

## Reformfähigkeit messen? Konzeptionelle Überlegungen zu einem Reformfähigkeitsindex für OECD-Staaten

Martin Brusis

**Zusammenfassung:** In diesem Beitrag plädiere ich dafür, Reformfähigkeit auf der Basis von Politikergebnissen sowie Praktiken der Regierungsführung zu bestimmen. Beide Komponenten sollen durch Expertenumfragen und quantitative Daten zu den 30 OECD-Mitgliedstaaten gemessen werden, um einen Index der Reformfähigkeit zu konstruieren. Die dem Index zugrunde liegenden Konzepte werden erläutert und mit existierenden Ansätzen der Performanz- und *Governance*-Messung verglichen. Der Beitrag entwickelt Kriterien zur Bewertung von Regierungen und Akteuren im Regierungsumfeld, die Kontroll-, Informations- und Verständigungsleistungen im Regierungsprozess erbringen. Auf dieser Basis werden die vorgesehenen Mess- und Aggregierungsmethoden skizziert und das wissenschaftliche Potenzial des vorgeschlagenen Ansatzes erörtert.

**Schlagwörter:** Reformfähigkeit · Governance · Regierungssystem · Indexbildung · Performanzmessung

**Abstract:** In the present article, I propose to determine reform capacity based upon policy outcomes and the governing performance of executives. Both components shall be measured through expert assessments and quantitative data for the 30 OECD member states in order to construct an index of reform capacity. The concepts underpinning the index are explained and compared with existing approaches of performance and governance measurement. Criteria are developed to assess the strategic capacity of governments and the accountability-generating functions of political actors surrounding the government. The envisaged measurement and aggregation methods are described and the potential of the proposed approach is discussed.

**Keywords:** Reform Capacity · Comparative Government · Composite Indicator · Governance · Policy Performance

---

Dr. Martin Brusis (✉)  
Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Maria-Theresia-Str. 21, 81675 München,  
Deutschland  
E-Mail: martin.brusis@lrz.uni-muenchen.de

## 1. Einleitung\*

Reformfähigkeit bezeichnet die Fähigkeit der Politik, die zur Verbesserung des Status quo notwendigen Veränderungen („Reformen“) zu identifizieren und umzusetzen. Genauer betrachtet handelt es sich dabei um ein Bündel von Fähigkeiten, wie die adäquate Realitätswahrnehmung, die kollektiv vermittelbare Identifikation von Handlungsbedarf, die Entdeckung bzw. Erfindung geeigneter Formen zur Bearbeitung von Problemen, die Wahl eines angemessenen Zeitverständnisses, die Herstellung und Wahrung kollektiver Entscheidungsfähigkeit, die effektive Implementation von Entscheidungen, die Evaluation von Resultaten und das Lernen anhand der Politikfolgen (Wiesenthal 2005: 30). Die geforderten Fähigkeiten lassen sich möglicherweise zwar wie in der hier vorgestellten Reihung entlang des *Policy*-Zyklus systematisch einordnen und auflisten, sie bleiben aber in hohem Maße situationsgebunden, interdependent und kontingent, was eine vergleichende Bewertung oder sogar Messung ungemein erschwert.

In diesem Beitrag soll für einen konzeptionellen Ansatz plädiert werden, der Reformfähigkeit indirekt misst, indem er Politikergebnisse und Praktiken der Regierungsführung im Ländervergleich untersucht. Während der Vergleich von Politikergebnissen eine Ex-post-Bewertung der Wirksamkeit von Reformaktivitäten ermöglicht, kann ein Vergleich von Regierungspraktiken zeigen, inwieweit Exekutiven über das institutionelle Potenzial zur Initiierung und Umsetzung von Reformen verfügen. Beide Zugänge liefern keine Patentrezepte für die Herstellung des genannten Fähigkeitenbündels, könnten aber helfen, Reformfähigkeit zu diagnostizieren und ihre Voraussetzungen auf Seiten der Regierung zu verbessern. Die Messung von Politikergebnissen und Regierungsführung bilden die zwei Komponenten eines neuen Index der Reformfähigkeit, den die Bertelsmann Stiftung und das Centrum für angewandte Politikforschung gegenwärtig entwickeln. Der Index stützt sich auf Expertenumfragen und quantitative Daten zu den 30 OECD-Mitgliedstaaten. Er soll im zweijährigen Turnus regelmäßig neu ermittelt werden.

