

Der Demokratie-Index: Über die wissenschaftliche Praxis der Normierung von Demokratie als politisches Machtinstrument

Barbara Stefan*

Zusammenfassung

Demokratieindizes sind zentraler Bestandteil von Global Governance – ein Diskurs und politisch-strategischer Steuerungsprozess, der im Namen der kooperativen Bewältigung weltweiter Herausforderungen (aktuell mehr Nachhaltigkeit im Kampf gegen Klimawandel), auch eine neoliberale, finanzialisierte Umgestaltung von Staat und Gesellschaft vorantreibt. Anhand des Beispiels des „Kombinierten Index der Demokratie“ zeigt vorliegender Artikel, wie diese Methode der vergleichenden Politikwissenschaft dazu beiträgt, ein historisch spezifisches, soziopolitisches Verhältnis der sozialen Ungleichheit als erstrebenswerten Normalzustand zu stabilisieren. Der Index basiert auf einem bestimmten „Imaginary“ von Demokratie und produziert dessen „Inskription“, welche den historischen Legitimationsprozess der rechtlichen Festschreibung ökonomischer Ungleichheit durch die Garantie politischer Gleichheitsrechte und kompetitiver Partizipationsmöglichkeiten ausblendet. Ziel dieser formalisierten, objektiven und (im Fall des KID) umfassenden Messung der Demokratiequalität ist die Herstellung eines sinnfixierten, wahren Wissensobjekts „Demokratie“, das möglichst unveränderbar und mobil seine Bedeutung in verschiedene Kontexte weiterträgt. Eine derartig normierte Demokratie neutralisiert besitzbürgerliche Eigentumsinteressen und verleiht einer post-fordistischen Gouvernamentalität politische Rationalität und Legitimität.

Schlagwörter: Demokratieindex, Demokratie, Global Governance, ökonomische Ungleichheit

The Democracy Index: On the scientific practice of norming democracy as an instrument of political power

Abstract

Democracy Indices are a central component of Global Governance – a discourse as well as a political-strategic regulation process, which, in the name of coping cooperatively with worldwide challenges (currently more sustainability in dealing with climate change), also advances a neoliberal, financialized remodeling of state and society. Exemplified by the “Combined Index of Democracy” the present article shows how this method of comparative political science contributes in stabilizing a historically specific, sociopolitical relation of social inequality as desirable normality. The index is based on a certain “imaginary” of democracy and produces its “inscription”, which blinds out the historic legitimacy process of the legal stipulation of economic inequality through guaranteeing political equality and competitive possibilities of participation. The purpose of the formalized, objective and (in the case of the CID) comprehensive measurement of the quality of democracy is the production of a fixed, true object of knowledge that immutably and mobile carries on its meaning into different contexts. Such a normed democracy neutralizes bourgeois property interests and grants political rationality and legitimacy to a post-fordistic governmentality.

Keywords: democracy index, democracy, global governance, economic inequality

* Barbara Stefan, Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien und Institut für Höhere Studien, barbara_stefan@univie.ac.at

1. Einleitung

Die „Demokratie“ ist seit ihrer Entstehung in der Antike weit gereist und wurde zum zentralen Gegenstand unzählbarer politischer Theorien, Philosophien und wissenschaftlicher Studien. Sie ist die westliche Idealform der Konstituierung des Gemeinwesens und des Staates im rechtlichen Sinn und anzustrebende Regierungspraxis im administrativen Sinn (Agamben 2011, auch: Hirsch 1995). Sie ist „Marke“ und „Weltreligion“ (Brown 2011). Als liberale Idee hat sie längst hegemonialen Status (Lösch 2007) erlangt, den es auf internationaler, staatlicher, aber auch regionaler und lokaler Ebene anzustreben gilt und dessen Erfüllungsgrad anhand spezifischer Kriterien zu messen versucht wird (z.B. *Democracy Index*, *Global Democracy Ranking*, *Map of Freedom* von *Freedom House* etc.). „Als normatives Leitbild ist die Demokratie heute weltweit unumstritten und konkurrenzlos“ (Brusis et al. 2012: 383) – dies zeigt sich nicht nur in Demokratiemessungen. „Demokratie“ ist der zentrale Bezugsrahmen, anhand dessen die Legitimität politischer Praktiken generell bestimmt wird. Was also als demokratisch angesehen wird und was nicht, ist damit von entscheidender Bedeutung. Mit ihren Demokratieindizes spielt die vergleichende Politikwissenschaft dabei eine große Rolle. Ihre Definitionsmacht soll in diesem Artikel kritisch hinterfragt werden.

Vorliegender Beitrag beschäftigt sich mit folgenden Fragen: Welche normativen Annahmen schreibt die wissenschaftliche Praxis des Demokratieindex auf welche Weise fest? Welche Bedeutung hat eine solcherart normierte Demokratie im Rahmen von *Global Governance* als politischer Steuerungstaktik? Wessen Interessen und welche Machtverhältnisse können sich somit durchsetzen? Dies soll anhand des Beispiels des „Kombinierten Index der Demokratie“ besprochen werden.

Zu diesem Zweck werden erstens theoretisch-ontologische Vorannahmen besprochen. Hier wird geklärt, was „Demokratie“ ist; einerseits im hegemonialen Verständnis, andererseits für eine kritische Forschung. Dieser Teil propagiert ein praxisorientiertes Verständnis von Demokratie anstelle eines normativen, prozeduralen und versucht ferner, auf die zentrale Bedeutung von Materialität bei der Reproduktion bestimmter Machtverhältnisse hinzuweisen. Nach Klärung der Perspektive wird zweitens gezeigt, wie Demokratieindizes dazu beitragen, ein solch hegemoniales Demokratieverständnis zu reproduzieren und

zu festigen. Welche Interessen sich durch diese Praxis implizit wie ein- und festschreiben können und welche Bedeutung dies beispielsweise im Rahmen von *Global Governance* spielt, wird in einem dritten und vierten Schritt gezeigt.

2. Demokratie als sinnhafte Praxis

In der Politikwissenschaft ist die „Demokratie“ zunächst eine Herrschaftsform, welche in der griechischen Antike ihren Anfang nahm. Ein Einführungsbuch für Politikstudierende erklärt:

„Demokratie“ ist ein Fachausdruck des politischen und des wissenschaftlichen Sprachgebrauchs, der dem Griechischen entstammt. „Demokratie“ ist abgeleitet aus „demos“ – dem griechischen Wort für Volk, Volksmasse oder Vollbürgerschaft – und „kratein“, was „herrschen“ oder „Macht ausüben“ heißt. Demokratie ist insoweit Herrschaft oder Machtausübung des Volkes oder Herrschaft der Vielen, im Unterschied zur Herrschaft der Wenigen, wie in der Aristokratie oder der Oligarchie, oder zur Einerherrschaft, wie im Falle der Monarchie oder der Tyrannis [...].

Mittlerweile ist Demokratie zum Oberbegriff vieler politischer Ordnungen geworden. Nur wenige ähneln der Volksversammlungsherrschaft der griechischen Antike. Die Demokratien der neueren Geschichte und der Gegenwart unterscheiden sich von den altgriechischen Formen durch vielerlei: durch Repräsentativverfassung, den viel größeren Anteil der Teilhabeberechtigten an der erwachsenen Bevölkerung, das Hinzutreten intermediärer, zwischen Volk und politischer Führung vermittelnder Einrichtungen wie Parteien, Verbände und Massenmedien, ferner durch die Zügelung der Demokratie mit Verfassung und Gesetz sowie durch die Verankerung in Klein- und Großstaaten. Doch den älteren und den modernen Demokratien ist der Anspruch gemeinsam, die Herrschaft im Staate auf die Norm politischer Gleichheit der Vollbürger zu verpflichten, auf den Willen der Gesamtheit oder zumindest eines maßgebenden Teils der Stimmbürgerschaft zu gründen und die zeitlich befristet Regierenden auf Rechenschaft gegenüber den Regierten festzulegen. (Schmidt 2008: 17)

Wie viele Definitionen enthält auch diese eine etymologische Erklärung des Wortes „Demokratie“ aus dem Griechischen, eine historische Bezugnahme auf die griechische Antike sowie eine qualitative Unterscheidung zu anderen Herrschaftsformen. Unter Bezugnahme auf das Repräsentations-, das Verfassungs- und das Gleichheitsprinzip erfolgt zudem eine Differenzierung zur antiken Demokratie. Diese

Verweise leisten nicht nur eine Rechtfertigung des Repräsentationsprinzips und der Rechtsstaatlichkeit – immerhin können nicht mehrere Millionen Menschen alle notwendigen Entscheidungen permanent aus- und neuverhandeln –, sondern deuten auch eine qualitative Verbesserung im Kontrast zur Antike an. Gleichzeitig lässt diese Definition jene Kämpfe außer Acht, die zur Durchsetzung dieser neuen, modernen Bedeutung von „Demokratie“ notwendig waren. Sie blendet auch aus, welche Interessen sich mit diesem Demokratieverständnis durchsetzen konnten. Sie beschreibt das Demokratiekonzept als neutrales, frei von Machtinteressen entstandenes Projekt, das Ansprüche auf Gleichheit, Mitbestimmung, rechtliche Festschreibung und rechenschaftspflichtige Repräsentation stellt. Mit der modernen Demokratie verwobene Institutionen wie Staat, Recht, Regierung, Parteien etc. werden als gegeben angenommen und ihre strategisch-relationale Einbettung (vgl. Jessop 2007) in spezifische Machtverhältnisse ausgeklammert.¹

Für diesen Artikel möchte ich Demokratie nicht als – wie in der Politikwissenschaft üblich – objektive Kategorie verstehen oder als ein Set von Prozessen, abgelöst von jeglichen agentuellen Perspektiven (vgl. auch Taylor 2004: 163), sondern als performierte bzw. praktizierte Kategorie. Sie bezeichnet eine spezifische, sozio-politische Ordnung, welche (wie andere soziale Ordnungen auch) durch eine Reihe von AkteurInnen (z.B. BürgerInnen, öffentliche Meinung, Demokratieindex etc.), Prozeduren und Institutionen (Wahlen, parlamentarische Debatten, freie Presse etc.) praktisch hervorgebracht werden muss. Diese AkteurInnen und ihre Rollen, Prozeduren und Institutionen müssen zunächst erfunden, in einem nächsten Schritt verkörpert und immer wieder performiert bzw. praktiziert werden, um gemeinsam als „Demokratie“ bestehen zu können. Sie benötigt also eine Reihe von Individuen, Gruppen und AkteurInnen, die im Rahmen sogenannter demokratischer Praktiken (vgl. Coles 2004, 2007), aber auch wissenschaftlich-publizistischer Praktiken, das *Imaginary* aufrechterhalten, dass es sich bei dieser oder jener spezifischen sozialen Ordnung und Praxis um eine demokratische handelt – oder eben nicht. Diese politischen *Imaginaries*, worunter man Kon-

zepte, Bilder, Ideen, Metaphern und Fiktionen versteht, prägen wiederum politisches Verhalten und Institutionen und damit das, was man unter „Demokratie“ versteht (vgl. Ezrahi 2012: 1ff).

Demokratie – ebenso wie alle Phänomene, Ereignisse, Konzepte, Ideen, Diskurse und unsere gesamte soziale Existenzweise – ist also gleichermaßen ein Produkt der Praxis, von welcher das *Imaginary* ein zentraler Bestandteil ist. Demokratie wird hier damit umfassender als im diskurstheoretischen Zugang nicht als bloßer Begriff oder „leerer Signifikant“ verstanden, der mit Bedeutungen gefüllt wird (vgl. Laclau/Mouffe 2001), sondern als praktisches Produkt, das immer wieder neu hervorgebracht, produziert und reproduziert werden muss, um auch als Begriff existieren zu können. Die „Demokratie“ als solche wird also erst dadurch zur Realität, indem sie praktisch immer wieder dazu gemacht wird und immer wieder getan wird (Law/Mol 2008). Gleichermaßen müssen Praktiken für diejenigen, die sie praktizieren, Sinn ergeben – *Imaginaries* ermöglichen diese Sinnhaftigkeit, indem sie Praktiken Bedeutung zukommen lassen (Taylor 2004: 23f). Diese Bedeutungen sind einerseits faktisch, d.h. sie enthalten ein Verständnis, wie Dinge normalerweise ablaufen sollten, und andererseits normativ, d.h. eine Annahme, wie Dinge idealerweise ablaufen sollten und was sie devaluieren würde (ebd.). *Imaginaries* und damit Bedeutung müssen gleichsam erst hervorgebracht werden.

