstaaten zu gelten hat (Art. 28 GG; Art. 51 Schweizerische Bundesverfassung). Auch wenn die Demokratiequalität zwischen den Nationalstaaten, den Gliedstaaten und innerhalb eines Gliedstaates über die Zeit variieren mag, so ist doch davon auszugehen, dass kein Kanton und kein Bundesland in einer Demokratiebewertung als Autokratie ausgewiesen wird (Hypothese 1). Um diese Annahme überprüfen zu können, werden dieselben Schwellenwerte wie bei *Vanhanen* herangezogen. Ein Gliedstaat gilt demnach als Autokratie, wenn entweder der ID-Wert unter sechs Punkten liegt, der Wert in der Dimension Partizipation 20 oder der Wert in der Dimension Wettbewerb 30 unterschreitet. Als plausibles Ergebnis ist zu erwarten, dass kein Kanton und kein Bundesland eine dieser drei Hürden „reißt“.

Die beiden kantonalen Wahlen, die Parlaments- und die Regierungsratswahl, können sowohl in der Dimension Partizipation als auch in der des Wettbewerbs voneinander beträchtlich abweichen. So ist es denkbar, dass Bürger beiden Institutionen eine unterschiedlich hohe Bedeutung beimessen und an Wahlen in unterschiedlichem Ausmaß teilnehmen. Da bei der Parlamentswahl das Verhältniswahlrecht und bei der Regierungsratswahl fast durchgängig das Mehrheitswahlrecht angewandt wird, kommt es außerdem voraussichtlich zu systematischen Variationen bei der Messung der Fragmentierung – bei *Vanhanen* also des Wettbewerbsgrads. Als Lösung für dieses Problem sieht der Index vor, dass beide Wah-

(Fn. 23), S. 106 f.; Raimund E. Germann, a.a.O. (Fn. 25), S. 403; im Überblick Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 25), S. 226 f.

32 Vgl. hierzu auch Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 27), S. 158 ff.

33 Vgl. ebenda, S. 405 ff.

len mit ihren verschiedenen Partizipations- und Wettbewerbsgraden gemäß der realen Machtverteilung in einem Staat gewichtet werden. Dies ist jedoch leichter gesagt als getan: Anders als bei den deutschen Ländern, die rein parlamentarische Systeme mit der Parlamentswahl als einziger Volkswahl verankert haben, gestaltet sich die Zuordnung der Kantone erheblich komplizierter. Es gibt durchaus beträchtlichen Spielraum für verschiedene Typisierungen: Legt man *Winfried Steffanis* Kriterium zur Klassifizierung präsidentieller Demokratien an, nämlich die fehlende Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament³⁴, müssten die Kantone als rein präsidentielle Systeme bewertet werden. Der ID-Wert kann dementsprechend lediglich auf der Grundlage der Regierungsratswahlen berechnet werden (100 Prozent). Auch *Adrian Vatter*³⁵ spricht, in Anlehnung an *Arend Lijpharts* Typologie, von den Kantonen als präsidentiellen Systemen. Die Argumentation *Lijpharts*³⁶ spräche in der Tat dafür, die Regierungsratswahlen stark zu gewichten, da die Kantone von den Elementen der Gewaltentrennung zwischen Regierung und Parlament sowie von der Volkswahl der Regierung als wesentlichen Elementen präsidentieller Systeme gekennzeichnet sind. Doch sind die kantonalen Regierungen nach dem Kollegialprinzip zusammengesetzt; die in einigen Kantonen stattfindende Wahl des Regierungspräsidenten durch das Parlament deutet ebenfalls auf Merkmale des Parlamentarismus hin. Dass kein Regierungsmitglied eine herausragende Machtposition innehat, wäre ein zusätzliches Argument dafür, die Schweizer Kantone als Mischsysteme mit starker Stellung der Kantonsregierungen einzuordnen. Die Berechnung des IDs könnte demzufolge anhand einer Gewichtung der Parlamentswahlen mit 25 Prozent und der Regierungsratswahlen mit 75 Prozent erfolgen. Es lässt sich jedoch ebenso gut begründen, beide institutionellen Zweige hälftig, das heißt jeweils mit 50 Prozent, zu gewichten – insbesondere wenn, wie in den Kantonen, die Parlamente nach dem Verhältniswahlrecht und die Regierungsratswahlen nach dem Mehrheitswahlrecht vorgenommen und damit systematische Unterschiede in der Fragmentierung erzeugt werden.³⁷ Sowohl eine Entscheidung für die 100- als auch für die 75- oder 50-Prozentvariante wäre somit vertretbar.

Angesichts dieser uneinheitlichen Typisierungsmöglichkeiten wird hier davon ausgegangen, dass die unterschiedliche Gewichtung der schweizerischen Parlaments- und Regierungsratswahlen die ID-Werte der Kantone spürbar beeinflussen kann (Hypothese 2).³⁸ Die damit gegebenen Spielräume, durch eine subjektive Bewertung den ID-Wert verändern zu können, werden im Folgenden anhand einer Sensitivitätsanalyse nachvollzogen. Dabei wird beobachtet, um wie viele Prozentpunkte sich der gemittelte ID-Wert verändert, wenn die Gewichtung der Wahlen variiert wird. Ein Einfluss wird angenommen, wenn dieser Wert zwischen den drei sinnvollen Gewichtungen der Regierungsratswahlen mit 100, 75 und 50 Prozent um mehr als fünf Prozentpunkte abweicht. Die Hypothese soll als bestätigt angesehen werden, wenn sie bei mindestens der Hälfte aller Kantone zutrifft. Der Schwel-

34 *Winfried Steffani*, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979, S. 39.

35 *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 27), S. 41 ff.

36 *Arend Lijphart*, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford 1992, S. 5.

37 *Tatu Vanhanen*, *Democratization*, a.a.O. (Fn. 5), S. 58 f.

38 Dabei verwenden wir aus Gründen der Übersichtlichkeit und Komplexitätsreduktion das arithmetische Mittel aller ID-Werte eines jeden Gliedstaates. Dieses Mittel bildet auch die Extrema der ID-Werte über die Zeit ab. Um die zeitlichen Schwankungen der ID-Werte zu verdeutlichen, werden zusätzlich auch die Standardabweichungen mit angegeben.

lenwert wurde für diese Hypothese bewusst restriktiv angesetzt, da ein Einfluss verschiedener Klassifikationen auf den Demokratiewert von *Vanhanen* nicht beabsichtigt ist.

Seit der letzten Studie *Vanhanens* von 2003 fließen direktdemokratische Elemente in die Berechnung des Index ein. Diese erweiterte Partizipations-Variable ging ursprünglich nicht mit der Erwartung einher, dass das Endergebnis der Messung von dem nur auf der Grundlage von Wahlen ermittelten Partizipationswert wesentlich abweicht und die Wahlbeteiligung kompensieren kann. Welchen Einfluss die Einbeziehung von Plebisziten auf den schließlich festgestellten Demokratiewert ausübt, ist noch nicht systematisch untersucht worden. Die kantonale Ebene bietet hierfür ein ausgezeichnetes Anschauungsobjekt. Wir gehen im Gegensatz zu *Vanhanen* davon aus, dass die Demokratiewerte der Kantone durch die Hinzunahme von direktdemokratischen Elementen erheblich beeinflusst werden (Hypothese 3). Um dies überprüfen zu können, wurden Abweichungen beobachtet, die bei einer Berechnung mit und ohne Referenden entstehen. Es sollte eine erhebliche Veränderung eintreten, wenn der durchschnittliche ID-Wert inklusive Referenden um mehr als 20 Prozentpunkte von dem gemittelten ID-Wert ohne Referenden abweicht. Die Hypothese soll als bestätigt gelten, wenn mindestens die Hälfte aller Kantone diese Abweichung aufweist. Auch dieser Schwellenwert wurde so ausgewählt, dass er den Intentionen *Vanhanens* entspricht. Eine größere Veränderung durch Referenden, die mehr als 20 Prozent beträgt, könnte nicht mehr als zusätzliche Komponente, die in den Partizipationswert einfließt, interpretiert werden, sondern käme der nicht erwünschten Kompensation einer niedrigen Wahlbeteiligung gleich.