Der Beitrag erklärt zunächst, wie sich das dem Index zugrunde liegende Konzept von bestehenden Ansätzen der Performanz- und *Governance*-Messung abhebt. Die folgenden Abschnitte diskutieren Probleme des Vergleichs unterschiedlicher Regierungssysteme und erläutern die konkreten Verfahren zur Messung und Aggregation. Abschließend wird das Potenzial des Ansatzes für die empirische Forschung kritisch diskutiert.

---

\* Der Beitrag entstand im Rahmen eines Projektes, das von der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) gemeinsam durchgeführt wird. Der Autor möchte insbesondere Jörg Ramel für seine Unterstützung bei einem ersten Entwurf sowie Thomas Fischer, Oliver Heilwagen und Leonard Novy von der Bertelsmann Stiftung für ihre intensive Diskussion des Index-Designs danken. Zu danken ist auch Bill Dunn, György Hajnal, Detlef Jahn, Kai-Uwe Schnapp, Helmut Wiesenthal, Radoslaw Zubek und den übrigen Teilnehmern der ersten Projektpräsentationen, die frühere Versionen des Beitrages ausführlich kommentierten.

## 2. Ansätze zur Messung politischer Leistungsfähigkeit

Um die Reformfähigkeit moderner Demokratien vergleichend einzuschätzen, gibt es drei analytisch-konzeptionelle Zugänge:

(1) Ein erster Ansatz besteht darin, einen Katalog von konkreten Reformmaßnahmen aufzustellen und zu prüfen, inwieweit die zu untersuchenden Staaten diese Reformen umgesetzt haben. Ein Staat lässt sich als umso reformfähiger einstufen, je vollständiger er diesen Reformkatalog innerhalb eines gegebenen Zeitraums implementiert hat. Beispiele für relativ klar umrissene Reformprogramme sind der „Washington Consensus“ des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, das Modell des „New Public Management“ oder das „Merkelmeter“ der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM 2006; Pollitt/Bouckaert 2004; Williamson 1994).

Die INSM bewertet in ihrem „Merkelmeter“, ob und wie „die Politik auf Bundesebene“ durch neu beschlossene Gesetze, Gesetzentwürfe, Kabinettsbeschlüsse und Regierungserklärungen zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beiträgt (INSM 2006: 6). Dazu vergleichen Experten der INSM und des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), inwieweit politische Initiativen der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit mit den Maßnahmen übereinstimmen, die das IW in seinem eigenen Reformkonzept vorschlägt und die mit Punkten bewertet werden. Je mehr von diesen (oder funktional äquivalenten) Maßnahmen die politischen Akteure umsetzen, desto höher wird ihre Reformleistung bewertet. Die im Detail unveröffentlichten Punktwerte orientieren sich daran, inwieweit Reformmaßnahmen detaillierte Kriterien erfüllen, die den erwarteten Beitrag zur Wachstums- und Beschäftigungsförderung konkretisieren sollten und die z. B. prüfen, ob das Arbeitsrecht vereinfacht oder die Steuerlast reduziert wird.