Um zu verstehen, welche Rolle Materialität bei der Produktion von *Imaginaries* wie jenem der Demokratie zukommt, ist die Perspektive der sogenannten Akteurs-Netzwerk-Theorien hilfreich, die nicht nur intentionalen, menschlichen AkteurInnen die Fähigkeit zu agieren zukommen lassen, sondern allen Entitäten mit materieller Wirklichkeit. Materialität bezeichnet – weiter reichend als im marxistischen Theorieverständnis – nicht nur Entitäten und Prozesse, welche reale, ontologische Existenz und kausale Wirksamkeit, sondern auch Handlungsfähigkeit innerhalb der Geschichte besitzen (vgl. Castree 1995: 20). Eine solche Perspektive erweitert das marxistische Verständnis von Materialität als strukturierender Ebene der Praxis (z.B. Produktionsbedingungen, soziopolitische Organisationsweise etc.) um einen Blick auf das Objekt- und Artefakthafte.

Selbst der Demokratieindex hat demnach eine aktive Rolle. Er agiert sozusagen selbst, jedoch nicht im Sinne eines intentionalen Akteurs, sondern vielmehr als eine Entität, die einen wahrnehmbaren Unterschied

¹ Zu nennen sind hier beispielsweise die Einführungsbücher in die Demokratie von Vorländer (2003), Frevel (2009); auch Einführungen in die Politikwissenschaft folgen diesem Schema in ihrem Demokratiekapitel, z.B. Thöndl (2005: 138-150).

macht, indem der Index durch seine Existenz andere (auch intentionale) AkteurInnen und Entitäten erst *sein* lässt (Law/Mol 2008). Als Aktant² agiert er nicht alleine, sondern innerhalb eines Beziehungsnetzwerks, wo er durch seine Existenz auch die Existenz anderer Entitäten ermöglicht und beeinflusst, während andere Entitäten durch ihre Aktivität wiederum auf ihn zurückwirken (ebd.). Der Index als Aktant tritt also in ein Netzwerk ein, das ihn definiert, benennt, mit Substanz versorgt und ihm Bedeutung zukommen lässt, während der Index selbst wiederum Netzwerk ist, das aus Dingen, Identitäten, Beziehungen und Inskriptionen besteht. Machtverhältnisse sind also in die Materialität des Index eingeschrieben und können sich so über räumliche und zeitliche Distanzen hinweg reproduzieren. Um umfassende soziale Entwicklungen verstehen und letztendlich aufbrechen zu können, ist es also nicht nur notwendig, über das Verstehen und Erklären von Diskursen und Praxen hinauszugehen, sondern auch die Bedeutung von Objekten, Artefakten, Dokumenten, Grafiken, Texten, Statistiken etc. miteinzubeziehen.

Zentral bei der Analyse ist zudem die Unterscheidung zwischen Fakten und deren Repräsentation, zwischen Realität und dem Wissen darüber. Die materielle, objektive, untersuchte Welt „da draußen“ ist zwar als solche in ihrer spezifischen Ausprägung wahrhaftig existent und damit wirksam; die ihr zugeschriebene Bedeutung muss jedoch aus ihren lokalen, historischen, praktischen Produktionsbedingungen heraus verstanden werden.

Im empirisch-analytischen Strang der Demokratieforschung ist „Demokratie“ Teil einer wissenschaftlich-theoretischen Praxis, in welcher wahres Wissen produziert werden soll. Sie geht von einem für die Moderne typischen rationalen Wissenschaftsverständnis aus, das zwischen einem wissenden Subjekt und einem zu untersuchenden Objekt unterscheidet. Über

² Latour (1996) benutzt den Begriff „Aktant“, um ihn vom anthropozentrischen Begriff Akteur zu unterscheiden. Während es sich bei dem Begriff „Akteur“ um eine semiotische Bezeichnung handelt, welche eine menschliche Handlungsmotivation impliziert, verhält sich der Begriff „Aktant“ neutral in Bezug auf die Quelle der Aktion. Ein Aktant ist also alles, das die Quelle einer Aktion darstellen kann und umfasst damit auch Objekte, Artefakte oder andere nicht-menschliche Entitäten innerhalb eines Netzwerks, wenn von ihnen der Beginn einer Handlung ausgeht. In diesem Sinn geht vom Demokratieindex die Praxis der Demokratiequalitätsmessung aus, wodurch er zum Aktant wird.

strikte kodifizierte Regeln bzw. Methoden erlangt die/der WissenschaftlerIn objektive Wahrheit über das Wissensobjekt, das sie/er wiederum in Konzepten und Theoremen ausdrückt. Diese Form der wissenschaftlichen Vernunft entwickelte sich seit der Aufklärung zum hegemonialen Weg, Wahrheit zu erlangen, die wiederum die Basis legitimer Herrschaft darstellt. Was als Kategorie, Begriff oder Diskurs Wahrheit erlangen will, muss den institutionalisierten Kriterien der Wissenschaftlichkeit standhalten. Die Aufklärung beschreibt einen historischen Wandel, der die Konstitution eines rationalen, autonomen, freien Subjekts mit sich brachte, sowie eine für die Moderne charakteristische und bis heute fortwirkende Haltung, die mit einer Art des Denkens und Fühlens und damit des Handelns und Verhaltens der ständigen Kritik und Problematisierung der Gegenwart verbunden ist (Foucault 1990). Diese Haltung der Kritik, die gleichzeitig für ein Erkennen der Grenzen der Erkenntnis plädiert, schlug sich in drei historischen Entwicklungen nieder: (1) im wissenschaftlichen Positivismus, der auf das Entdecken einer echten, natürlichen Realität außerhalb des beobachtenden Subjekts abzielt; (2) in einem entstehenden Staatensystem, das den Staat selbst als vernünftig betrachtet, solange dieser Wirtschaft und Gesellschaft nach rationalen, vernünftigen und wahren Standpunkten lenkt; (3) im Beginnen eines Etatismus, d.h. einer Anschauung, die gesellschaftliche Probleme hauptsächlich durch staatliche Regelungen zu lösen versucht und im Herausbilden einer Staatswissenschaft als Wahrheiten generierendes Fundament (vgl. Foucault 1992: 19). Im Demokratieindex sind alle drei Entwicklungen präsent.

Erst der Index ermöglicht ein wissenschaftliches, wahres Urteil über die faktische Existenz von „Demokratie“ und damit darüber, welcher Staat als „Demokratie“ gelten kann. Sie muss durch diesen lokalen, historischen und praktischen Produktionsprozess hindurch, um für NutzerInnen des Index wahrhaftig existieren zu können. Das Erstellen eines Demokratieindex ist damit ein Inskriptionsprozess, an dessen Ende eine Inskription, ein Produkt, ein „unwandelbares Mobil“ (engl. *„immutable mobile“*, Latour 1987: 227, 236-237; Law 1986) steht, in welches Interessen eingeschrieben und so in unterschiedliche Kontexte weitergetragen werden können.

Der Demokratieindex tut und wird getan, er wird inszeniert und er agiert. Eine solche Sichtweise eröffnet die Möglichkeit, den Index nicht nur als passives Objekt zu betrachten, das von aktiven, intentionalen

Subjekten hervorgebracht und mit Bedeutung gefüllt wird, sondern als Netzwerk und als Teil eines Netzwerks zu begreifen, innerhalb dessen er wirksam ist und Information, Wissen, Wahrheit und Machtverhältnisse weiterträgt.

Da „Demokratie“ als *Imaginary* darauf angewiesen ist, praktisch immer wieder produziert zu werden, um wirksam sein zu können, ist sie gleichzeitig auch fragil, umkämpft und offen. Jede Reproduktion trägt stets die Möglichkeit für neue Bedeutungsproduktionen in sich. Der Demokratieindex, wie nun besprochen wird, trägt jedoch zur Stabilisierung, Einzementierung und Unhinterfragbarkeit eines spezifischen *Imaginary* von „Demokratie“ bei.

3. Die Normierung von „Demokratie“

Die vergleichende, empirisch-analytische Politikwissenschaft ist dabei als wissenschaftliche Instanz und damit als Vermittlerin von Wahrheit von entscheidender Relevanz. Sie ist jener Teilbereich der politikwissenschaftlichen Disziplin, welcher wissenschaftliche Daten, Ergebnisse und damit die Grundlagen für Politikberatung, politische Strategien und *Policy*-Empfehlungen liefert. Bestreben der vergleichenden Politikwissenschaft im Westen ist es, Beschreibungen und anekdotische Fallbeispiele zu ersetzen durch systematische, empirische Analysen von verschiedenen, ja sogar zahlreichen Fällen (Jahn 2013: 31-35). Der Vergleich als zentrale, formalisierte und nachvollziehbare Methode ermöglicht es, gesicherte Erkenntnis und damit Wahrheit zu erlangen, Tatbestände zu entdecken, „Theorien zu testen und die politische Wirklichkeit besser [zu] erklären“ (ebd.: 32). Zu diesem Zweck wird die soziale Realität erstens in Kategorien übersetzt, die messbar sind, und zweitens werden diese Kategorien miteinander verglichen. Ziel ist zuletzt eine wissenschaftliche Erklärung des entdeckten Phänomens und Rückschlüsse über seine Ursachen sowie mögliche Gesetzmäßigkeiten, welche damit verbunden sind (ebd.: 33). Ein Wissenschaftsverständnis, das auch der empirisch-analytischen Demokratieforschung und dazugehörigen Demokratieindizes inhärent ist.

Wie es in den Naturwissenschaften für natürliche Objekte üblich ist, messen vergleichende PolitikwissenschaftlerInnen „Demokratie“ mithilfe einer Reihe von Indizes und Rankings und machen sie so zu einer kalkulierbaren Größe. Die „Demokratie“ wird geprüft. Genauer gesagt wird mithilfe dieser Methode überprüft, welche Staaten demokratisch sind und welche

nicht. Dazu werden qualitative Daten in quantitativ vergleichbare Zahlenreihen verwandelt und bestimmten Indikatoren zugeordnet. Die „Demokratie“ wird Teil einer mathematischen Praxis.

Eine dichotome Messmethode (d.h. Einstufung als demokratisch oder nicht) ist der ACLP³ (Przeworski et al. 2000). Der Index entstand auf der Suche nach einer Antwort auf die Frage, welchen Einfluss das politische Regime auf das Wohlergehen der Bevölkerung hat⁴ (ebd.: 10f). Zur Operationalisierung mussten Kategorien der Klassifizierung der Regimetypen (Demokratien und Diktaturen sowie ihre Unterformen) eingeführt werden. Gemäß einer minimalistischen Definition, wie sie die Autoren selbst nennen, ist „Demokratie“ ein System, in welchem AmtsträgerInnen Wahlen verlieren können und ihr Amt verlassen (ebd.: 14). Wettbewerb ist dabei ein Schlüsselement. Zusätzliche Bedingungen sind eine vorausgehende Unsicherheit darüber, wer gewinnt, und die nachträgliche Unabänderlichkeit des Ergebnisses sowie die Wiederholung von Wahlen (ebd.: 16). Aus diesen Grundannahmen entwickeln die AutorInnen vier Indikatoren – sollte eines dieser Kriterien nicht erfüllt sein, liegt eine Diktatur vor: (1) das Regierungsoberhaupt wird in Wahlen gewählt, (2) die Regierung wird gewählt, (3) es gibt mehr als eine Partei, (4) mindestens ein Regierungswechsel nach zwei Legislaturperioden (ebd.: 18-30).