Im Untersuchungszeitraum zwischen 1990 und 2006 gab es weder in Deutschland noch in der Schweiz große Systemeinschnitte oder politische Krisen. Auch auf gliedstaatlicher Ebene waren die politischen Systeme – trotz der Systemtransformation in den ostdeutschen Ländern – insgesamt stabil. Daher wird für die Gliedstaaten in beiden föderalen Systemen eine hohe zeitliche Homogenität der ID-Werte erwartet (Hypothese 4). Schwankungen können selbstverständlich auftreten, sie sollten sich aber nicht allzu stark auf den Demokratiewert auswirken. Um zeitliche Abweichungen abbilden zu können, werden die Variationskoeffizienten für die einzelnen Gliedstaaten ermittelt. Zeitliche Homogenität ist gegeben, wenn der Variationskoeffizient eines jeden Gliedstaats innerhalb des Untersuchungszeitraums nicht mehr als zehn Prozentpunkte beträgt. In den Studien von *Vanhanen* überschreiten die ID-Werte in den untersuchten westlichen konsolidierten Demokratien nur in Ausnahmefällen knapp diese Zehnprozenthürde. Stärkere Abweichungen, etwa in der Schweiz oder den USA, gehen auf Modifikationen bei der Berechnung oder auf Fehler *Vanhanens* zurück.³⁹

Die Güte eines Indexes sollte unter subjektiven Auswahlentscheidungen nicht leiden. Auf der Grundlage eines Vergleichs der Schweizer Kantone lässt sich besonders gut nach-

39 Die Studien *Vanhanens* von 1997 und 2003 enthalten drei Messpunkte, nämlich 1980, 1993 und 2001. Für die USA springt der Demokratiewert von 20,7 im Jahr 1993 auf beachtliche 37,7 im Jahr 2001. Dieser Sprung ist möglich, weil *Vanhanen* für 1993 den Partizipations- / Inklusionswert als Anteil der Wähler an der Gesamtbevölkerung berechnet, 2001 jedoch – ohne dies eigens auszuweisen oder zu begründen und ohne gleichzeitig den Berechnungsmodus für die anderen Länder 2001 zu ändern – offensichtlich den Anteil der Wähler an den registrierten Bürgern heranzieht. Damit korrigiert er den Demokratiegrad für die USA gegen die Regeln des Indexes künstlich nach oben. Für die Schweiz wurden 2001 erstmals direktdemokratische Elemente einbezogen, wodurch sich der Wettbewerbswert gegenüber 1993 beinahe verdoppelte.

vollziehen, ob der *Vanhanen*-Index dieser Anforderung genügt. Bei der Gewichtung der unterschiedlichen Arten von Wahlen, der Klassifikation der Gliedstaaten als parlamentarische, präsidentielle oder Mischsysteme und bei der Einbeziehung von Referenden in die Variable Partizipation trifft ein Forscher zwar in der Regel von Theorien und Typisierungen geleitete, aber eben doch subjektive Entscheidungen. Eine weitere Anforderung an einen Index besteht darin, dass die Qualität einer Demokratiemessung plausible Ergebnisse hervorbringen muss.

Während alle 16 Bundesländer in den Datensatz aufgenommen wurden, konnten für die Schweiz nicht alle 26 Kantone berücksichtigt werden. Aufgrund fehlender oder unvollständiger Daten sind vier systematische Ausfälle zu verzeichnen: In Appenzell Innerrhoden, Appenzell Außer rhoden, Uri und Graubünden wurden Regierung und Parlament im Untersuchungszeitraum teilweise ohne Urnengang per „offenen Handmehr“ gewählt, sodass keine archivierte Wahlstatistik in der Landsgemeinde beziehungsweise Freien Dorfgemeinschaft existiert.⁴⁰ Für alle berücksichtigten Gliedstaaten wurde der Zeitraum zwischen 1990 und 2006 herangezogen, beginnend mit der jeweils ersten Wahl nach 1990. Um den Partizipationsgrad zu ermitteln, werden als Berechnungsgrößen die Gesamtbevölkerung am Ende des jeweiligen Wahljahres und die absolute Anzahl der Wähler berücksichtigt⁴¹; der ermittelte Wert gilt für die gesamte Wahlperiode. Da die Werte durch die Einbeziehung von Referenden von Jahr zu Jahr variieren, wurden sie jährlich berechnet. Hieraus ergeben sich für die Schweizer Kantone insgesamt 336, für die deutschen Bundesländer 264 Fälle.⁴² Die Dimension Wettbewerb wiederum basiert auf der Sitzverteilung im Parlament und der Parteizugehörigkeit der Regierungsratsmitglieder. Die Werte wurden unmittelbar nach der Wahl erhoben und für die gesamte Wahlperiode konstant gehalten. Eine Ausnahme bildet der Kanton Obwalden, in dem bis einschließlich 1998 alle zwei Jahre die halbe Regierung neu gewählt wurde. Diese „hälf tige Erneuerungswahl“ ging ebenfalls in den Datensatz ein.

5. Ergebnis der Messung: autokratische Enklaven in der Schweiz?

Bereits die Überprüfung der ersten Hypothese fördert ein verblüffendes Ergebnis zutage: Während alle deutschen Länder ausnahmslos den Demokratien zuzurechnen sind (vgl. Tabellen 1 und 2), existieren dem Index zufolge in der Schweiz auch autokratische Regime. Tabelle 1 zeigt, dass es dort – unabhängig von allen möglichen Gewichtungen – immer mindestens einen Fall gibt, der als Autokratie identifiziert werden kann. Allerdings schwanken die Zahlen beträchtlich. Bei einer Gewichtung der Regierungsratswahl zu 100 Prozent (Kantone als präsidentielle Systeme) und ohne Einbezug der Referenden liegen 49 von 336 (14,6 Prozent) Fällen unterhalb des Schwellenwerts zur Demokratie. Nimmt man bei der-

40 Informationen der Staatskanzleien der Kantone 2008; *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 27), S. 167.

41 Teilweise stehen nur geschätzte Daten zur Verfügung, weil in einigen Kantonen die Handmehrabstimmungen vom Wahlleiter geschätzt und nicht ausgezählt werden.

42 Nach Wahlperioden 68 Fälle für Deutschland, für die Schweiz 94 (nur Regierungswahl) beziehungsweise 99 (Regierungs- und Parlamentswahl). In den Schweizer Kantonen finden die Regierungsratswahlen und Parlamentswahlen in der Regel gleichzeitig statt; lediglich in Aargau und in Thurgau liegen Regierungsratswahl und Parlamentswahl in unterschiedlichen Jahren, so dass sich die Anzahl insgesamt geringfügig erhöht.