An diesem Ansatz lässt sich zunächst kritisieren, dass wirtschafts- und beschäftigungspolitische Reformmaßnahmen, die weder in der politischen noch in der wissenschaftlichen Diskussion unumstritten sind, als Bezugsbasis ausgewählt werden. Grundsätzlicher kann man bezweifeln, ob die Umsetzung bestimmter vorgegebener Reformkataloge Rückschlüsse auf Reformfähigkeit im Sinne eines strukturell angelegten Potenzials zulässt. Reformfähigkeit bedeutet aus dieser Sicht vielmehr die dynamische Anpassung an neue Umweltherausforderungen und kann deshalb nicht als Ausmaß der Umsetzung vorher festgelegter Reformmaßnahmen operationalisiert werden. Welche Politiken oder Institutionen reformfähiger sind, könne man stattdessen nur indirekt und retrospektiv bestimmen, indem man Politikergebnisse (*outputs* und/oder *outcomes*) zum Zeitpunkt  $t_0$  und  $t_1$  miteinander vergleiche (Wiesenthal 2005). Je besser die Ergebnisse gegenüber dem Ausgangszeitpunkt, desto größer ist auch die Reformfähigkeit. Eine solche ergebnisgestützte Messung von Reformfähigkeit vermeidet zudem ordnungspolitisch-ideologische Vorabfestlegungen. Ergebnisgestützte Performanzvergleiche finden auch aus diesem Grund zunehmende internationale Akzeptanz, wie sich an den Millennium-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen oder dem Lissabon-Prozess der Europäischen Union beobachten lässt.

(2) Zu den Vertretern des zweiten Ansatzes gehören Ökonomen, die die Effizienz öffentlicher Ausgaben untersuchen, indem sie das Volumen öffentlicher Ausgaben mit den Niveaus öffentlicher Leistungen in 23 OECD-Staaten sowie in neuen EU-Mitgliedstaaten und *emerging markets* vergleichen (Afonso et al. 2005, 2006). Afonso,

Schuknecht und Tanzi konzeptualisieren öffentliche Leistungen als Kompositum von Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsleistungen sowie der Gewährleistung von gleichen Marktchancen. Zur Bewertung werden quantitative Indikatoren benutzt, die die Qualität der öffentlichen Verwaltungs-, Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur (Chancengleichheit) sowie die Einkommensungleichheit, das Wachstum, die Inflation und die Arbeitslosigkeit beschreiben sollen. Die Indikatoren werden dadurch aggregiert, dass die Mittelwerte aus den jeweils gleich gewichteten standardisierten Komponenten gebildet werden. Der Quotient aus öffentlichen Leistungen und öffentlichen Ausgaben (gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) bezeichnet die Effizienz des öffentlichen Sektors, die, wie die Autoren feststellen, in Ländern mit niedriger Staatsquote am höchsten ausfällt.

Im Unterschied zu diesem simplen *Input-output*-Vergleich versuchen andere Studien, unterschiedliche staatliche Leistungsprofile aus institutionellen Einflussfaktoren zu erklären. Ein *think tank* der niederländischen Regierung (Social and Cultural Planning Office, SCP) berechnet dazu eine Gesamtleistung des öffentlichen Sektors aus 19 quantitativen, ergebnisbezogenen Indikatoren, die für 22 entwickelte Industriestaaten erhoben werden. Die Indikatoren sind in vier Gruppen gegliedert – Stabilisierung und Wirtschaftswachstum, Distribution (repräsentiert nur durch den Indikator Armutsquote), Allokation öffentlicher Dienstleistungen, Qualität der öffentlichen Verwaltung –, die jeweils, ebenso wie die z-transformierten Einzelindikatoren, gleich gewichtet und durch Mittelwertbildung aggregiert wurden.<sup>1</sup>

Roller misst Politikergebnisse (*outcomes*) in den Bereichen innere Sicherheit, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und Umweltpolitik mithilfe von 14 Indikatoren in 21 OECD-Ländern im Zeitraum von 1974 bis 1995 (Roller 2005). Sie errechnet einen Gesamtindikator für „politische Effektivität“, indem sie die linear transformierten Einzelindikatoren ähnlich wie die SCP-Studie zunächst für die einzelnen Politikfelder sowie dann für alle Politikfelder durch Gleichgewichtung und Mittelwertbildung aggregiert.