3 ACLP ist ein Akronym aus den Familiennamen der Erfinder: Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi und Adam Przeworski.

4 Die Studie forderte die weitverbreitete Rezeption einer viel zitierten und gelehrten Studie von Seymour Martin Lipset (1959) heraus, der als Erster eine theoretische Verknüpfung zwischen dem Grad der Entwicklung eines Landes und der Wahrscheinlichkeit der Demokratie in diesem Land herstellte: „[...] democracy is related to the state of economic development. Concretely, this means that the more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy“ (ebd.: 75). Wohlgermerkt hatte Lipset eine breitere Konzeption von ökonomischer Entwicklung als das Pro-Kopf-Einkommen: „[...] all the various aspects of economic development – industrialization, urbanization, wealth, and education – are so closely interrelated as to form one major factor which has the political correlate of democracy“ (Lipset 1960: 58). Przeworski et al. (2000) bestätigen nun zwar, dass Demokratien mit guter ökonomischer Entwicklung eher überleben, dass jedoch autoritäre Regime nicht eher einen Demokratisierungsprozess durchmachen, wenn sie ökonomischen Wachstum erleben. Gleichzeitig sagt der Regimetyp nichts über den effektiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum aus.

Während im ersten Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Literatur im Rahmen der vergleichenden Demokratieforschung noch stark auf Transition und die Konsolidierung von Demokratien fokussierte, so widmete man sich ab 2000 verstärkt der Demokratiequalität. Die Messung der Demokratiequalität unterscheidet sich von den Messungen von Przeworski et al. (2000) dadurch, dass sie den Level der Demokratisierung auf einer Skala graduell bestimmt und folglich umfangreiche Klassifikationen der Demokratiequalität vornimmt. Diamond und Morlino (2004) identifizieren drei Motive für diesen inzwischen „boomenden Forschungszweig“ (Pickel/Pickel 2015: 251) der Demokratiemessung: (1) das Vertiefen der Demokratie ist ein moralisches Gut, um nicht zu sagen ein Imperativ; (2) Demokratiereformen sind notwendig, um breite und anhaltende Legitimität zu erreichen und sie dadurch zu konsolidieren; (3) auch bereits etablierte Demokratien müssen die wachsende öffentliche Unzufriedenheit und Desillusionierung adressieren (ebd.: 1). Sie führen weiter aus, dass es jedoch nicht leicht ist zu bestimmen, was eine „gute Demokratie“ ausmacht und zu welchem Grad eine universelle Konzeption überhaupt möglich ist.

Ein Beispiel für ein solches Demokratiemessinstrument ist der „Kombinierte Index der Demokratie“ (KID). Er zeichnet sich dadurch aus, dass er drei Indizes zu einem neuen integriert: den Index des *Polity*-Projekts, das Ranking „*Freedom in the World*“ von *Freedom House* und die „*Worldwide Governance Indicators*“ der Weltbank. Der KID, so der Anspruch, nimmt auf diese umfassende Art und Weise alle relevanten Dimensionen von „Demokratie“ in eine einzige Skala auf. Folgende definitorische Sichtweise liegt dieser Ansicht zugrunde:

Demokratie ist eine rechtsstaatliche Herrschaftsform, die eine Selbstbestimmung für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Sinne der Volkssouveränität ermöglicht, indem sie die maßgebliche Beteiligung von jenen an der Besetzung der politischen Entscheidungspositionen (und/oder an der Entscheidung selbst) in freien, kompetitiven und fairen Verfahren (z.B. Wahlen) und die Chancen einer kontinuierlichen Einflussnahme auf den politischen Prozess sichert und generell eine Kontrolle der politischen Herrschaft garantiert. Demokratische Partizipation an der politischen Herrschaft findet damit ihren Ausdruck in den Dimensionen der politischen Freiheit, der politischen Gleichheit und der politischen und rechtlichen Kontrolle. (Lauth 2004: 100, Hervorh. im Original)

Indem der KID nun Indikatoren von drei Messinstrumenten zu einem neuen zusammenfasst, misst

er nicht nur die Demokratie nach dem Dahl'schen Ansatz⁵, sondern alle „konstitutiven Merkmale von Demokratie“ (ebd.: 96): die politische Freiheit und Gleichheit der Individuen sowie politische und rechtliche Kontrolle im Sinne der Gewaltenteilung (vgl. auch Lauth/Kauff 2012).

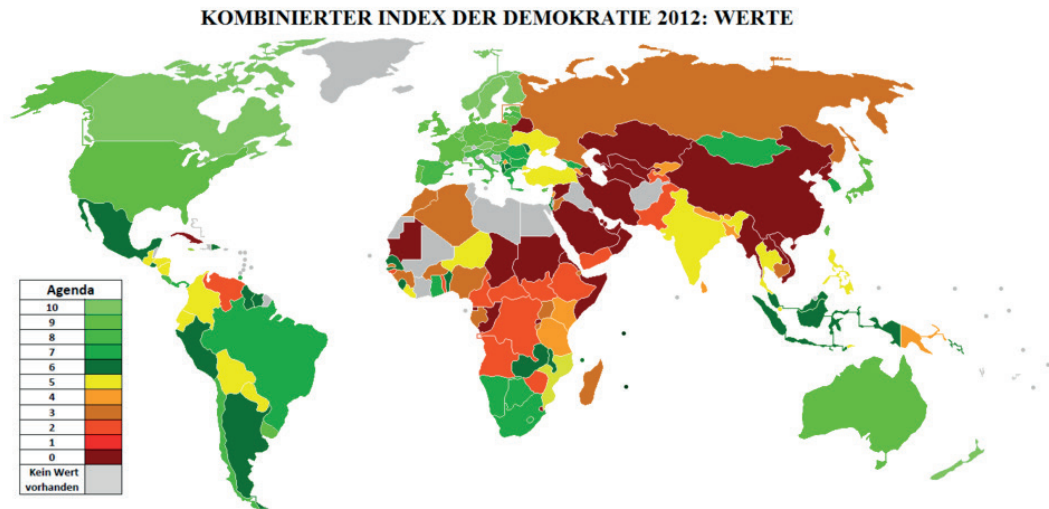
Erst die Einbettung der Dahlschen Kriterien in dieses Netzwerk institutioneller Kontrolle kann die Funktion derjenigen Institutionen garantieren, die Dahl für das Funktionieren des demokratischen Prozesses für unerlässlich hält. Zugleich sind diese prozeduralen Kontrollkriterien immanent Bestandteil des demokratischen Prozesses. Die Messung von Demokratie kann sich daher nicht auf den Wahlprozess beschränken, sondern muss das komplette Wirken der demokratischen Institutionen über die gesamte Legislaturperiode hinweg beobachten. (ebd.: 9)

Der im Forschungszweig der Demokratiemessung laufenden Debatte über rudimentäre einseitige Demokratireflexionen und darüber, welche Indikatoren am relevantesten und repräsentativsten für die Messung von „Demokratie“ sind, versucht der KID nun durch sein dreidimensionales Demokratiemodell und die darauf basierende Kombination von drei unterschiedlichen Datensätzen auszuweichen (vgl. Lauth 2004: 318; Lauth/Kauff 2012). Kritische Demokratie- oder Governanceforschung fand in den Überlegungen keine Berücksichtigung.

Zunächst zu den *Governance*-Indikatoren der Weltbank (vgl. Kaufmann et al. 2010) – sie messen: (1) Mitsprache und Rechenschaftspflicht durch Wahlen und freie Meinungsäußerung, (2) politische Stabilität und Gewalt/Terrorismus, (3) Effektivität von Regierungsinstitutionen, (4) Regulationsqualitäten, vor allem im Hinblick auf *policies*, die eine Entwicklung des Privatsektors ermöglichen, (5) Rechtsstaatlichkeit, (6) Korruptionskontrolle. Die Entwicklung der Indikatoren ist aus einer Anstrengung heraus entstanden, die Zusammenhänge zwischen guter *Governance* und ökonomischer Entwicklung zu verstehen (ebd.). Aus mehreren hundert Variablen aus 31 unterschiedlichen Datensätzen, die eine Mischung aus Einschätzungen von ExpertInnen sowie spezifischen Studien darstellen, werden die Daten zu den Messwerten der Indikatoren aggregiert. Die Daten stammen von Nichtregierungs-

5 Dahl vertritt einen prozedural-institutionellen Ansatz, in welchem sich Demokratien über den freien Wettbewerb um politische Macht auszeichnen. Dafür sind Institutionen wie Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, freie und faire Wahlen ausschlaggebend, da sie die Politik von Regierungen an die Präferenzen der BürgerInnen koppelt.

Abbildung 1: Weltkarte nach dem KID



Quelle: Lauth 2013

organisationen, kommerziellen Business-Informationsanbietern sowie Organisationen und Institutionen des privaten und öffentlichen Sektors und inkludieren Meinungsumfragen und Studien (z.B. Afro- und Latiobarometer, *Gallup World Poll*, *Global Insight Business Conditions and Risk Indicators*, *Heritage Foundation Index of Economic Freedom*, *Reporters Without Borders*, *Amnesty International* etc.).

Dem modernen Anspruch nach Objektivität und Wahrheit folgend, erscheinen zwei Dinge als problematisch: (1) einerseits eine eindeutige Definition von *Governance* (die ja gemessen werden soll), während in Politik und Wissenschaft noch begriffsdefinitorische Uneinigkeiten bestehen, (2) andererseits die subjektive Wahrnehmung der ExpertInnen und Institutionen, von welchen die Daten stammen. Darunter, so die Autoren, fallen etwa Differenzen zwischen den ExpertInnen, ihre ideologisch geprägten Färbungen der Einschätzungen, oder auch gegenseitige Einflussnahme. Kaufmann et al. relativieren jedoch, dass die Kombination von Indikatoren verschiedene Teilaspekte von *Governance* zu messen vermag und dabei ein breites Verständnis des Begriffs ermöglicht, das so Definitionsdifferenzen ausgleiche. Auch die Befürchtungen in Bezug auf die Objektivität der ExpertInnen konnte sich in der Empirie nicht bestätigen, da es eine hohe Korrelation zwischen den Quellen gab (vgl. Kaufmann et al. 2004). Kritische *Governance*-Forschung oder Zweifel an der ähnlichen ideologischen Ausrichtung der Quellen fanden keine Beachtung.

Freedom House (2014) misst demgegenüber nicht exakt die Demokratie, sondern genauer gesagt die

„Freiheit“, deren Einschränkung, so die Webseite, die stärkste Bedrohung von Demokratie darstellt. Die „fundamentalen Komponenten“ der Freiheit sind bürgerliche und politische Rechte, die anhand von sechs Indikatorengruppen gemessen werden: (1) freie, legitime Wahlen, (2) politischer Pluralismus und Partizipation, (3) Funktionsweise der Regierung, (4) freie Meinungsäußerung, (5) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, (6) Rechtsstaatlichkeit, (7) persönliche Autonomie und individuelle Rechte, inklusive dem Zugang zu und das Recht auf Privatbesitz. Die einzelnen Indikatoren werden zusätzlich gewichtet: 0-16 Punkte werden für die Indikatorengruppe 2, 4, 6, 7 vergeben; für den Rest gibt es maximal 12 Punkte. Da nun aber die „objektive Messung“ vieler Indikatoren schwierig ist, weil in vielen Staaten Rechte zwar festgeschrieben sind, jedoch anders exekutiert werden, vergeben auch hier ExpertInnen die Punkte. Basierend auf Leitfragen versuchen sie die Sachverhalte einzustufen und zu bewerten – je nach Kontext ist jedoch abzuwägen, ob eine Frage anzuwenden ist oder nicht.