Tabelle 1: Autokratische Regime in Deutschland und der Schweiz nach Berechnung des Vanhanen-Indexes (1990 bis 2006)		
	Anzahl	Anteil an den Gesamtfällen (in Prozent)
Schweiz*		
25 % ohne Referenden	23	6,9
50 % ohne Referenden	28	8,3
75 % ohne Referenden	38	11,3
100 % ohne Referenden	49	14,6
25 % mit Referenden	1	0,3
50 % mit Referenden	1	0,3
75 % mit Referenden	7	2,0
100 % mit Referenden	13	3,9
Deutschland sowohl mit als auch ohne Referenden: keine autokratischen Regime vorhanden.		
* jeweils unterschiedliche Gewichtung der Regionalratswahl. Quelle: Eigene Berechnungen.		

selben Gewichtung die Referenden hinzu, verringert sich diese Anzahl auf 13 Fälle (3,9 Prozent). Damit lässt sich ein beachtlicher Effekt direktdemokratischer Elemente auf den Demokratiegrad feststellen (vgl. Tabelle 3). Je stärker zudem die Parlamentswahl in die Berechnung eingeht, desto mehr nimmt auch die Anzahl der als Autokratien ausgewiesenen Kantone ab. Bei einer fünfzigprozentigen Gewichtung der Parlamentswahl lässt sich lediglich Waadt im Jahr 1998 als Autokratie ermitteln.⁴³ Fragt man ferner danach, in welcher Dimension „demokratische“ Werte unterschritten werden, lassen sich bei den Schweizer Kantonen für alle drei denkbaren Möglichkeiten Fälle finden. Am häufigsten wurde die Dimension Partizipation verletzt. Dass die Anzahl der Autokratien durch die Einberechnung von Referenden verringert werden kann, ist somit insbesondere dieser Dimension zuzuschreiben. Niedrige Partizipationswerte bei Wahlen werden so über den Schwellenwert von 20 Prozentpunkten angehoben. So fand zum Beispiel 1998 in Waadt kein Referendum statt, was die Zuordnung zu autokratischen Regimen in diesem Jahr erklärt. Der Kanton Obwalden ist der einzige Gliedstaat, in dem – je nach Gewichtung der Wahlen – im gesamten Untersuchungszeitraum jeder Demokratieschwellenwert mindestens einmal unterschritten wird (vgl. Tabelle 7). Daneben gibt es Kantone, die in einzelnen Jahren die von *Vanhanen* definierten Grenzen unter- und dann wieder überschreiten.

Die erste Hypothese ist somit eindeutig zurückzuweisen: Autokratien lassen sich zwar auf der Grundlage des *Vanhanen*-Indexes nicht in Deutschland, wohl aber in der Schweiz messen. Dafür sind zwei alternative Erklärungen denkbar: Entweder hat das Instrument valide gemessen und somit ein überraschendes Ergebnis, nämlich die Existenz autokratischer Enklaven in der Schweiz, zutage gefördert – oder aber die Sinnhaftigkeit der auf dieser Grundlage erzielten Ergebnisse muss bezweifelt werden. Angesichts der Tatsache, dass *Vanhanen* selbst die Schweiz zweifelsfrei als Demokratie ausweist, ist die letztere Variante

43 Die vollständigen Daten sind hier aus Platzgründen nicht tabellarisch darstellbar.

Tabelle 2: Werte der deutschen Länder nach dem Vanhanen-Index (1990 bis 2006, arithmetisches Mittel, Standardabweichung)

	ohne Referenden	mit Referenden
Baden-Württemberg ^c		
\bar{X}	23,64	23,64
\bar{S}	4,03	4,03
Bayern ^a		
\bar{X}	18,01	18,57
\bar{S}	3,45	3,79
Berlin ^a		
\bar{X}	31,23	31,76
\bar{S}	3,49	3,10
Brandenburg ^a		
\bar{X}	24,78	25,07
\bar{S}	5,20	5,28
Bremen ^b		
\bar{X}	27,79	27,79
\bar{S}	4,66	4,66
Hamburg ^b		
\bar{X}	26,54	27,02
\bar{S}	2,56	2,81
Hessen ^b		
\bar{X}	26,46	26,99
\bar{S}	1,58	2,16
Mecklenburg-Vorpommern ^a		
\bar{X}	31,92	32,09
\bar{S}	4,24	4,28
Niedersachsen ^a		
\bar{X}	27,59	27,58
\bar{S}	2,28	2,28
Nordrhein-Westfalen ^a		
\bar{X}	24,31	24,32
\bar{S}	1,32	1,32
Rheinland-Pfalz ^b		
\bar{X}	27,29	27,47
\bar{S}	3,30	3,51
Saarland ^a		
\bar{X}	26,15	26,15
\bar{S}	3,34	3,34
Sachsen ^a		
\bar{X}	19,45	19,45
\bar{S}	4,08	4,08
Sachsen-Anhalt ^a		
\bar{X}	28,58	28,75
\bar{S}	3,42	3,42
Schleswig-Holstein ^b		
\bar{X}	29,07	29,26
\bar{S}	1,27	1,70
Thüringen ^a		
\bar{X}	25,59	25,59
\bar{S}	4,08	4,08

^a Werte für den Zeitraum 1990 bis 2006, ^b Werte für den Zeitraum 1991 bis 2006, ^c Werte für den Zeitraum 1992 bis 2006.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Werte der Schweizer Kantone nach dem Vanhanen-Index ID (1990 bis 2006, arithmetisches Mittel, Standardabweichung)									
ohne Referenden					mit Referenden				
Gewichtung der Regierungsratswahl					Gewichtung der Regierungsratswahl				
	100%	75%	50%	25%		100%	75%	50%	25%
Aargau ^d									
\bar{X}	15,42	15,61	16,36	17,09		29,22	29,89	31,41	32,91
\bar{S}	5,16	4,44	4,00	3,59		9,18	9,13	9,42	9,76
Basel (Land) ^b									
\bar{X}	13,84	14,70	15,58	16,47		27,15	28,45	30,22	31,79
\bar{S}	1,10	1,10	1,10	1,09		4,35	4,62	4,76	4,97
Basel (Stadt) ^c									
\bar{X}	18,20	18,48	18,76	19,03		30,06	30,63	31,20	31,77
\bar{S}	2,62	2,44	2,32	2,26		5,17	5,22	5,36	5,58
Bern ^a									
\bar{X}	13,04	13,64	14,24	14,85		23,63	23,75	25,55	26,53
\bar{S}	1,46	1,39	1,37	1,40		7,50	8,66	7,84	8,02
Freiburg ^b									
\bar{X}	16,81	17,41	17,97	18,53		26,99	27,94	28,84	29,74
\bar{S}	1,21	1,22	1,29	1,37		6,99	7,19	7,46	7,74
Gen ^d									
\bar{X}	13,93	14,15	14,37	14,59		31,28	31,78	32,28	32,78
\bar{S}	0,80	0,88	0,96	1,04		5,68	5,87	6,07	6,27
Glarus ^a									
\bar{X}	18,88	19,13	19,38	19,63		26,32	26,75	27,18	27,61
\bar{S}	3,10	2,71	2,37	2,12		7,81	7,89	8,07	8,33
Jura ^a									
\bar{X}	21,21	22,86	24,51	26,16		30,45	32,91	35,37	37,82
\bar{S}	4,62	3,63	2,66	1,74		8,89	8,37	8,18	8,34
Luzern ^b									
\bar{X}	17,36	17,73	18,11	18,50		28,03	28,58	29,13	29,68
\bar{S}	3,26	2,39	1,59	1,06		7,51	6,48	5,67	5,19
Neuenburg ^d									
\bar{X}	17,09	17,04	16,99	16,94		28,09	28,15	28,20	28,26
\bar{S}	3,73	3,28	2,87	2,54		6,01	5,92	5,97	6,15
Nidwalden ^c									
\bar{X}	18,49	18,85	19,20	19,54		25,00	25,57	26,13	26,69
\bar{S}	3,66	3,60	3,55	3,51		3,47	3,59	3,73	3,88
Obwalden ^{a,f}									
\bar{X}	10,76	11,41	12,04	12,64		19,68	19,99	20,26	20,51
\bar{S}	12,57	10,15	7,79	5,56		13,59	10,92	8,34	6,03
St. Gallen ^c									
\bar{X}	12,32	13,06	13,81	14,57		22,03	23,05	24,09	25,13
\bar{S}	1,47	1,20	0,93	0,70		6,58	6,88	7,20	7,54
Schaffhausen ^c									
\bar{X}	23,62	24,41	25,18	25,95		36,62	37,85	39,06	40,27
\bar{S}	0,38	0,88	1,47	2,10		5,71	5,63	5,65	5,78
Schwyz ^c									
\bar{X}	11,84	12,59	13,34	14,09		22,22	23,60	24,99	26,38
\bar{S}	2,44	2,51	2,59	2,68		3,94	4,11	4,30	4,52
Solothurn ^d									
\bar{X}	19,72	20,05	20,38	20,71		36,22	36,79	37,37	37,95
\bar{S}	1,36	1,21	1,07	0,94		4,03	3,91	3,82	3,75
Tessin ^b									
\bar{X}	25,58	26,36	27,15	27,95		33,08	34,09	35,10	36,12
\bar{S}	0,74	0,63	1,06	1,70		4,76	4,51	4,31	4,17
Thurgau ^c									
\bar{X}	12,91	15,17	15,18	15,15		21,31	23,92	24,28	24,60
\bar{S}	1,27	1,79	1,81	1,99		5,35	5,61	5,98	6,42
Waadt ^a									
\bar{X}	13,48	13,64	13,67	13,69		23,23	23,48	23,59	23,70
\bar{S}	3,00	2,95	3,01	3,08		7,91	8,03	8,20	8,39
Wallis ^d									
\bar{X}	13,72	14,58	15,56	16,56		15,01	16,04	17,20	18,38
\bar{S}	3,35	2,58	1,65	0,89		3,30	2,62	2,23	2,55