Beide Studien können die Einflüsse institutioneller Faktoren auf Politikergebnisse allerdings nur partiell klären und bleiben vage in ihren institutionenpolitischen Schlussfolgerungen. In der Tradition von Esping-Andersen (1990) klassifiziert SCP Staaten nach Strukturmerkmalen öffentlicher Dienstleistungen (Ressourceneinsatz, Finanzierung, Erbringung). Die sich daraus ergebenden geografisch-kulturellen Gruppen nord-, west-, süd- und mitteleuropäischer sowie angelsächsischer Staaten suggerieren jedoch geringe Spielräume für Reformen im Sinne intentionaler Modellveränderung.

Roller unterscheidet ebenfalls Muster politischer Performanz, klassifiziert die Staaten darüber hinausgehend und anknüpfend an Lijphart (1999) jedoch auch nach dem Ausmaß an Machtkonzentration, das durch Verfassungsmerkmale und Regierung-Oppositionsstrukturen bedingt ist. Allerdings kann sie in multivariaten Regressionsanalysen nur selektive und inkonsistente Effekte auf das Niveau, die Stabilität und die Struktur politischer Effektivität nachweisen (Roller 2005: 276-277). Während sie dieses

---

1 Im Gegensatz zu Afonso, Schuknecht und Tanzi bestimmt die SCP-Studie das öffentliche Ausgabenvolumen auf der Basis einer funktionalen Definition des öffentlichen Sektors, die auch die *private* Produktion von Dienstleistungen einschließt, welche traditionell als *öffentliche* Dienstleistungen gelten.

Ergebnis auf die Nicht-Berücksichtigung der Repräsentationsbreite politischer Interessen zurückführt, lässt sich prinzipieller fragen, ob ihre Operationalisierung der institutionellen Variable durch Vetospieler-Indizes, die nur wenige makro-institutionelle Merkmale berücksichtigen (Fuchs 2000), graduelle Unterschiede in den Regierungssystemen nicht zu sehr „wegkategorisiert“ bzw. dem theoretischen Interesse an *parsimony* opfert. Zudem bieten makro-institutionelle Kategorisierungen in präsidentielle oder parlamentarische, bi- oder unikamerale und föderale oder unitarische Systeme keine tauglichen Ansatzpunkte für institutionelle Reformen, da derart fundamentale Systemmerkmale für die politischen Akteure gewöhnlich nicht zur Disposition stehen.

(3) Diese Fragen und Einwände führen zu einem dritten analytisch-konzeptionellen Zugang, der Reformfähigkeit als Funktion des politischen Prozesses und seiner Steuerung versteht. Unterhalb der makro-institutionellen Kategorisierungen hat sich bei Verwaltungs- und Regierungspraktikern ein weithin akzeptierter und wachsender Bestand wünschenswerter Regierungs- und Verwaltungspraktiken herausgebildet, der von internationalen Organisationen und Agenturen wie der Weltbank, der OECD und der EU-Kommission als Bezugsbasis für Ländervergleiche genutzt wird (Evans/Manning 2003; James/Ben-Gera 2004; Manning 2005; Nunberg 2000; OECD 2005). Diese Organisationen versuchen prozessbezogene Standards deshalb zu entwickeln, weil sie *good governance* als entscheidenden Erfolgsfaktor für Entwicklungsprozesse einstufen und auf dem Hintergrund von *performance* und *New-Public-Management*-Konzepten *benchmarks* als wirksame Orientierungen und Anreize für innerstaatliche Reformen betrachten (Knack et al. 2003; Kuhlmann et al. 2004).