Indessen misst *Polity* (Marshall/Jagers 2002) Demokratie anhand von vier Indikatoren (1) Kompetitivität bei der Wahl von Regierungen (d.h. anhand der Existenz von Wahlen), (2) Offenheit bei der Wahl von Regierungen (d.h. Nachfolge durch Erbschaft, direkte Bestimmung oder Wahlen), (3) Einschränkungen des Regierungsoberhauptes (d.h. unlimitierte Autorität, leichte, moderate bis substanzielle Einschränkungen) und (4) Kompetitivität bei politischer Partizipation (d.h. gar keine, teilweise oder unterdrückte Partizipation). Wie bei Schumpeter und Downs (siehe unten)

wird der Wettbewerb hier zum Inbegriff der Gleichheit, indem jedeR die gleichen Teilnahmemöglichkeiten und Gewinnchancen besitzt.

Auf den ersten Blick scheint mit dem Zusammenführen von drei unterschiedlich dimensionierten Datensätzen gleichzeitig eine verlässliche und praktisch-handhabbare, aber auch umfassende Demokratie-diagnose möglich. Zum einen bietet das Medium bzw. die Form der Zahl die Möglichkeit der skalierten Einschätzung innerhalb eines viele Faktoren berücksichtigenden Rahmens zu einem bestimmten Zeitpunkt. Betrachtet man die Daten über längere Zeiträume, so kann der KID „die Dynamik und Stabilität von Demokratien“ (Lauth/Kauff 2012: 7) untersuchen, ebenso die Wirkung von Demokratisierungsprozessen. Zum anderen ist die Möglichkeit des Vergleichs gegeben, wenn man die Daten einander gegenüberstellt. Staaten können also nicht nur graduell eingestuft und Entwicklungen über längere Zeiträume hinweg betrachtet, sondern auch auf internationaler Ebene verglichen werden, wie die Karte in Abb. 1 zeigt. Je heller grün die Farbe, desto gleicher, freier, staatlich handlungsfähiger und damit demokratischer ist ein Land; je dunkler das Rot, desto weniger sind diese Qualitäten vorhanden. Eine simple Übung, wie es scheint.

Der KID teilt die Welt in demokratische und nicht demokratische Länder und solche, die irgendwo dazwischen liegen, ein. In Form von Datensätzen erscheint die „Demokratie“ als objektive, wissenschaftlich fundierte Norm und von namhaften Institutionen entwickelte Richtlinie, die sich mit verlässlichen mathematisch-statistischen Mitteln überprüfen, einteilen und skalieren lässt. Ähnlich wie in einem Labor oder einem naturwissenschaftlichen Experiment isolieren WissenschaftlerInnen einzelne Indikatoren, welche gemäß einem standardisierten Regelwerk separat und kontrolliert von ExpertInnen geprüft werden. Die anschließende Zusammenführung der Daten soll auf objektive Art und Weise den erwünschten Sachverhalt der „Demokratie“ bestätigen oder verneinen. Zur zweckdienlichen Bearbeitung werden jene isolierten Daten in Zahlenreihen verwandelt, die wiederum zu Grafiken, Tabellen und Rankings gestaltet werden. Anschließend kann man sich die aufgearbeiteten Ergebnisse übersichtlich ansehen, sie interpretieren, vergleichen, gegenüberstellen und für andere Studien weiterverwenden.

Die Indikatoren der Indizes fungieren dabei als Techniken, welche die Bedingungen der Möglichkeit der Erfüllung von „Demokratie“ vorgeben. Sie konstitu-

ieren damit den möglichen Repräsentationsraum dieses *Imaginary*, das sie so gleichermaßen erzeugen. Kurz gesagt: Der Index wird zur Bedingung der Existenz von „Demokratie“. Er agiert als eine „Inskriptionseinrichtung“ (engl. „*inscription device*“, Latour/Woolgar 1986: 51), die, wie ein Apparat in einem naturwissenschaftlichen Labor, eine materielle Substanz in eine Figur oder ein Diagramm verwandelt. Der Index produziert eine Inskription, einen Sinnträger, welcher wiederum von WissenschaftlerInnen, PolitikberaterInnen etc. weiterverwendet werden kann. Ziel des Inskriptionsvorgangs ist die Produktion eines sinnfixierten Wissensobjekts, welches den Anspruch eines „unwandelbaren Mobils“ (vgl. Latour 1987: 227, 236-237; Law 1986) erfüllt, das dauerhaft in Raum und Zeit verschiebbar in andere Kontexte und Zusammenhänge einfügbar ist, ohne seinen Sinn zu verlieren. Fast so, als ob es materiell lebendig wäre. Als feststehende Tatsache, als Wahrheit, soll es also zwei Kriterien gleichzeitig erfüllen: (1) Unveränderbarkeit und (2) Mobilität. Zentral ist jedoch, dass es praktisch erst unveränderbar und mobil gemacht werden muss. Dies geschieht nicht nur mithilfe der Inskriptionseinrichtung, dem Index, sondern indem durch den Index ein Netzwerk performiert wird, das Beständigkeit suggeriert. Das Netzwerk besteht aus verschiedenen Elementen – kompetitiven Wahlen, bürgerlichen und politischen Rechten, einem funktionierenden Staat etc. –, die sich gegenseitig definieren. Damit ist das Wissensobjekt nicht nur mobiles Objekt, sondern gleichzeitig auch ein räumlich ausdehnbares Netzwerk aus heterogenen Teilen, die sich zusammenhalten und dadurch wechselseitig Stabilität verleihen können.

Die Uneinigkeiten und das stete Ausverhandeln um die „richtigen“ Indikatoren zur Messung von „Demokratie“ sind Ausdruck der Wirkmächtigkeit, aber auch der Umkämpftheit dieses *Imaginary* und damit der Elemente, die es definieren und zu einem Netzwerk machen. Gleichzeitig bewegen sich die Auseinandersetzungen innerhalb eines bestimmten Rahmens. Debatten rund um die „beste“ Form der Datenerhebung und die Verlässlichkeit der ExpertInnen sind Ausdruck der Notwendigkeit der Sinnfixierung der „Demokratie“, welche gemäß einem rationalen Wissenschaftsverständnis typisch für Moderne und Liberalismus ist und nur so Geltung als wahre Objektivität erlangen kann. Eine endgültige Sinnfixierung ist jedoch unmöglich. Je nach Kontext variieren die Elemente, die das Netzwerk „Demokratie“ ausmachen, eben weil es als *Imaginary* umkämpft ist. Erst ein gewisser Grad an varianten Konfigurationsmöglichkeiten des Netzwerks selbst,

die Fähigkeit zur Variabilität, Anpassung und Adaptation garantiert ihre Beständigkeit, denn eine fehlende Flexibilität würde in Kontexten mit unterschiedlichen Anforderungen ihr Ende bedeuten. Die fließende Veränderung der Beziehungsnetzwerke und fortwährende Verhandlung ist Ausdruck ihrer Kontinuität (vgl. Laet/Mol 2000). Zentral bleibt das Aufrechterhalten des *Imaginary*, das dafür permanent performiert und verhandelt werden muss, um bestimmte Interessen (siehe folgender Abschnitt) stützen zu können.

Im kontinuierlichen Verhandeln der Elemente des Netzwerks geschieht gleichzeitig immer auch ein Ausschluss, eine Abgrenzung zu dem, was nicht demokratisch ist und nicht als demokratisch zu gelten hat; ein direkter oder indirekter Bezug auf „das andere“ Udemokratische. Dieses Andere gibt gleichzeitig den Rahmen vor, innerhalb dessen die Demokratie verhandelt werden kann. Und obwohl auch dieser Rahmen ständig verhandelt wird, umkämpft ist und damit offen für ein gewisses Maß an Veränderung ist, so ist seine Variabilität dennoch eingeschränkt.

Damit Demokratie als Netzwerk, das die Beziehungen zwischen einer Reihe von Elementen verbindet, definiert und dadurch andere Elemente ausschließt, wirksam werden kann, müssen die geltenden, die präsenten Elemente sich auf etwas beziehen, das jedoch im Moment der Wirksamkeit abwesend ist. Was der Index zur Messung von „Demokratie“ also schafft, ist nicht nur ein komplexes Netzwerk von assoziierten Elementen, das andere Elemente ausschließt, und mithilfe einer gewissen Bandbreite an Variierbarkeit Stabilität erlangt, sondern auch die implizite Bezugnahme auf etwas, das im Moment der Artikulation nicht präsent ist. Das, was man wahrnehmen kann und damit präsent ist, hängt also untrennbar von Elementen ab, die nicht präsent sind, die in diesem Moment absent sind (vgl. Law/Mol 2001: 615-618). Präsent ist beispielsweise das Kriterium der Wahlen, das Kriterium der Rechtsstaatlichkeit oder Kriterien der politischen und bürgerlichen, individuellen Freiheitsrechte; absent sind jedoch eine hunderte Jahre andauernde Geschichte der theoretischen Verhandlung, des Kampfes um die Herstellung von Hegemonie, der Inklusion und der Exklusion von Menschen und Interessen, wie der folgende Abschnitt zeigen soll.

4. Die Einschreibung und Ausblendung von Interessen

Wenn man von den notwendigen Kriterien zur Messung von „Demokratie“ spricht, dann blenden die

EntwicklerInnen und AnwenderInnen von Demokratieindizes deren historische Entwicklung aus, die gemeinsam das *Imaginary* der „Demokratie“ begründen und damit all jene Handlungen legitimieren, die damit verbunden sind. Eine historische Entwicklung, die mit der Entstehung liberaler Ideen einhergeht und in welche „die Demokratie“ strategisch eingebettet ist. Die Suche nach „Prinzip[ien] und Methode[n] der Rationalisierung von Regierungsausübung“ (Foucault 2005a: 181) war charakteristisch für die im Liberalismus typische Skepsis gegenüber der Notwendigkeit von Regierung (ebd.: 182). Sie war verbunden mit einer Machtverschiebung weg vom feudalen Herrschaftsprinzip hin zu einem Vorrecht des Privateigentums. Zur Verdeutlichung: John Locke, vermeintlicher Vater des Liberalismus und Vertreter eines aufstrebenden Bürgertums, formulierte in seinen „Abhandlungen über die Regierung“:

Political power is that power, which every man having in the state of nature, has given up into the hands of the society, and therein to the governors, whom the society hath set over itself, with this express or tacit trust, that it shall be employed for their good, and the preservation of their property. (Locke 1821: 337)

Er formulierte damit einen auf Privateigentum begründeten Besitzindividualismus der Bürgerschaft, den er im Naturzustand begründet sah. Der Naturzustand – damals wesentlicher Diskussionsgegenstand in Debatten rechtlicher Grundsätze – diente zur Legitimation des Schutzes des Eigentums der wohlhabenden Eliten vor der Willkür des Monarchen, aber auch vor dem Neid der besitzlosen Massen und wurde zudem zum höchsten Ziel jeder politischen Macht erklärt. Ausschlaggebend dafür, dass das englische Bürgertum seine Interessen in einem Parlament selbst zu vertreten suchte, war die wiederholte, willkürliche Besteuerung der Eigentumsinteressen der Bürger durch die englische Krone. Ausgeschlossen aus der Gruppe der besitzenden Klasse der Bürger waren damals 97 % der englischen Bevölkerung, nämlich all jene, die keine männlichen Familienoberhäupter von besitzenden Ständen waren. Deren Leben, Freiheit und Besitz galt es jedoch zu schützen – die Hauptaufgabe einer jeden Regierung, gegen die man rebellieren durfte, sollte sie diese Funktion nicht erfüllen (ebd.). Die Aufgabe des Parlaments sollte eine legislative, gesetzgebende Funktion sein, in welcher „das Volk“ (gleichgesetzt mit den 3 % besitzenden Bürgern) selbst Gesetze erlassen kann, die ihren wahren Interessen entsprechen. Der Krone sollte weiterhin die exekutive Gewalt zukommen, die

zum Schutz „des Volkes“ eingesetzt werden müsste, wobei ein Widerstandsrecht in Kraft tritt, falls die Regierung ihrer Aufgabe nicht nachkommen würde. Ein Gesellschaftsvertrag sollte diesen Grundsatz absichern. Das Prinzip der Gewaltenteilung war geboren.