Fortsetzung Tabelle 3									
Zürich ^b									
\bar{X}	16,81	16,86	16,92	16,97		25,29	25,25	25,21	25,16
\bar{S}	1,26	1,35	1,46	1,60		6,81	6,59	6,37	6,17
Zug ^a									
\bar{X}	19,88	19,82	19,64	19,46		32,03	31,86	31,58	31,31
\bar{S}	1,56	1,32	1,24	1,18		7,11	6,93	6,77	6,62
^a Werte für den Zeitraum 1990 bis 2006, ^b Werte für den Zeitraum 1991 bis 2006, ^c Werte für den Zeitraum 1992 bis 2006, ^d Werte für den Zeitraum 1993 bis 2006, ^e Werte für den Zeitraum 1998 bis 2006, ^f Wahlbeteiligung bis 1998 geschätzt, Stille Wahl 2006. Quelle: Eigene Berechnungen.									

anzunehmen. Der Index fällt damit hinter seine eigentliche Zielsetzung zurück, autokratische und demokratische Systeme zweifelsfrei unterscheiden zu können.⁴⁴

Die Zweifel an der Güte des Instruments verstärken sich, wenn der Einfluss unterschiedlicher Gewichtungen der Regierungsrats- und Parlamentswahlen einer genaueren Prüfung unterzogen wird (vgl. Tabelle 4; zweite Hypothese). Hierfür wurde die Regierungsratswahl einmal mit 50, einmal mit 100 Prozent berücksichtigt. Berechnet man die Demokratie-

Tabelle 4: Variation der Werte des Vanhanen-Indexes durch unterschiedliche Gewichtungsmöglichkeiten der Regierungsratswahl in den Schweizer Kantonen (1990 bis 2006, 50- und 100-Prozent-Gewichtung)			
ohne Referenden		mit Referenden	
Thurgau	+ 17,58 %	Jura	+ 16,16 %
Jura	+ 15,56 %	Wallis	+ 14,59 %
Wallis	+ 13,41 %	Thurgau	+ 13,94 %
Schwyz	+ 12,67 %	Schwyz	+ 12,47 %
Basel (Land)	+ 12,57 %	Basel (Land)	+ 11,31 %
St. Gallen	+ 12,09 %	St. Gallen	+ 9,35 %
Obwalden	+ 11,90 %	Bern	+ 8,13 %
Bern	+ 10,58 %	Aargau	+ 7,49 %
Freiburg	+ 6,90 %	Freiburg	+ 6,85 %
Schaffhausen	+ 6,60 %	Schaffhausen	+ 6,66 %
Tessin	+ 6,14 %	Tessin	+ 6,11 %
Aargau	+ 6,10 %	-----	
-----		Nidwalden	+ 4,52 %
Luzern	+ 4,32 %	Luzern	+ 3,92 %
Nidwalden	+ 3,84 %	Basel (Stadt)	+ 3,80 %
Solothurn	+ 3,35 %	Glarus	+ 3,29 %
Genf	+ 3,16 %	Genf	+ 3,20 %
Basel (Stadt)	+ 3,08 %	Solothurn	+ 3,18 %
Glarus	+ 2,54 %	Obwalden	+ 2,95 %
Waadt	+ 1,41 %	Waadt	+ 1,55 %
Zug	- 1,21 %	Zug	- 1,40 %
Zürich	+ 0,65 %	Neuenburg	+ 0,39 %
Neuenburg	- 0,59 %	Zürich	- 0,32 %
Quelle: Eigene Berechnungen.			

44 Tatu Vanhanen, Prospects of Democracy, a.a.O. (Fn. 5), S. 37; Hans-Joachim Lauth, a.a.O. (Fn. 9), S. 249.

grade für diese Varianten ohne Referenden, weichen die gemittelten ID-Werte in zwölf Kantonen um über fünf Prozentpunkte voneinander ab. Dies entspricht einem Anteil von 54,5 Prozent aller untersuchten Kantone. Werden direktdemokratische Elemente einbezogen, sinkt die Quote unwesentlich auf 50 Prozent. Hypothese zwei kann somit insgesamt als bestätigt gelten: Eine unterschiedliche Gewichtung der Regierungsrats- und Parlamentswahlen beeinflusst den Demokratiegrad spürbar.

Wie schon bei der Überprüfung der ersten Hypothese erwähnt, fällt auf, dass der Demokratiewert in nahezu allen Fällen mit zunehmender Gewichtung der Parlamentswahlen ansteigt.⁴⁵ Dieser Trend verstärkt sich noch, wenn man zur Kontrolle die Regierungsratswahl nur mit fiktiven 25 Prozent einberechnet. Dieser Effekt ist aber nicht auf eine unterschiedliche Beteiligung an den Wahlen zu den jeweiligen Institutionen zurückzuführen, sondern wesentlich durch die Dimension Wettbewerb verursacht. Durch das bei Parlamentswahlen angewandte Verhältniswahlrecht wird insgesamt ein höherer Fraktionalisierungsgrad erzeugt als bei der Mehrheitswahl der Regierungsräte.