Ökonomen der Weltbank haben ein methodologisch ambitioniertes Verfahren der *Governance*-Messung entwickelt, das Indikatoren für die *Governance*-Qualität in 213 Ländern und Territorien aus Einzeldaten, die von 25 verschiedenen Organisationen aus 31 Datenquellen erhoben wurden (Kaufmann et al. 2006), synthetisiert. *Governance* wird in diesen Studien durch sechs verschiedene Indikatoren bewertet, die sich auf die Auswahl, Kontrolle und Abwahl von Regierungen, deren Implementationskapazität und die Akzeptanz politischer Institutionen beziehen. Von diesen Indikatoren scheint die „Regierungseffektivität“ derjenige Indikator zu sein, der den Beitrag von Regierungen zur Reformfähigkeit am besten repräsentiert, denn er umfasst „the quality of public service provision, the quality of the bureaucracy, the competence and independence of the civil service, and the credibility of the government’s commitment to policies. The focus is on inputs the government needs to produce and implement good policies and deliver public goods“ (Kaufmann et al. 2004: 255). Als Datenquellen für diesen Indikator fungieren Expertenbefragungen sowie Meinungsumfragen bei Bürgern und Unternehmen, die von der Weltbank selbst sowie von Nicht-Regierungsorganisationen, Universitäten und kommerziellen Rating-Agenturen durchgeführt wurden.

Aus diesen Quellen werden zunächst die auf Regierungseffektivität bezogenen *items* ausgewählt; die dafür vergebenen numerischen Bewertungen werden dann standardisiert und nach ihrer Repräsentativität sowie Präzision gewichtet. Die sich daraus ergebenden Werte ermöglichen es, die Indikatorwerte über ein *unobserved component model* zu schätzen. Das Aggregations- und Schätzverfahren versucht, den validen Informationsgehalt der einzelnen Datenquellen herauszufiltern, indem es diejenigen Quellen geringer gewichtet, die besonders stark von den Bewertungen anderer Quellen

abweichen. Die gewählte Methode erscheint insofern weniger anfällig gegenüber *bias* als die als Quellen fungierenden qualitativen Einzelstudien. Allerdings haben Kritiker inzwischen darauf hingewiesen, dass Einzelstudien, die einem gleichgerichteten *bias* unterliegen, aufgrund ihrer Korrelation höher gewichtet werden, was zu ungenaueren *Governance*-Schätzwerten führt (Arndt/Oman 2006). Ein noch gravierenderes Problem ist der Verlust an konzeptioneller Präzision, der damit einhergeht, dass *items* aus unterschiedlichen Quellen, die in ihren Formulierungen und Bedeutungsgehalten divergieren, auf ihren numerischen Informationsgehalt reduziert und zu einem Indikator-Konstrukt neu zusammengesetzt werden (Knack 2006; Van de Walle 2006).

Im Unterschied zu den *governance indicators* der Weltbank versucht die OECD, Staatstätigkeit über disaggregierte qualitative und quantitative Indikatoren für Ländervergleiche aufzuschlüsseln (OECD 2007). Orientiert am Modell eines Produktionsprozesses veröffentlichte sie Anfang 2007 ländervergleichende Daten zu öffentlichen Einnahmen, Ausgaben (*inputs*), Prozessen und *outputs*. Die Prozessdaten bilden mit 32 Einzeldatensätzen einen Schwerpunkt der Zusammenstellung und umfassen die öffentliche Haushaltsführung, das Personalmanagement, das Berichtswesen, die Rechtsetzungsqualität, die Rolle von Regierungszentren und *e-government*. Da die Datensätze aus verfügbaren, bereits publizierten Umfrage- und Fiskaldaten der OECD ausgewählt wurden, sind sie nur teilweise aktuell. Überdies lässt die getroffene Auswahl nicht erkennen, ob die Datensätze den jeweiligen Teil des Produktionsprozesses exemplarisch (als *proxies*) oder nur fragmentarisch erfassen sollen.

Die OECD hat aus diesen Einzeldaten bisher keine zusammengesetzten Indikatoren konstruiert und will dabei auch vorsichtig verfahren, da solche Indikatoren „a spurious degree of precision in inter-country ranking“ suggerieren würden (OECD 2007: 7). Bemerkenswert an dieser Kritik ist, dass sie nur auf die Risiken einer missverständlichen Interpretation zusammengesetzter Indikatoren abstellt, nicht aber prinzipiell die Aggregierbarkeit von institutionellen und Prozessmerkmalen bezweifelt. Denn die OECD hält die ausgewählten Daten zum einen für eine geeignete Basis zur Effizienz- und Effektivitätsmessung und damit für einen abstuften Ländervergleich (OECD 2007: 2); zum anderen implizieren die meisten prozessbezogenen Fragen und Antwortoptionen eine eindeutige Interpretation im Hinblick auf gute und weniger gute Verwaltungspraxis und damit zumindest ein ordinales Skalenniveau.