Obwohl bei Locke von Demokratie noch keine Rede war, so ermöglichte diese Form der Rationalisierung von Regierungsausübung eine Trennung zwischen ökonomischer, privater und politischer, öffentlicher Sphäre, indem der Schutz der privaten, ökonomischen Rechte und jener Privilegien, welche Privateigentum mit sich brachte,⁶ zur vorbestimmten Aufgabe der Politik wurde. Die politische Gleichheit der BürgerInnen ermöglichte den Erhalt der ökonomischen Ungleichheit der Bevölkerung. Erst diese Trennung, welche die Interessen der minoritären, privilegierten Bürger schützte, ermöglichte das Nachdenken über eine neue Form von „Demokratie“ (vgl. Wood 1995: 208-213).

Erweitert um das Leitbild eines kategorischen Individualismus führte John Stuart Mill eine Handlungsmaxime in die bürgerliche Debatte legitimer Regierungsausübung ein, die sich an der „Souveränität“ des Individuums orientiert:

That principle is, that the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others. His own good, either physical or moral, is not sufficient warrant. [...] Over himself, over his own body and mind, the individual is sovereign. (Mill 1859: 22)

Die Legitimität einer Regierung, ganz gleich ob monarchisch, aristokratisch oder demokratisch, entscheidet sich an der Einhaltung dieses Grundsatzes. Die Ausdehnung der bürgerlichen Rechte auf die arbeitende Bevölkerung vollzog sich unter der Vorbedingung, dass politische Privilegien, wie Meinungsfreiheit, freie Wahl der Lebensgestaltung, Vereinigungsfreiheit unabhängig von ökonomischen verhandelt werden konnten und damit die Eigentumsinteressen der Wenigen garantiert blieben. Die Angst vor einer „Tyrannei der Mehrheit“ (Tocqueville 1836: 149; Mill 1859: 13), welche in zahlreichen modernen theoretischen Abhandlungen zur „Demokratie“ zum Ausdruck gebracht wurde, konnte nun von einer ganz spezifischen Ausformulierung der

⁶ Fast alle staatlichen Verfassungen der Welt garantieren heute das Recht auf Eigentum als Grundrecht des Menschen.

„Demokratie“ entkräftet werden, die auf Lockes Prämissen aufbaute.

Wie „Demokratie“ als politischer Arm des Liberalismus funktionieren konnte, demonstrierte Alexis de Tocquevilles „*De la démocratie en Amérique*“. Während bis zu diesem Zeitpunkt „Demokratie“ mit dem gleichzeitigen, nicht-repräsentativen Regieren des gesamten Volkes gleichgesetzt wurde,⁷ zeigte Tocqueville anhand des amerikanischen Beispiels, wie Konstitutionalismus, Föderalismus, Wahlen von RepräsentantInnen und eine christlich-moralische Tradition der Eigenverantwortung den „natürlichen“ Mechanismen der Demokratie entgegenwirken konnte. Er bezog sich damit auf das Ergebnis eines politischen Kampfes, der letztendlich zur Ratifizierung der Konstitution der Vereinigten Staaten von Amerika führte. Die Positionen der Für- und Widersacher dieser spezifischen Konstitution führt die Debatte zwischen den sogenannten „Föderalisten“ und ihren Gegnern, den sogenannten „Anti-Föderalisten“⁸, vor, die sich während des Ratifikationsprozesses in jeweils 85 publizierten Artikeln mit den zu erwartenden positiven und negativen Auswirkungen der „republikanischen“ und „demokratischen“ Ausgestaltung auseinandersetzten. Mit den Forderungen möglichst großer Wahlkreise, der Beschränkung der Zahl der Abgeordneten im Repräsentantenhaus sowie der Unabhängigkeit der Repräsentanten von den Wählern (zwischen den Wahlen) konnten sich die „Föderalisten“ durchsetzen und damit den geäußerten Befürchtungen der „Anti-Föderalisten“ widerstehen. Diese prangerten an, dass die geringe Zahl der Abgeordneten, die fehlende Kontrollmöglichkeit

⁷ Exemplarisch definierte Adam Smith 1762 die „Demokratie“ als eine Regierungsform „exercised by the whole body of the people conjunctly“ (Smith 1982: 200).

⁸ Die Selbstbezeichnung als Föderalisten (Vertreter der Interessen der wohlhabenden städtischen Bevölkerung und der Großgrundbesitzer) war insofern ein scharfsinniges Manöver, als „Föderalismus“ ein in der öffentlichen Wahrnehmung positiv behafteter Begriff war, obwohl ihre Interpretation des Terminus nationalistische Züge hatte. Sie befürworteten eine Konföderation, d.h. eine starke nationale Regierung und die Etablierung eines föderalen Kongresses mit einer Ausweitung der bundesstaatlichen Kompetenzen und einer gleichzeitigen Einschränkung und Kontrolle der einzelstaatlichen Kompetenzen. Die Diskreditierung ihrer Gegner als Anti-Föderalisten, die sich folglich auch nie als solche bezeichneten, war ein weiterer strategisch kluger Schachzug, um ihre eigene Position mit semantisch umgedeuteten Begriffen zu stärken (Jörke 2011: 161-162).

der Repräsentanten,⁹ eine fehlende Rotation und die langen Wahlzyklen zur Herausbildung einer inhomogenen „politischen Klasse“ führen würden, in welche vor allem Männer der oberen Schichten mit großer Bekanntheit und Eigentum leichter gewählt werden und damit leichter ihre Interessen durchsetzen könnten. Solche elitendemokratischen Barrieren waren auch das Ziel der „Föderalisten“, weil sie, aufgrund der Unbeliebtheit einer solchen Forderung (und nicht aus demokratietheoretischen Bedenken), keine Eigentumsqualifikation für Wähler durchsetzen konnten. Mit Rückgriff auf eine „republikanische Gemeinwohrrhetorik“ (Jörke 2011: 175) rechtfertigten sie, dass nur eine „hohe Qualität des politischen Personals“ (ebd.: 173), bestehend aus „Männern mit herausragenden Fähigkeiten“ (ebd.: 179), eine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gegenüber lokalen, engstirnigen, irrationalen Interessen garantiere und zu einer Verfeinerung, „Veredelung“ (ebd.) und „Reinigung“ der öffentlichen Meinung mit Liebe zur Gerechtigkeit und im patriotischen Interesse des Landes führe. Die semantische Verknüpfung und Aufwertung der Begriffe „Republik“ und „Volkssouveränität“ war ein strategisch gut gewählter Zug, um die eigenen elitendemokratischen Interessen positiv zu besetzen. Beide könnten miteinander über das Prinzip der Repräsentation vereint werden, wenn die Macht direkt oder indirekt vom Volk ausgeht, so die „Föderalisten“. Selbstverständlich blieb eine Diskussion der Auswirkungen unterschiedlicher institutioneller Mechanismen zur Herstellung von Volkssouveränität seitens der „Föderalisten“ aus. Stellungnahmen zur Gewährleistung der „Volkssouveränität“ verbleiben vage. Über den Mechanismus der Wahlen konnte also der Schein hergestellt werden, dass die Staatsgewalt vom Volke ausging, während Forderungen nach Institutionen, die dem Volk direkt rechenschaftspflichtig wären, unterdrückt wurden. Die Bezeichnung dieses Systems als „Demokratie“ erfolgte erst sehr spät in der Debatte – ursprünglich schien sich die Intention der „Föderalisten“ darauf zu konzentrieren, den Gedanken der Volkssouveränität mit jenem der Republik zu ver-

9 Zur gesteigerten Responsivität der Abgeordneten schlugen sie drei Mechanismen vor: (1) Instruktion, (2) Abberufung, (3) Rotation. Über schriftliche Instruktionen und die Möglichkeit der Abberufung, sollten sie die Forderungen der Wähler nicht vertreten, sollten die Mandatsträger an ihre Wählerschaft gebunden werden. Ein Rotationsprinzip, in dem man nach vier Jahren in Folge für zwei Jahre nicht mehr zur Kandidatur antreten darf, sollte das Herausbilden einer politischen Klasse verhindern (vgl. Jörke: 177-178).

knüpfen, um so Zustimmung für das eigene Projekt zu erlangen.

Jenes neue Modell der Regierungsführung, das sodann „Demokratie“ hieß, erlangte mit Tocquevilles Schrift auch in Europa zunehmende Popularität. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde eine Ablehnung „demokratischer Strukturen“ immer schwerer vertretbar – die Politikwissenschaft begann von „realistischer“ im Gegensatz zur bisher „idealistischen“ Demokratietheorie zu sprechen: Sie ging davon aus, dass die „Demokratie“ an gegebene (ökonomische) Verhältnisse anzupassen ist, um zu funktionieren (Lösch 2007: 227).

Für Joseph Schumpeter war „Demokratie“ kein Ziel an sich, sondern schlichtweg eine Methode und ein „institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote“ (Schumpeter 1994: 269). Mithilfe der Wettbewerbslogik und des Kampfs um Stimmen wird die Entscheidungsfindung auf die Prinzipien der Gleichheit und Fairness gegründet. Das Repräsentativitätsprinzip ist notwendig, da das Volk mit geringer Vernunft und politischem Desinteresse ausgestattet sei, so Schumpeter (ebd.: 256-264).

Dieses neue wirtschaftsliberale Demokratiemodell übertrug Annahmen aus der Ökonomie auf den Bereich der Politik und rekonstruierte die „Demokratie“ als Marktmodell, das nicht nur wie ein Markt funktionieren sollte, sondern auch einem solchen zu dienen hatte (ebd.). „Demokratie“ verkörperte nunmehr die bloße Möglichkeit, die Führungselite anzunehmen oder abzulehnen, welche alle Entscheidungen für das unvernünftige Volk traf. Auch Anthony Downs verglich die „Demokratie“ mit einem Markt, in dem „Parteien mit politischen Konzepten hervor[treten], um Wahlen zu gewinnen; sie gewinnen nicht die Wahlen, um mit politischen Konzepten hervortreten zu können“ (Downs 1968: 28). WählerInnen und KäuferInnen wurden sich damit ebenbürtig, indem in beiden Fällen zwischen verschiedenen Angeboten frei gewählt wird. Diese Annahme der Entscheidungsfreiheit rationaler, eigeninteressierter Individuen, die in der Wahl (vorgegebener Optionen) ihren eigenen Nutzen suchen, trug gleichzeitig die ökonomische Furcht vor einer beständigen Erhöhung der Staatsquote durch einen zunehmenden Wohlfahrtsstaat und eines angenommenen daraus folgenden Rückgangs des Wirtschaftswachstums in sich (Buchanan/Tullock 1962). Ähnlich bedrohlich sah Friedrich August von Hayek

die Entwicklung der „Demokratie“, die zwangsweise in Richtung Anarchie, vorprogrammierten Aufruhr und Egalitarismus gehen musste (Hayek 1977: 14). Er verkehrte die Tocqueville'sche Angst vor einer „Tyrannei der Mehrheit“ in eine „Diktatur der Minderheiten“, denn minoritäre Gewerkschaften würden die Freiheit des Einzelnen beschränken. Aus diesem Grund müsse die parlamentarische Demokratie eingegrenzt werden. Hayek sprach sich für eine Herrschaft des Gesetzes aus, das durch ein elitäres Legislativorgan wie einen „Rat der Weisen“ verwirklicht werden soll – die Regierungsversammlung agiert nur mehr in der Funktion der Exekutive (ebd. 18-22). Dem von wachstumshemmenden Interessengruppen (insbesondere Gewerkschaften) beeinflussten Parlamentarismus wäre damit zugunsten einer Elitenherrschaft Einhalt geboten.