Die Überprüfung der dritten Hypothese fördert für die Gliedstaaten beider Länder unterschiedliche Befunde zutage: Während der Einfluss der Referenden auf den Demokratiewert der Schweizer Kantone überaus groß ist, verändern die direktdemokratischen Elemente die Werte für die deutschen Länder kaum (vgl. Tabellen 1 und 3). Letzteres kann insofern kaum verwundern, als diese Instrumente im politischen Alltag Deutschlands eine untergeordnete Rolle spielen. In keinem Bundesland wurden in den untersuchten 17 Jahren mehr als vier Referenden abgehalten, in sieben Gliedstaaten wurde sogar kein einziger Volksentscheid durchgeführt. Somit stellt sich in den deutschen Ländern tatsächlich der von *Vanhanen* beabsichtigte Effekt ein, demzufolge direktdemokratische Elemente eher als zusätzliche Partizipationsquelle zu betrachten sind. Sie erhöhen den Partizipationswert lediglich um einige Punkte und spielen gegenüber der Hauptvariable, der Wahlbeteiligung, eine untergeordnete Rolle.⁴⁶ In den Schweizer Kantonen hingegen werden die Referenden zur alles überragenden Größe. Nimmt man sie in die Berechnung auf, wird nur in einem einzigen Fall, nämlich in Wallis, die hier gesetzte Marke von 20 Prozent nicht überschritten. In Genf wird der ID-Wert durch die Berücksichtigung der Referenden sogar mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle 5). Zudem kommt es mehrfach vor, dass ein Gliedstaat, der allein aufgrund der bei Wahlen erzielten Werte eigentlich als Autokratie auszuweisen wäre, nun in den Kreis der demokratischen Kantone vorstößt.

Ein solcher unverhältnismäßiger Effekt auf den Demokratiegrad war von *Vanhanen* keineswegs beabsichtigt.⁴⁷ Zwar sind Plebiszite in den Ländern, die eine große Anzahl von Referenden abhalten, durchaus Ausdruck der Macht des Volkes und seiner Partizipationsmöglichkeiten. Insofern sollte es unstrittig sein, dass sie in Staaten, die nicht überwiegend repräsentative Strukturen aufweisen, angemessen zu berücksichtigen sind. Deshalb könnte man die für die Schweizer Kantone erzielten Werte durchaus als sinnvolles Ergebnis begrüßen. Jedoch ist die Art und Weise, wie der Index direktdemokratische Elemente operationalisiert, mit äußerster Vorsicht zu genießen: Zum einen werden sie allein aufgrund ihrer bloßen Anwendung und nicht ihrer tatsächlichen Nutzung durch die Bürger in die Partizipationsdimension einbezogen. Auf diese Weise verändert sich die Berechnungslogik, denn

45 Ausnahmen sind die Kantone Neuenburg und Zug.

46 So *Tatu Vanhanen*, *Democratization*, a.a.O. (Fn. 5), S. 62.

47 Ebenda, S. 62.

Tabelle 5: Variation der Werte des Vanhanen-Indexes durch Hinzunahme von Referenden in der Schweiz und in Deutschland (1990 bis 2006)

Schweiz*		Deutschland	
Genf	+ 124,59 %	— / —	
Basel (Land)	+ 93,54 %	-----	
Aargau	+ 91,48 %	Bayern	+ 3,19 %
Schwyz	+ 87,45 %	Hessen	+ 2,00 %
Solothurn	+ 83,49 %	Hamburg	+ 1,81 %
St. Gallen	+ 76,49 %	Berlin	+ 1,70 %
Obwalden	+ 75,20 %	Brandenburg	+ 1,17 %
Bern	+ 74,12 %	Rheinland-Pfalz	+ 0,66 %
Waadt	+ 72,14 %	Schleswig-Holstein	+ 0,65 %
Basel (Stadt)	+ 65,75 %	Sachsen-Anhalt	+ 0,59 %
Neuenburg	+ 65,20 %	Mecklenb.-Vorpommern	+ 0,53 %
Luzern	+ 61,20 %		
Zug	+ 60,75 %	In allen anderen Bundesländern gab es im untersuchten Zeitraum kein Referendum.	
Freiburg	+ 60,20 %		
Thurgau	+ 57,68 %		
Schaffhausen	+ 55,06 %		
Zürich	+ 49,76 %		
Jura	+ 43,96 %		
Glarus	+ 39,83 %		
Nidwalden	+ 35,65 %		
Tessin	+ 29,32 %		

Wallis	+ 10,01 %		

* exemplarisch für die 75-Prozent-Gewichtung der Regierungsratswahl.
Quelle: Eigene Berechnungen.

wenn nur die Zahl der Referenden in den Index eingeht, wird nicht mehr die real existierende Partizipation, sondern die potentielle berechnet. Auf diese Weise durchkreuzt *Vanhanen* sein ursprüngliches Ansinnen, ausschließlich die realen Machtverhältnisse messen zu wollen und nicht die institutionell verankerten.⁴⁸ Zum anderen sind fünf Prozentpunkte pro Referendum im Verhältnis zur Wahlbeteiligung ein recht hoher Wert, der den gemessenen Demokratiegrad stark nach oben korrigiert. Ferner wird die Begrenzung der Zahl der Referenden auf sechs pro Jahr ihrer Bedeutung in Staaten mit ausgeprägten direktdemokratischen Elementen nicht gerecht. Viele der Kantone überschreiten diese willkürlich gesetzte Grenze. Der Index blendet Unterschiede auf einem hohen Niveau somit vollständig aus. So haben etwa 1998 elf der 22 Kantone mehr als sechs Referenden abgehalten; einen Spitzenwert erzielt Aargau mit sogar 19 Abstimmungen. Als Ergebnis bleibt folglich festzuhalten, dass die Operationalisierung direktdemokratischer Elemente keine schlüssigen Ergebnisse liefert.

Entgegen der vierten Annahme sind beträchtliche zeitliche Veränderungen der gliedstaatlichen Demokratiewerte festzustellen (vgl. Tabelle 6). In den deutschen Ländern über-

48 Ebenda, S. 60 f.; vgl. weiterhin *Heidrun Abromeit*, Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts, in: PVS, 45. Jg. (2004), S. 73 – 93.

schreiten die berechneten Werte mehrheitlich die von uns gesetzte Zehnprozentgrenze, und zwar unabhängig davon, ob Referenden eingerechnet werden oder nicht. Auch in der Schweiz übersteigt die Mehrheit der Kantone, nämlich 13, diesen Wert. Einen Extremwert

Tabelle 6: Schwankungen der gliedstaatlichen Werte des Vanhanen-Indexes über die Zeit in Deutschland und der Schweiz (1990 bis 2006, Variationskoeffizient)*