Die „Demokratie“ als öffentliche, pseudo-gemeinschaftliche Regulationssphäre der individuellen Privatheit entwickelte sich mithilfe des Repräsentationsprinzips und damit einhergehenden formellen und informellen Ausschlussprinzipien zum Instrument der fortdauernden Teilung zwischen privat und öffentlich, Wirtschaft und Politik. Obwohl „Demokratie“ zunächst als neutrales Instrument der Machtselektion und Entscheidungsfindung erscheint, ist sie sowohl soziokulturell als auch normativ geprägt und entstand innerhalb spezifischer historischer Bedingungen, die gleichzeitig die Grenzen das Sag- und Machbaren für unterschiedliche Personengruppen festlegen. In Bezug auf „Demokratie“ bedeutet dies ihre Definition durch besitzbürgerliche, weiße, europäische Männer, welche den in der Aufklärung aufkommenden Widerspruch zwischen Individualität und sozialer Kontrolle in einen Antagonismus zwischen Individuum und Staat, wirtschaftlicher und politischer Freiheit übersetzten. Dies führte zur Herausbildung eines ganz spezifischen hegemonial werdenden Demokratieverständnisses, das Eigentum und wirtschaftliche Freiheit des (männlichen, weißen) Individuums zur legitimen, rechtlich festgeschriebenen Prämisse des Regierens durch Repräsentant(Inn)en erklärte und dieses damit kompatibel mit wirtschaftsliberalen Vorstellungen machte. Die „Demokratie“ besetzte damit eine strategische Position in einem sich herausbildenden Kräfteverhältnis, welches das Ökonomische vom Politischen, das Private (Eigentum, Individuum, Freiheit) vom Öffentlichen (Regierung mit Schutzfunktion des Privaten) trennte.

Jene Vorstellung von „Demokratie“, in welcher Wettbewerb Gleichheit herstellt, Wahlen, Meinungs-

und Versammlungsfreiheit sowie Schutz des Eigentums die Freiheit gewährleisten und in welcher der Staat diese Grundsätze festgeschrieben und unveränderbar zu garantieren hat, ist implizit in jenen neutral erscheinenden Demokratieindex eingeschrieben, der unabhängig, wissenschaftlich, neutral und wertfrei versucht, die „Demokratie“ zu messen. Innerhalb von politischen Steuerungsprozessen wie jener der *Global Governance*, der im Rahmen einer neoliberalen Umgestaltung des Staates und der Gesellschaft an Bedeutung gewann, ist die Bestimmung von „Demokratie“ ein wichtiges Regulationsinstrument. Sie verleiht einer postfordistischen Gouvernamentalität (vgl. Foucault 2005b) politische Rationalität und Legitimität und trägt als Teil einer Regierungstechnik dazu bei, Subjekte regierbar zu machen.

5. Demokratiequalität und Global Governance

Demokratieförderungsprogramme und Messinstrumente zur Erhebung der Demokratiequalität erlangten insbesondere im Rahmen der nunmehr seit 20 Jahren einflussreichen *Global Governance*-Diskurse zunehmende Bedeutung. Sie sind Bestandteil post-fordistischer Krisenregulationsstrategien und Orientierungspunkt politischer Entscheidungen (vgl. Brand 2005). Das hegemonial gewordene Verständnis von *Global Governance*, wie es etwa bei internationalen sowie regionalen Organisationen – z.B. Vereinte Nationen, Weltbank, EU, OSZE und zahlreichen (Nichtregierungs-)Entwicklungsorganisationen – anzutreffen ist, geht auf einen Bericht der „Kommission für Weltordnungspolitik“ zurück. Sie zielt auf eine kooperative Bewältigung globaler Herausforderungen (z.B. Sicherheit, Armut, Umwelt etc.) durch internationale Regulierungs- und Steuerungsmechanismen (Commission on Global Governance 1995) ab. Durch diese Formulierung globaler Kategorien und Probleme wird ein legitimer Raum für Regierung und Regierungshandeln geschaffen, der eine Notwendigkeit für Intervention auf internationaler Ebene suggeriert. Die Etablierung einer großen Vielfalt an Organisationen, Institutionen, Programme etc. soll nun die Regulation globaler Probleme ermöglichen, während dadurch gleichzeitig verursachende Machtverhältnisse und die Durchsetzung spezifischer Interessen aufrechterhalten bleiben.

Für eine gemeinsame Adressierung globaler Probleme, so die Idee, braucht es auf der staatlichen Ebene *Good Governance*, d.h. rechenschaftspflichtige

Institutionen, Rechtsstaatlichkeit oder kurz: verantwortungsvolle Regierungsführung. Dafür stellt wiederum *Democratic Governance* die Grundlage dar, d.h. verantwortungsvolle Regierungsführung, die demokratisch ist. Diese – so die breite Annahme – fördert die Entwicklung und stellt die Basis für Frieden, Sicherheit und das Erreichen des Gemeinwohls dar (Commission on Global Governance 1995). Internationale Organisationen „fördern“ seither verstärkt zu demokratisierende Staaten beim Aufbau entsprechender Strukturen, d.h. Institutionen und Prozesse im Hinblick auf ein funktionierendes elektorales, legislatives und administratives System nach westlichem Vorbild. Einerseits geschieht dies, indem Entwicklungshilfegelder konditional an die Erfüllung bestimmter *Governance*-Kriterien gebunden werden, andererseits durch diverse Projekte, die der „freien und fairen“ Abhaltung von Wahlen und beim Aufbau von Institutionen dienen.¹⁰ In Entwicklungsorganisationen wurden die Begriffe Demokratie und *Governance* so stark miteinander verknüpft, dass sie häufig nur mehr als „D & G“ bezeichnet werden (Plattner 2013: 18). Sie gehen sogar so weit zu behaupten, dass gute und demokratische *Governance* synonym sind (z.B. Bertucci 2006: iii). Selbst die maßgebenden

10 Zur Exemplifizierung: Im Jahr 2009 investierte UNDP nach eigenen Angaben 1,47 Mrd. USD in *Democratic Governance Support*, das waren etwa 36 % seines Gesamtbudgets. Darunter fallen Programme zur Unterstützung der Organisation und Abhaltung von Wahlen, Unterstützung von Parlamenten und administrativen Institutionen sowie Anti-Korruptions- und Menschenrechtsprogramme (United Nations Development Programme 2011). Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OECD erhielt im Jahr 2013 etwas über 16 Mio EUR bzw. 11 % des Gesamtbudgets. Die Ressourcen dienen unter anderem der Wahlbeobachtung und Unterstützung von Staaten im Gesetzgebungsprozess, durch Evaluierungen, Workshops und Beratung (Nitzsche 2013). Die EU, welche mit dem Maastrichter Vertrag und dem Abkommen von Cotonou Demokratie und *Good Governance* zum Ziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als auch der Entwicklungszusammenarbeit erklärte, versucht dieses konditional an seine Hilfsprogramme zu knüpfen. Außerdem fördert sie mit 157 Mio EUR pro Jahr (in den Jahren 2007-2013) mittels des „europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte“ Wahlbeobachtung und -unterstützung sowie diverse internationale, intergouvernementale und zivilgesellschaftliche Programme und Projekte in diesem Bereich (Europäische Kommission 2006). Für die Jahre 2014-2020 wurde das Instrument vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union mit etwa 20%iger Budgeterhöhung erneuert (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2014).

acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs)¹¹ der Vereinten Nationen wurden um ein inoffizielles neuntes Ziel erweitert, nämlich *Democratic Governance*. Diese wurde von den Staaten Mongolei und Albanien bereits als gute Vorzeigepaxis inklusive messbarer Ziele und Indikatoren eingeführt (vgl. United Nations Development Programme 2012b, 2013). *Democratic Governance* bietet das richtige Umfeld für Fortschritt in Richtung einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung und Erfüllung der MDGs (Grynspan 2010). Für die post-2015 Entwicklungsagenda lagen mehrfach Vorschläge auf dem Tisch, *Democratic Governance* als Allheilmittel, d.h. als Basis für Frieden und menschliche Sicherheit sowie im Kampf gegen „Hunger, Armut, Krankheit, sinkendes Wirtschaftswachstum und hinterherhinkende Entwicklung“¹² in das Folgeprojekt der MDGs fix zu verankern (ebd., auch: UN System Task team on the post-2015 UN development agenda 2013 und 2012).

Die Diagnose der Postdemokratie, die seit einigen Jahren im Raum steht (vgl. Crouch 2008) und die infolge multipler Krisen entstandenen weltweiten Protestbewegungen mit Forderungen nach „echter Demokratie“ änderten (bisher) kaum etwas an dieser Position. Mit aufgrund der Finanzkrise etwas eingeschränkten Budgets herrscht weitherhin *business as usual*. Etliche Lösungsvorschläge zur Krisenregulation inkludieren sogar Strategien, wie sich im Umgang mit der Krise *Governance* und damit Demokratisierung als Basis für vermeintliche Entwicklung noch straffer durchsetzen lassen. So forderten so manche Ökonomen beispielsweise den vormalig diskutierten Schuldenerlass als Bedingung an Ziele von *Good Governance* zu knüpfen (z.B. Freytag/Pehnel 2009). UNDP machte wiederum für den Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit beim Erreichen der MDGs nicht die Krisen, sondern

11 Die MDGs, ein Programm bestehend aus 8 Punkten, 21 Unterpunkten sowie inzwischen 60 Indikatoren zur Messung der Ziele, wurden im Jahr 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Referenzrahmen für globale Armutsbekämpfung und Entwicklung verabschiedet (vgl. alle Dokumente und Infos auf der Webseite zu den MDGs; im Literaturverzeichnis unter: United Nations). Innerhalb von 15 Jahren wollte man so die Kräfte internationaler Initiativen bündeln, um weltweit die Armut zu halbieren, primäre Schulbildung für alle Kinder auf der Welt zu erreichen, Geschlechtergleichstellung durchzusetzen, die Kinder- und Müttersterblichkeit zu reduzieren usw.

12 Englisch Original: „poverty, hunger, disease, low growth, and lags in development“ (Übersetzung der Autorin).

die fehlende Formulierung eines *Governance*-Ziels verantwortlich. Ursache, warum ein solches Ziel nicht offizieller Teil des Acht-Punkte-Programms geworden ist, waren angeblich Uneinigkeiten darüber, was als innere Angelegenheit eines Staates gelte und wie man den Erfolg eines solchen Kriteriums messen solle (United Nations Development Programme 2012a: 1). Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte argumentierte in ihrer Krisendiagnose, dass der Arabische Frühling und im besonderen Tunesien, welches in allen Länderberichten ökonomisch gesehen immer „on track“ war, mit seiner Revolution zeigte, dass es weit entfernt war von *Governance*, Effektivität, Rechtsstaatlichkeit, Kontrolle von Korruption und regulativen Qualitäten (Pillay 2011).

Der Standpunkt internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen war in Antwort auf Krise und Protest ein noch stärkeres Pochen auf globale und demokratische *Governance*. Wie aus einem Bericht des Task-Teams zur Entwicklung einer neuen post-2015 Entwicklungsagenda hervorgeht, erinnern uns die Finanz- und Wirtschaftskrisen, aber auch Klimawandel und Migration, an die weltweite Vernetzung. Globale Probleme müsse man deswegen durch internationale, kohärente Kooperation lösen. Problematisch sei jedoch, so der Bericht, dass Institutionen und Regulierung der multilateralen Handels-, Finanz- und Umweltarchitektur weitestgehend in nationale oder zersplitterte, inkohärente globale Mechanismen zergliedert sind. Sie wiesen zudem oft demokratische Defizite auf, indem Einflussmöglichkeiten, Mitgliedschaft und Stimmrecht ungleich verteilt seien, vor allem in Finanzinstitutionen. Diese Defizite in globaler *Governance* würden auch auf eine Schwäche hindeuten, rechtliche und international koordinierte Rahmenbedingungen zu schaffen anstelle von regionalen und fragmentierten Lösungen, die oft nicht mit multilateralen Regimes und bereits bestehenden internationalen Standards einhergingen. Auch der Arabische Frühling sei Ausdruck einer Politik, die in der Entwicklungszusammenarbeit *Democratic Governance*, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und das *Empowerment* von Menschen bisher zu wenig berücksichtigt habe (UN System Task team on the post-2015 UN development agenda 2013: 18-19). Wovon es deshalb mehr brauche, ist *Governance*: globale, gute und demokratische.

Im Nachfolgeprogramm der Millenniums-Entwicklungsziele – die sogenannten „nachhaltigen Entwicklungsziele“ (SDGs) – findet im Vergleich zu den MDGs eine klare Diskursverschiebung in Bezug

auf die Zielformulierung statt, d.h. von ökonomischer Entwicklung und Armutsbekämpfung hin zu einem nachhaltigen ökologischen Wirtschaftswachstum. Demokratie, Good Governance und Rechtsstaatlichkeit bleiben jedoch unveränderte Basis, um die neu formulierten Ziele zu erreichen.

We envisage a world in which every country enjoys sustained, inclusive and sustainable economic growth and decent work for all. A world in which consumption and production patterns and use of all natural resources – from air to land, from rivers, lakes and aquifers to oceans and seas – are sustainable. One in which democracy, good governance and the rule of law as well as an enabling environment at national and international levels, are essential for sustainable development, including sustained and inclusive economic growth, social development, environmental protection and the eradication of poverty and hunger. One in which development and the application of technology are climate-sensitive, respect biodiversity and are resilient. One in which humanity lives in harmony with nature and in which wildlife and other living species are protected. (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2015, Hervorh. d. Autorin)

Angesichts einer sich verhärtenden ökologischen Krise und steigenden Widerstands von unten stehen internationale AkteurInnen unter Zugzwang. Die Notwendigkeit einer ökologischen Transformation der Produktionsverhältnisse wird mit dem Primat des Wirtschaftswachstums kompatibel gemacht, ohne kapitalistische Akkumulationsregime, Produktions-, Konsum- und Lebensweisen infrage zu stellen. Im Gegenteil: Angesichts wachsender Protestbewegungen scheinen Wirtschaftswachstum, Markt, Konsum, Produktion und Finanzialisierung stärker forciert zu werden denn je.¹³ Im „Zeitalter der Gouvernamenta-

13 Während in der Millenniumsdeklaration (United Nations 2000), die konstitutiv für die MDGs war, der Terminus „Wirtschaftswachstum“ (engl.: „economic growth“) kein einziges Mal vorkam, so enthält die neue Erklärung mit den nachhaltigen Entwicklungszielen das Wort insgesamt 13 Mal. Ähnlich verhält es sich mit dem Konzept des Konsums, das im Rahmen der neu eingeführten „nachhaltigen Konsum- und Produktionsweise“ (engl.: „sustainable consumption and production“) 12 Mal vorkommt. Am stärksten ist jedoch eine „Finanzialisierung“ der Nachhaltigkeit herauszulesen. Während in der Millenniumsdeklaration insgesamt zwei Mal das Wort „finanziell“ enthalten ist – einmal mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit offener, transparenter, gerechter etc. Finanz- und Handelssysteme, ein zweites Mal mit dem Hinweis auf eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung für Binnenentwicklungsländer. In den SDGs kommt das Wort

lität“ bleibt die „Demokratie“, ergänzt durch *Global Governance*, zentrale Taktik der Machtausübung, die politische Ökonomie die Hauptwissensform, während ein Nachhaltigkeitsdispositiv als zentrales technisches Instrument der Regierungsausübung hinzukommt (vgl. Foucault 2005b: 171). Sie ist jedoch nicht nur Machttaktik, sondern legitimatorische Technik, welche es schafft, kapitalistische, neoliberale Produktions- und Lebensweisen und Eigentumsverhältnisse aufrechtzuerhalten und immer weiter zu treiben. Der Demokratieindex ist ihr zentrales Normierungsinstrument.

6. Conclusio

„Demokratie“ ist Ergebnis eines praktischen Produktionsprozesses und hegemonial gewordenes *Imaginary*, das unter Beteiligung materieller Elemente hervorgebracht wird. Es ist damit kein neutrales System der Regierung und Entscheidungsfindung, sondern innerhalb spezifischer Machtverhältnisse entstanden, die es implizit bestätigt und stabilisiert. Diese Machtverhältnisse sind nicht nur in das demokratische Konzept eingeschrieben, sondern auch in seine materiellen Elemente, wie eben dem Demokratieindex, die dazu beitragen, vermachtete Bedeutungen durch Raum und Zeit weiterzutragen.

Demokratieindizes sind zentraler Bestandteil von internationalen Problemlösungsstrategien im Rahmen von globaler und guter *Governance*. Selbst wenn man gerade nicht damit konfrontiert ist, sind sie doch präsent. Als Gouvernamentalitätsverfahren legitimieren sie Entscheidungen, Agenden, Tagesordnung und beeinflussen, wie politische Modalitäten der gesellschaftlichen Organisationsweise als faktisch optimale Tatsachen zirkuliert werden. Obwohl die Relevanz, Verlässlichkeit und Inhalte der Indikatoren des Index stetigen Verhandlungen und damit Veränderungen unterworfen sind, ebenso wie seine Anwendung, so repräsentiert er gleichzeitig den Versuch, „Demokratie“ zu stabilisieren, definieren, fixieren und dabei zu opti-

mieren. Bei der neoliberalen Umgestaltung von Staat und Gesellschaft und zur Regulation daraus resultierender multipler Krisen dient jene normierte Demokratie als legitimatorische Basis. Über *Global Governance* wird sie zur Grundbedingung der gemeinsamen internationalen Bewältigung dieser globalen Krisen. Der Index soll dabei helfen die Qualität der „Demokratie“ in der Welt zu messen und internationale Entwicklungsstrategien den Ergebnissen entsprechend darauf abzustimmen. Zur Herstellung von Verlässlichkeit und Vertrauen folgt man einem naturwissenschaftlichen Protokoll, das die faktische Wahrheit der Ergebnisse herstellen soll. Der Index wird hier zum Machtinstrument, zu einem „unwandelbaren Mobil“, in welches Macht- und Eigentumsverhältnisse implizit eingeschrieben sind, und das damit eine spezifische Bedeutung von „Demokratie“ möglichst unveränderbar weiterträgt und reproduziert.

Wie funktioniert das? Wie in einem naturwissenschaftlichen Experiment versucht man durch ausgeklügelte Indikatorengruppen subjektive Einflussfaktoren zu vermeiden, um die Demokratielage in der Welt durch Zahlenreihen verlässlich zu belegen und den tatsächlichen, wahren Status quo ans Licht zu bringen. Die soziohistorische Grundlage, die Debatten und Kämpfe um Praktiken, Institutionen, Bedeutungen von „Demokratie“ gehen dabei komplett verloren. Produkt ist *eine* Welt, zusammengesetzt aus vollkommen, mehr, weniger oder gar nicht demokratischen Staaten. Die „Demokratie“ als Ziel wird so praktisch hervorgebracht und macht aus einer erdachten und von partikularen Interessen geprägten Idee eine objektive (und anstrebenswerte) Tatsache. In dieser wissenschaftlichen Praxis wird die demokratische Welt als anzustrebendes Ziel produziert, welche so als scheinbar vor-wissenschaftlich Gegebenes erscheint, und in dieser Form ohne diese wissenschaftliche Praxis gar nicht existieren könnte.

Der Index erklärt nicht nur die „Demokratie“ selbst zur Norm, sondern er normiert auch die „Demokratie“. Er gibt nicht nur den Rahmen vor, innerhalb dessen sich Staaten als „Demokratie“ bezeichnen dürfen, sondern er produziert auch das Ziel, dem sich Staaten anzunähern haben. Er normiert ein politisches Verhältnis, eine spezifische soziale Ordnung und schreibt sie als Normalzustand fest. Gleichzeitig gibt er vor, was nicht demokratisch ist. Die Weltkarte verbildlicht die Daten in deutlicher und übersichtlicher Art und Weise, sodass selbst Personen ohne statistische Vorkenntnisse sie lesen und verstehen können. Die „Demokratie“ setzt sich (buchstäblich) als Modell durch und kann sich so zur unhinterfragten Wahrheit, zum logischen „Ende

„financial“ oder „finance“ bemerkenswerte 42 Mal vor. Insgesamt wird eine Notwendigkeit finanzieller Ressourcen, Institutionen und Unterstützung im Aufbau eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und eine Ausweitung des Zugangs zum Finanzwesen und Banken für alle Menschen ausgedrückt. Zu diesem Zweck geht es einerseits um Regulierung des Finanzwesens und Zugang zu finanziellen Mitteln (über Investments, Entwicklungshilfe, öffentliche Gelder etc.), aber auch um die Ausweitung seines Einflusses auf alle Bevölkerungsgruppen, die bisher ausgeschlossen waren.

der Geschichte“ (Fukuyama 1992) entfalten. Implizit wird sie getragen durch die verstetigten bürgerlichen Prinzipien des Eigentums, der politischen Freiheit und der kompetitiven Gleichheit, legitimiert über eine scheinbar kollektive, repräsentative Entscheidungsfindung. Nunmehr abgesichert durch eine rechtliche Festschreibung bietet der Staat die notwendige Organisationseinheit zur Entfaltung von „Demokratie“. Wer d(ies)er „Demokratie“ nicht entspricht, erhält im Index den Status des Autoritären, der Diktatur, des Gesetzlosen, das es im Namen der Freiheit, der Gleichheit, und letztlich des wirtschaftlichen Fortschritts zu bekämpfen gilt. Erst wenn man jene Bedrohungen der „Demokratie“ beseitigt, so kann sich Wohlstand, in Form von Eigentum, allgemein verbreiten.

Der Index agiert auch, indem er normiert und (intentional) handelnde Subjekte diese Normen in Betracht ziehen lässt (vgl. Dumit/Laet 2014: 73). Er formt nicht nur die „Demokratie“, sondern auch die weitere Praxis, indem er Subjekte auf bestimmte Weise anruft und agieren lässt, indem die Indikatoren deutlich vorgeben, was EntscheidungsträgerInnen zu tun haben und wie sich andere Individuen und Institutionen in Bezug darauf zu verhalten haben. Er schafft ein demokratisches Subjekt, das sich nur als solches zu erkennen geben kann, wenn es die vorgeformten Normen befolgt. Demokratisch ist, wer Wahlen befürwortet, daran partizipiert und politisch an staatliche Strukturen und Regierungen glaubt, die ebendies verwirklichen können und zu verwirklichen suchen.

Mediiert durch die wissenschaftliche Disziplin der vergleichenden Politikwissenschaft können über den Index Präferenzen und Interessen implizit artikuliert und als Wahrheit bekräftigt werden. „Demokratie“ im heute hegemonialen Verständnis ist Produkt einer theoretischen Auseinandersetzung mit der Rationalisierung von Regierungsausübung im Sinne des besitzenden Bürgertums, die mit der Aufklärung begann. Der Index schreibt ganz spezifische Machtverhältnisse fest, verbirgt Kämpfe um Hegemonie und Durchsetzung von Interessen, indem er den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen Ergebnisse einzuordnen sind, während Grundsatfragen ausgeblendet werden.