Schweiz (ohne Referenden)		Schweiz (mit Referenden)		Deutschland	
Obwalden	89,0 %	Obwalden	54,6 %	Brandenburg	21,1 %
Aargau	28,4 %	Bern	36,4 %	Sachsen	21,0 %
Waadt	21,6 %	Waadt	34,2 %	Bayern	20,4 %
Schwyz	19,9 %	Aargau	30,6 %	Baden-Württemberg	17,1 %
Neuenburg	19,3 %	St. Gallen	29,9 %	Bremen	16,8 %
Nidwalden	19,1 %	Glarus	29,5 %	Thüringen	15,9 %
Wallis	17,7 %	Zürich	26,1 %	Mecklenburg-Vorpommern	13,3 %
Jura	15,9 %	Freiburg	25,7 %	Saarland	12,8 %
Glarus	14,2 %	Luzern	25,4 %	Rheinland-Pfalz	12,7 %
Luzern	13,5 %	Thurgau	23,5 %	Sachsen-Anhalt	11,9 %
Basel (Stadt)	13,2 %	Luzern	22,7 %	Hamburg	10,4 %
Thurgau	11,8 %	Zug	21,8 %	-----	
Bern	10,2 %	Neuenburg	21,0 %	Berlin	9,8 %
-----		Genf	18,4 %	Niedersachsen	8,3 %
St. Gallen	9,2 %	Basel (Stadt)	17,6 %	Hessen	8,0 %
Zürich	8,0 %	Schwyz	17,4 %	Schleswig-Holstein	5,8 %
Basel (Land)	7,4 %	Wallis	16,3 %	Nordrhein-Westfalen	5,4 %
Freiburg	7,0 %	Basel (Land)	16,2 %		
Zug	6,7 %	Schaffhausen	14,9 %		
Genf	6,2 %	Nidwalden	14,0 %		
Solothurn	6,0 %	Tessin	13,2 %		
Schaffhausen	3,6 %	Solothurn	10,6 %		

* exemplarisch für die 75-Prozent-Gewichtung der Regierungsratswahl der Kantone, Bundesländer exemplarisch mit Referenden.

Lesehilfe: Der Variationskoeffizient (auch durchschnittliche oder relative Standardabweichung) ist definiert als Division der Standardabweichung (s) und des Mittelwerts (x) einer Variablenreihe. Die Prozentzahl drückt somit aus, wie weit die einzelnen Ausprägungen (jährliche ID-Werte) durchschnittlich um den Mittelwert streuen (Varianz der ID-Werte). Ein höherer Prozentwert bedeutet somit eine größere Inhomogenität der einzelnen jährlich erhobenen IDs. Zwei Beispiele: Der Wert 28,4 Prozent von Aargau bedeutet, dass die einzelnen ID-Werte des Kantons durchschnittlich um 28,4 Prozent vom Mittelwert abweichen – ganz gleich in welche Richtung. Hingegen weichen die IDs von Solothurn lediglich um durchschnittlich sechs Prozent vom Mittelwert des Kantons ab. Über die gesamte Zeitreihe betrachtet sind die ID-Werte Solothurns somit homogener als die des Kantons Aargau.

Quelle: Eigene Berechnungen.

weist der Kanton Obwalden auf, dessen Variationskoeffizient stattliche 89 Prozent beträgt. Dies bedeutet, dass die Demokratiewerte dort extrem über die Zeit streuen und Demokratie demzufolge von Jahr zu Jahr eine unterschiedliche „Qualität“ aufweist (vgl. Tabelle 6). Nimmt man die Referenden in die Berechnung auf, zeigen sogar alle 22 untersuchten Kantone frappierende zeitliche Veränderungen. Nur bei einer 25-prozentigen Gewichtung der Regierungsratswahlen und unter Auslassung der Referenden lässt sich die Hypothese bestätigen. Eine solche Konzeption kantonaler Politik wird jedoch der institutionellen Ausgestaltung der Schweizer Gliedstaaten nicht gerecht und kann deshalb vernachlässigt werden. Insgesamt sind die ermittelten Werte somit als höchst unplausibel zu betrachten. Es gibt keine überzeugenden Argumente, die für eine solche zeitliche Heterogenität sprechen würden, denn weder in den Bundesländern noch in den Kantonen kam es zu gravierenden Systemeinschnitten. Die umfassenden Schwankungen der gliedstaatlichen Demokratiewerte auf der Zeitachse weisen ferner auf die Möglichkeit hin, dass die von *Vanhanen* in seinem Querschnittsvergleich von Nationalstaaten gemessenen Werte stark zufallsabhängig und nur eingeschränkt aussagekräftig sind.

Angesichts der beträchtlichen subjektiven Gewichtungsmöglichkeiten bei der Klassifikation von Mischsystemen, der Möglichkeit, Referenden einzubeziehen oder nicht, sowie bei der Festlegung von Schwellenwerten muss die Objektivität des Indexes somit in Frage gestellt werden. Diese Mängel lassen sich anhand der Schweizer Kantone deutlicher herausarbeiten als für die deutschen Länder, weil es sich bei diesen zweifelsfrei um parlamentarische Regierungssysteme handelt und sie nur wenige Referenden durchführen. Allerdings weist auch ein Vergleich des Freistaats Bayern, gemäß Index das am wenigsten demokratische Bundesland, mit Mecklenburg-Vorpommern, das im arithmetischen Mittel die besten ID-Werte erzielt (vgl. Tabelle 2), auf systematische, durch den Index verursachte Verzerrungen hin. Die vergleichsweise hohe Demokratiequalität Mecklenburg-Vorpommerns lässt sich zum einen durch den Wahltermin erklären. Die Landtagswahlen fanden mit Ausnahme der letzten am selben Tag wie die Bundestagswahlen statt, weshalb auch die Wahlbeteiligung höher ausfiel als bei Landtagswahlen in Bayern. Auch wirkt sich die prädominante Stellung der CSU im Parteiensystem, die im Untersuchungszeitraum stets mehr als 50 Prozent der Mandate (teilweise eine Zweidrittelmehrheit) erringen konnte und daher für einen geringen Fragmentierungsgrad verantwortlich ist, zuungunsten der gemessenen Demokratiequalität aus. Ob das Land Bayern deshalb tatsächlich weniger demokratisch ist als Mecklenburg-Vorpommern, darf bezweifelt werden.

Anhand einer Einzelfallanalyse sollen diese dem *Vanhanen*-Index eigenen Probleme nun plastischer herausgearbeitet werden. Wie Tabelle 7 zeigt, stellt Obwalden in mancherlei Hinsicht einen markanten Fall dar. Die Demokratiewerte des Kantons schwanken über die Zeit selbst dann erheblich, wenn man die Gewichtung der Regierungsratswahl nicht variiert. Die Werte können aber nicht nur von einem Jahr auf das andere um ein Mehrfaches höher liegen, sondern sich auch innerhalb eines betrachteten Jahres erheblich verändern, je nachdem, wie man das Verhältnis von Regierungsrats- und Parlamentswahlen definiert und ob Referenden in die Berechnung einfließen oder nicht. Obwalden wird in einzelnen Jahren vom Index aus unterschiedlichen Gründen als Autokratie ausgewiesen: Einmal ist die Wettbewerbsdimension verletzt, einmal sind die Partizipationswerte zu niedrig. In etlichen Jahren liegt der ID-Wert zudem unter sechs Punkten und rangiert damit nicht mehr im demokratischen Spektrum. Obwalden eignet sich als Fall also hervorragend, um die Auswirkungen verschiedener Gewichtungsmodi auf die Klassifikation als Demokratie oder Au-