Bei aller Kritik gegenüber dem Demokratieindex und dem inskribierten Demokratiemodell ist anzumerken, dass – verglichen mit feudalistischen und absolutistischen Herrschaftsstrukturen oder totalitären Diktaturen – die Einführung des liberalen Demokratiemodells zumindest in westlichen Staaten positive Auswirkungen für die Berücksichtigung der Interessen

vieler marginalisierter Bevölkerungsgruppen hatte. Jedoch kämpfen zahlreiche Gruppen bis heute um eine gleichberechtigte Stellung mit weißen, besitzenden Staatsbürgern, deren Eigentum und Privilegien um jeden Preis zu schützen sind. Nicht zuletzt ist die aktuelle Flüchtlingskrise und das Sterben- und Leidenlassen hunderttausender Menschen in und vor den Grenzen Europas Ausdruck einer Angst vor dem Verlust des eigenen Besitzes und Privilegien. Die Neigung, „Demokratie“ in der vergleichenden Politikwissenschaft als unhinterfragte Bezugskategorie zu verwenden, für die es im Rahmen der Demokratiemessung nur mehr die wahrhaft richtigen Indikatoren zu finden gilt, hat normative und damit praktische Effekte, die Ausschluss, Diskriminierung, Unterdrückung und sogar Untätigkeit beim Sterben flüchtender Menschen bis hin zu deren aktiver Bekämpfung implizieren.

Ein fortwährendes Spannungsfeld zwischen hegemonial gewordenen Bedeutungen und ihrer situierten Reproduktion entsteht durch die Abhängigkeit von permanenter praktischer Reproduktion der „Demokratie“. Aufgrund von im Praxisprozess hinzukommenden anderen, neuen, veränderten Entitäten, die im Netzwerk mitagieren und wirkmächtig sind, unterliegt sie steter potenzieller Veränderung. Das eröffnet gleichzeitig mögliche strategische Handlungsfelder für PolitikwissenschaftlerInnen und emanzipatorische Widerstandskämpfe, die unter anderem bei Bemühungen um neue Wissensprodukte, aber auch Wissenspraxen ansetzen müssen. Die Abhängigkeit der hegemonialen Bedeutung von „Demokratie“ von der wissenschaftlichen Praxis der Wahrheitsproduktion eröffnet auch die Möglichkeit für Transformation. Die Produktion anderer, neuer, veränderter Entitäten, die im Beziehungsnetzwerk wirkmächtig mitagieren, die sich in der Praxis mit neuen Entitäten verbinden und wiederum Auswirkungen auf Subjekte und Subjektivitäten mit sich bringen, ist zwar ungewiss, eröffnet jedoch einen wichtigen zu nutzenden Handlungsspielraum. Das Potenzial für Emanzipation ist davon abhängig, über welche räumlich-zeitliche Dimension die Produkte jener Praxen mehr oder weniger stabil reproduziert werden können und wie sie im Rahmen anderer (vor allem politischer und ideologischer) Praxen bezugnehmend aufgenommen werden. Die kritische Auseinandersetzung mit hegemonialen Kategorien wie Objektivität, Wissenschaftlichkeit und über diese Termini herzustellenden Wahrheiten wie in diesem Fall *Governance* und Demokratie sind für (Politik-)WissenschaftlerInnen imperativ,

da sie in Machtverhältnisse eingebettet sind und damit Instrumente der Unterdrückung darstellen.

Literatur

- Agamben, G. (2011): Introductory Note on the Concept of Democracy. In: Agamben, G., Badiou, A. & Bensaid, D. et al. (eds.) *Democracy: In what state?* Columbia University Press, New York, 1–5.
- Bertucci, G. (2006): Foreword. In: *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*. 7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government, Wien, iii.
- Brown, W. (2011): "We Are All Democrats Now...". In: Agamben, G./Badiou, A./Bensaid, D. et al. (eds.) *Democracy: In what state?* Columbia University Press, New York, 44–57.
- Brusis, M./Hillenbrand, O./Thiery, P. (2012): Demokratiemesung – Der Bertelsmann Transformation Index. In: Glab, M./Korte, K.-R. (eds.) *Angewandte Politikforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 383–393.
- Buchanan, J. M./Tullock, G. (1962): *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Castree, N. (1995): The nature of produced nature: Materiality and knowledge construction in Marxism. *Antipode* 27 (1), 12–48.
- Coles, K. (2007): *Democratic designs: International intervention and electoral practices in postwar Bosnia-Herzegovina*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Coles, K. A. (2004): Election Day: The Construction of Democracy through Technique. *Cultural Anthropology* 19 (4), 551–580.
- Commission on Global Governance (1995): Our global neighborhood: The report of the Commission on Global Governance. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Crouch, C. (2008): *Postdemokratie*. Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Diamond, L./Morlino, L. (2004): *The Quality of Democracy*. CDDRL Working Papers, Stanford, CA.
- Downs, A. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Thematisches Programm für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007– 2013. KOM/2006/0023. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0023&from=EN> [10.03.2015].
- Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2014): Verordnung zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für weltweite Demokratie und Menschenrechte. Nr. 235/2014. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0235&from=EN> [10.03.2015].
- Ezrahi, Y. (2012): *Imagined democracies: Necessary political fictions*. University Press, Cambridge.
- Foucault, M. (1990): Was ist Aufklärung? In: Erdmann, E./Forst, R./Honneth, A. (eds.) *Ethos der Moderne: Foucaults Kritik der Aufklärung*. Campus, Frankfurt, New York, 35–54.
- Foucault, M. (1992): *Was ist Kritik?* Merve Verlag, Berlin.
- Foucault, M. (2005a): Die Geburt der Biopolitik. In: *Analytik der Macht*. Suhrkamp, Frankfurt/M., 180–187.
- Foucault, M. (2005b): Die Gouvernementalität. In: *Analytik der Macht*. Suhrkamp, Frankfurt/M., 148–174.
- Freedom House (2014): Freedom in the World 2014 Methodology. Online: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology%20FIW%202014.pdf> [13.05.2014].
- Frevel, B. (2009): *Demokratie: Entwicklung, Gestaltung, Problematisierung*, 2. überarbeitete Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Freytag, A./Pehnel, G. (2009): Debt Relief and Governance Quality in Developing Countries. *World Development* 37 (1), 62–80.
- Grynspan, R. (2010): *Remarks by UNDP Associate Administrator*, New York.
- Hayek, Friedrich August von (1977): *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Hirsch, J. (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat: Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Edition ID-Archiv, Berlin.
- Jahn, D. (2013): *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*, 2. Aufl. 2013. Imprint: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Jessop, B. (2007): *State power: A Strategic-Relational Approach*. Polity, Cambridge, Malden, MA.
- Jörke, D. (2011): *Kritik demokratischer Praxis: Eine ideengeschichtliche Studie*. Nomos-Verl.-Ges, Baden-Baden.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M. (2004): Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *The World Bank Economic Review* 18 (2), 253–287.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M. (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Online: <http://ssrn.com/abstract=1682130> [12.05.2014].
- Laclau, E./Mouffe, C. (2001): *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*, 2nd edn. Verso, London, New York.
- Laet, M. d./Mol, A. (2000): The Zimbabwe Bush Pump: Mechanics of a Fluid Technology. *Social Studies of Science* 30 (2), 225–263.
- Latour, B. (1987): *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Latour, B. (1996): On actor-network theory: A few clarifications. *Soziale Welt* 47 (4), 369–381.

- Latour, B./Woolgar, S. (1986): *Laboratory life: The construction of scientific facts*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Lauth, H.-J. (2004): *Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Lauth, H.-J./Kauff, O. (2012): Demokratiemessung: Der KID als aggregiertes Maß für die komparative Forschung. Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010: Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010. Online: <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor/index/index/docId/6174> [12.05.2014].
- Law, J. (1986): On the Methods of Long Distance Control: Vessels, Navigation, and the Portuguese Route to India. In: Law, J. (ed.) *Power, action, and belief: A new sociology of knowledge?* Routledge & Kegan Paul, London, Boston, 234-263.
- Law, J./Mol, A. (2001): Situating technoscience: An inquiry into spatialities. *Society and Space* 19 (5), 609-621.
- Law, J./Mol, A. (2008): The Actor-Enacted: Cumbrian Sheep in 2001. In: Malafouris, L. & Knappett, C. (eds.) *Material Agency*. Springer US, Boston, MA, 57-77.
- Lipset, S. M. (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review* 53 (1), 69-105.
- Lipset, S. M. (1960): *Political man: The social bases of politics*. Doubleday, Garden City, N.Y.
- Locke, J. (1821): *Two Treatises of Government*. Whitmore and Fenn, London.
- Lösch, B. (2007): Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie. In: Butterwegge, C./Lösch, B./Ptak, R. (eds.) *Kritik des Neoliberalismus*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 221-283.
- Marshall, M. G./Jagers, K. (2002): Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002. Dataset Users' Manual. Online: <http://www3.nd.edu/~mcoppedg/crd/PolityIVUsersManualv2002.pdf> [12.05.2014].
- Mill, J. S. (1859): *On Liberty*, 2nd edn. John W. Parker and Son, London.
- Nitzsche, A. (2013): Annual report 2013. Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna.
- Pickel, G./Pickel, S. (2015): Quantitative Verfahren der Transformationsforschung. In: Kollmorgen, R./Merkel, W./Wagener, H.-J. (eds.) *Handbuch Transformationsforschung*. Springer VS, Wiesbaden, 243-254.
- Pillay, N. (2011): *The Tunis Imperative: Human Rights in Development Cooperation in the Wake of the Arab Spring*. Statement, New York.
- Plattner, M. F. (2013): Reflections on "Governance". *Journal of Democracy* 24 (4), 17-28.
- Przeworski, A./Alvarez, M. E./Cheibub, J. A./Limongi, F. (2000): *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Schmidt, M. G. (2008): *Demokratiethorien: Eine Einführung*, 4th edn. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schumpeter, J. A. (1994): *Capitalism, socialism, and democracy*, 5th edn. Routledge, London, New York.
- Taylor, C. (2004): *Modern social imaginaries*. Duke University Press, Durham.
- Thöndl, M. (2005): *Einführung in die Politikwissenschaft: Von der antiken Polis bis zum internationalen Terrorismus Ideen—Akteure—Themen*. Böhlau, Wien.
- Tocqueville, A. d. (1836): *De la démocratie en Amérique: Tome second*. Librairie de Charles Gosselin, Paris.
- UN System Task team on the post-2015 UN development agenda (2012): *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General*. Online: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf [15.03.2015].
- UN System Task team on the post-2015 UN development agenda (2013): *A renewed global partnership for development*. Online: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/glob_dev_rep_2013.pdf [15.03.2015].
- United Nations We can end Poverty: Millennium Development Goals. Online: <http://www.un.org/millennium-goals/> [15.03.2014].
- United Nations (2000): United Nations Millennium Declaration: Resolution adopted by the General Assembly. Online: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> [29.08.2015].
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2015): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Online: <https://sustainable-development.un.org/post2015/transformingourworld> [29.08.2015].
- United Nations Development Programme (2011): *Fast Facts United Nations Development Programme: Democratic Governance*. Online: <http://www.un.org/en/globalissues/democracy/pdfs/UNDPfastfactsFINAL.pdf> [10.03.2015].
- United Nations Development Programme (2012a): *Discussion Paper: Measuring Democracy and Democratic Governance in a post-2015 Development Framework*. Online: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/Post2015%20governance%20metrics%20_14%20Aug.pdf [15.03.2015].
- United Nations Development Programme (2012b): *MDG 9: Successes, challenges and policy responses*. Online: <http://www.al.undp.org/content/albania/en/home/mdgoverview/overview/mdg9/> [09.04.2015].
- United Nations Development Programme (2013): *MDG 9: Strengthen human rights and foster democratic governance*. Online: <http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/mdgoverview/overview/mdg9/>
- Vorländer, H. (2003): *Demokratie: Geschichte, Formen, Theorien*. C.H. Beck, München.
- Wood, E. M. (1995): *Democracy against capitalism: Renewing historical materialism*. Cambridge University Press, Cambridge, New York.