Tabelle 7: Werte des Kantons Obwalden nach dem Vanhanen-Index (1990 bis 2006)*

	ohne Referenden Gewichtung der Regierungsratswahl				mit Referenden Gewichtung der Regierungsratswahl			
	100 %	75 %	50 %	25 %	100 %	75 %	50 %	25 %
1990	4,96^a	6,74	8,72	10,87	10,67^c	12,85	15,21	17,76
1991	4,96^a	6,74	8,72	10,87	9,24^c	11,32	13,59	16,04
1992	1,51^a	3,98^a	6,76	9,84	10,08^c	13,14	16,50	20,16
1993	1,51^a	3,98^a	6,76	9,84	5,80^a	8,56	11,63	15,00
1994	2,08^a	4,35^a	6,33^b	8,00	14,94	16,45	17,67	18,58
1995	2,08^a	4,35^a	6,33^b	8,00	14,94	16,45	17,67	18,58
1996	3,41^a	5,29^a	6,91^b	8,28	16,27	17,39	18,25	18,58
1997	3,41^a	5,29^a	6,91^b	8,28	5,55^a	7,31^b	8,80	10,04
1998	7,37^b	8,32	9,17	9,93	20,23	20,69	21,05	21,32
1999	7,37^b	8,32	9,17	9,93	15,94	16,57	17,09	17,53
2000	7,37^b	8,32	9,17	9,93	20,23	20,69	21,05	21,32
2001	7,37^b	8,32	9,17	9,93	20,23	20,69	21,05	21,32
2002	32,37	28,94	25,54	22,16	56,37	50,48	44,63	38,80
2003	32,37	28,94	25,54	22,16	32,37	28,94	25,54	22,16
2004	32,37	28,94	25,54	22,16	40,37	36,12	31,90	27,71
2005	32,37	28,94	25,54	22,16	32,37	28,94	25,54	22,16
2006	0,00^a	4,23^a	8,40^b	12,50	9,00^b	13,16	17,26	21,30

* Die fett markierten Werte zeigen die Jahre an, in denen Obwalden als Autokratie ermittelt wurde.

^a Autokratie, weil Gesamt-ID unter sechs liegt.

^b Autokratie, weil Partizipationsdimension verletzt wird.

^c Autokratie, weil Wettbewerbsdimension verletzt wird.

Quelle: Eigene Berechnungen.

tokratie nachzuzeichnen. Daneben gibt es einige Besonderheiten im kantonalen politischen System, die sich ebenfalls in den gemessenen Demokratiewerten niederschlagen.

Nimmt man eine hundertprozentige Gewichtung der Regierungsratswahl ohne Referenden an, wäre Obwalden bis auf die vier Jahre zwischen 2002 und 2005 ausnahmslos als Autokratie einzustufen. Im Jahr 2006 liegt der Wert sogar bei Null. In den vier „demokratischen“ Jahren erreicht der ID-Wert mit 32,37 Punkten aber beachtliche Höhen, obwohl er ein Jahr davor noch bei 7,37 lag. Von besonderem Interesse ist zudem der für das Jahr 2006 gemessene Wert Null. Einen solchen Befund kann es nach *Vanhanen* entweder nur für Systeme wie Nordkorea, Irak oder Libyen geben, oder wenn Ereignisse wie ein Militärputsch oder eine Revolution eintreffen. Derlei Erklärungen greifen für den Fall Obwalden aber offensichtlich nicht. Die Gründe für diesen Wert sind vielmehr recht einfacher Natur. Im Jahr 2006 fand die Gesamterneuerungswahl der Exekutive, also des Regierungsrats, statt. Die neue Regierung ging allerdings nicht aus einer Urnenwahl, sondern aus einer „stillen Wahl“ hervor. Ein solcher Wahlmodus ist im Kanton Obwalden vorgesehen, wenn bei einer anstehenden Wahl nicht mehr Kandidaten antreten, als Mandate in der Regierung zu besetzen sind. Auf diese Weise werden die Regierungsratsmitglieder im Amt bestätigt, ohne dass die Bürger zur Urne gerufen werden. Für den Fall, dass die Bürger mit dieser Entscheidung nicht einverstanden sind, ist im Abstimmungsgesetz des Kantons (Art. 54 ff.) ein Beschwerderecht vorgesehen. Von diesem Recht haben die Bürger aber 2006 keinen

Gebrauch gemacht.⁴⁹ *Vanhanen* zufolge besteht nun aber dort, wo keine Partizipation stattfindet, auch keine Demokratie. Dieser Befund verdeutlicht, welche erratischen Messergebnisse der ID hervorbringt: Die Aufteilung der Macht zwischen den Eliten im Rahmen der freiwilligen Konkordanz führt bei „stillen Wahlen“ und Bestätigungswahlen gleichermaßen dazu, dass die Wählerpräferenzen eine untergeordnete Rolle spielen – unabhängig davon, ob die Wähler an die Urne gerufen werden oder nicht. Jedoch misst der ID in einem Fall Partizipation, im anderen Fall aber nicht. Dies zeigt, dass der Index aufgrund seiner Orientierung am Wettbewerbsmodell Konkordanzdemokratien nicht zuverlässig einzuordnen vermag.

An dieser Stelle offenbart sich, wie stark direktdemokratische Verfahren auf die gemessene Demokratiequalität wirken. Ohne Referenden ist die Zahl der Autokratien in Obwalden dreimal so hoch wie bei einer Messung, die direktdemokratische Instrumente berücksichtigt. Besonders auffällig ist auch der Demokratiewert, der bei einer einhundertprozentigen Gewichtung der Regierungsratswahlen einschließlich Referenden für das Jahr 2002 erzielt wird. Obwalden erreicht dann einen Wert von 56,37, der nicht nur der höchste in dieser Untersuchung gemessene ist, sondern auch in keinem anderen Nationalstaat der Erde erzielt wird. Er kontrastiert besonders mit dem Wert von 5,55 im Jahre 1997, der Obwalden bei gleicher Gewichtung eindeutig als Autokratie ausweist. Diese extremen Schwankungen muten paradox an, lassen sich aber recht einfach erklären: Bei den Regierungsratswahlen 2002 nahm mit 13555 Wählern von knapp 33000 Einwohnern fast die Hälfte der Bürger teil. Diese für Obwaldener Verhältnisse extrem hohe Wahlbeteiligung ist darauf zurückzuführen, dass die Wahl von 2002 die erste war, bei der der gesamte Regierungsrat in einer Urnenwahl bestimmt wurde. Bis 1998 wurde der Regierungsrat alle zwei Jahre bei einer „hälftigen Erneuerungswahl“ nur zur Hälfte „per offenem Handmehr an der Landsgemeinde“ neu gewählt. Die Beteiligung lag zumeist nur bei knapp fünf Prozent der Bevölkerung. Entsprechend niedrig sind auch die Werte in der Dimension Partizipation. Hinzu kommt, dass auch die Zahl der Referenden beträchtlich variiert. Während 1997 nur ein einziges Referendum abgehalten wurde, waren es 2002 sechs – somit floss exakt das Maximum an nach *Vanhanen* verrechenbaren direktdemokratischen Elementen in die Berechnung ein. Der ID-Wert wurde 2002 überdies in der Dimension Wettbewerb gesteigert: Es gehörten nur zwei von fünf Regierungsratsmitgliedern der selben Partei an (der CVP), was einen guten Wert von 60 Prozent ergibt. 1997 waren es noch vier von sieben Regierungsratsmitgliedern (competition-Wert von 42,86). Die andere Zusammensetzung der Regierung, die Tatsache, dass 2002 sechs Referenden stattfanden, sowie das neue Wahlverfahren lassen Obwalden somit nicht nur aus dem Bereich der Autokratien in den der Demokratien wandern, sondern ermöglichen ihm sogar den Aufstieg an die Spitze der demokratischen (Glieder-)Staaten.

Auch für Obwalden gilt, dass die Demokratiewerte bis 2001 ansteigen, je stärker die Parlamentswahl gewichtet wird. Die Ursache hierfür liegt in der wesentlich höheren Beteiligung an kantonalen Parlamentswahlen bis 2001. Dies könnte wiederum darauf zurückzuführen sein, dass die Parlamentswahl über den gesamten Untersuchungszeitraum an der Urne in geheimer Abstimmung durchgeführt wurde. Zieht man die Werte mit der starken

49 Kanton Obwalden, Gesamterneuerungswahl des Regierungsrats. Stille Wahl, in: Amtsblatt des Kantons Obwalden, 2. Februar 2006, 124, http://www.ow.ch/de/politik/abstimmungsergebnisse/welcome.php?action=showobject&object_id=353; Abruf am 27. Februar 2008.

Gewichtung von 75 Prozent der Parlamentswahl heran⁵⁰, ergeben sich in den meisten Jahren selbst dann noch akzeptable Demokratiewerte, wenn bei einer stärkeren Gewichtung der Regierungsratswahlen noch Autokratien entstanden wären. Dieser Befund lässt sich für Berechnungen sowohl mit als auch ohne Referenden festhalten und deckt sich mit den Ergebnissen der Hypothese zwei: Auf die Klassifizierung kommt es an. Eine unterschiedliche Gewichtung der Parlaments- und Regierungsratswahlen beeinflusst die ID-Werte der Kantone erheblich. Selbst die „stille Wahl“ des Regierungsrats von 2006 würde dann nicht mehr ins Gewicht fallen, obwohl die Regierung in diesem Jahr nicht aus Wahlen hervorgegangen war.

6. Forschungsertrag und Forschungsperspektiven

Die Anwendung des *Vanhanen*-Indexes auf die gliedstaatliche Ebene in Deutschland und der Schweiz hat Ergebnisse hervorgebracht, die die bestehende Skepsis gegenüber diesem Messinstrument noch vertiefen: Der Index ist nicht nur aufgrund seiner sparsamen Demokratiedefinition umstritten, sondern bringt wenig plausible Befunde hervor, reagiert überaus sensibel auf verschiedene, politikwissenschaftlich jeweils durchaus begründbare Klassifikationen von Regierungssystemen, und – last but not least – sind mit ihm unerwünschte Effekte des Demokratietyps auf die gemessene Demokratiequalität verbunden. Mit dem *Vanhanen*-Index lassen sich nicht nur Unterschiede in den Demokratiegraden nicht zweifelsfrei bestimmen; er verstößt vielmehr sogar gegen das von ihm selbst formulierte Ziel, eine klare Zuordnung von politischen Systemen zu den Typen Autokratie und Demokratie vornehmen zu können. Auch die von *Vanhanen* formulierten „Unterziele“ werden nicht erfüllt: Referenden können den Demokratiewert mehr als verdoppeln, sie kompensieren niedrige Wahlbeteiligungen und sind sogar in der Lage, Autokratien in Demokratien zu verwandeln. Ein Forscher könnte deshalb durch seine subjektive Entscheidung, Referenden zu berücksichtigen (oder nicht), Autokratien und Demokratien künstlich erzeugen und über deren Anzahl an einer Grundgesamtheit mitentscheiden. Wendet man diese Befunde ins Ironische, so wären Autokratien nach der Logik des Indexes in der Lage, sich den Status einer Demokratie zu „erschleichen“, indem sie Referenden abhalten – ganz gleich, wie hoch die Partizipation der Bürger ausfällt und unabhängig davon, ob vielleicht sogar einzelne Bevölkerungsgruppen von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Ebenso könnten Demokratien, die eine nach *Vanhanen* niedrige Demokratiequalität aufweisen, ihre ID-Werte nach oben korrigieren.

Gerade ein Vergleich von Gliedstaaten bietet aufgrund der oft beachtlichen Ähnlichkeiten subnationaler politischer Systeme in einem Föderalstaat den Vorzug, dass Sensitivitätsanalysen die Empfindlichkeit des Messinstruments gegenüber typologischen Entscheidungen des Forschers aufdecken können. Die Anlage unseres Vergleichs ermöglichte es zudem, den Effekt zweier unterschiedlicher Demokratiemodelle auf den gemessenen Demokratiegrad nachzuvollziehen. Als Ergebnis der Überprüfung ist festzuhalten, dass der Index leichter angewandt werden kann, wenn mit ihm die Demokratiewerte eindeutig parlamentarisch-repräsentativer Systeme bestimmt werden. Wesentlich schwieriger und in hohem

50 Dies ist zwar keine der Machtverteilung angemessene Verteilung, die Gewichtung soll aber hier zum Zweck der Kontrolle verwendet werden.

Maße von subjektiven Auswahlentscheidungen abhängig ist es hingegen, wenn Konkordanzdemokratien und Mischsysteme mit stark plebiszitären Komponenten zu „vermessen“ sind. Die hier beobachteten Schwankungen sind gerade für die Schweizer Kantone beträchtlich; die Werte für die deutschen Bundesländer fallen demgegenüber – aufgrund der oben genannten Gründe – wesentlich homogener aus. Dass ein und derselbe Kanton innerhalb nur eines Jahres oder weniger Jahre von der Demokratie in den Bereich der Autokratie wechseln kann und umgekehrt, ist ein Befund, der erhebliche Zweifel an dem Messinstrument aufkommen lässt.

Die Übertragung des *Vanhanen*-Indexes auf die gliedstaatliche Ebene offenbart somit mehr als ein Vergleich von Nationalstaaten die dem Messinstrument innewohnenden Schwächen. Als Index, der beansprucht, durch die Heranziehung rein statistischer Daten ein hohes Maß an Objektivität aufzuweisen, unterbietet er diesen Anspruch doch so deutlich, dass man ihn nur mit allergrößter Vorsicht verwenden sollte. Ob es demgegenüber ein überzeugenderer Weg ist, qualitative Studien zu quantifizieren, sei hier dahingestellt. Da auch andere Indizes jeweils spezifische Schwächen aufweisen, kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass sich durch die kombinierte Anwendung von Indizes methodische Probleme nicht wechselseitig aufheben, sondern sogar kumulieren. Künftigen Forschungen zur Demokratiemessung kann man angesichts der hier berichteten Befunde jedenfalls nur raten, ihre Instrumente zunächst auf subnationaler Ebene – also gleichsam experimentell und in einer Art Laborsituation – sorgfältig zu testen, da eine solche Operation die Stärken und Schwächen verwendeter Instrumente besonders plastisch offenzulegen vermag.

Politisches Informationsverhalten in Österreich am Beispiel der Nationalratswahl 2006

Maria Beyrl, Peter Filzmaier und Flooh Perlot

Das Stichwort „Mediendemokratie“¹ zeigt an, dass sich politische Prozesse an den Bedürfnissen der Massenmedien orientieren und Medien zentrale Kanäle der Politikvermittlung geworden sind. Was wir über Politik wissen beziehungsweise zu wissen glauben, wissen wir aus den Massenmedien.

Die These klingt plausibel, verallgemeinert aber. Die „Massenmedien“ sind in Wahrheit ein Konglomerat von unterschiedlichen Anbietern und technischen Übertragungsmethoden, das „Publikum“ ist ebenfalls eine soziodemographisch wie politisch gesehen heterogene Gruppe. Hinsichtlich des politischen Informationsverhaltens liegt es daher nahe, drei Differenzierungen zu versuchen: Haben unterschiedliche Medien unterschiedliche Bedeutung für das Publikum hinsichtlich des politischen Informationsverhaltens? Wer nutzt wel-

1 Vgl. etwa *Heribert Schatz / Patrick Rössler / Jörg-Uwe Nieland*, Politische Akteure in der Mediendemokratie: Einführung in die Thematik und Überblick über die Beiträge des Tagungsbandes, in: *dies.* (Hrsg.), Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?, Wiesbaden 2002, S. 11 – 17.