Das hier vorgestellte Indexkonzept verwirft eine kataloggestützte Messung von Reformfähigkeit und versucht stattdessen, die beiden Ansätze zur ergebnis- und prozessorientierten Messung von *governance* zu verbinden und weiterzuentwickeln. Im Gegensatz zu den existierenden Messansätzen sollen Politikergebnisse auf Praktiken der Regierungsführung bezogen werden, die detailliert und fokussiert auf die „Kernexekutive“ (Rhodes 1995) abgefragt, numerisch kodiert und aggregiert werden.

Dabei wird nicht unterstellt, dass Politikergebnisse durch „gute“ oder „schlechte“ Regierungsführung hinreichend erklärt werden könnten. Allerdings wird angenommen, dass politische Steuerung möglich ist und dass die Existenz einer strategisch handlungsfähigen Regierung die Erfolgchancen von Reformen verbessert, auch wenn die von dieser Regierung initiierten Reformen fehlschlagen oder nicht-intendierte Konsequenzen haben können. Ein Teil der beobachtbaren Varianz in den

Politikergebnissen sollte sich, so die Erwartung, auf unterschiedliche Managementleistungen zurückführen lassen. Da nur ein partieller Zusammenhang erwartet wird, erscheint es sinnvoll, die Bewertungen von Politikergebnissen und Regierungsführung nicht in einem Gesamtindikator zusammenzuführen, sondern zwei nicht weiter aggregierte Teilindizes zu entwickeln, den „Status“-Index für Politikergebnisse und den „Management“-Index für Regierungsführung. Bevor die beiden Indizes erläutert werden, sind jedoch Probleme zu klären, die sich bei dem Vergleich unterschiedlicher Regierungssysteme zeigen können.

### 3. Regierungsführung und Regierungssysteme

Mit der Konzentration auf die Regierungsführung wird ein Feld erschlossen, über dessen Politikeffekte noch immer wenig systematisches Wissen existiert (Andeweg 2003: 58; Goetz 2003: 85-86) und das in der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft aufgrund der negativen Erfahrungen mit politischen Planungsmodellen in den 1970er Jahren besonders vernachlässigt worden ist (Jann et al. 2005: 4).

„Regierungsführung“ wird als Zusammenwirken der Regierung mit Akteuren im Regierungsumfeld konzeptualisiert. Erstens wird analysiert, inwieweit die Regierung strategisch handelt bzw. über Kapazitäten für strategisches Handeln verfügt (Scharpf 1997: 58; Weaver/Rockman 1993). Dieser als „Strategiefähigkeit“ bezeichneten Untersuchungsdimension des Management-Index liegt ein konventionelles Verständnis politischer Steuerung zugrunde, das die Regierung bzw. Kernexekutive als verantwortliches Steuerungssubjekt identifiziert. Zweitens untersucht der Management-Index die Rolle von Akteuren außerhalb der Regierung, die Kontroll-, Informations- und Verständigungsleistungen im Regierungsprozess erbringen („Beteiligungskompetenz“). Diese Dimension trägt dem Bedeutungsgewinn nicht-staatlicher Akteure im politischen Prozess Rechnung, der in der Politik- und Verwaltungswissenschaft unter dem Stichwort *governance* diskutiert wird (Benz 2004; Pierre 2000; Pierre/Peters 2000; Pierre/Peters 2005).

Die unterschiedliche Situierung von Regierungen in den jeweiligen nationalstaatlichen Kontexten der OECD-Länder hat den institutionalistischen *mainstream* der Staats- und Verwaltungswissenschaft bisher überwiegend auf Forschungsstrategien des kontextualisierten Vergleichens weniger Fälle beschränkt (Schnapp 2006: 335-336). Ein Vergleich der Regierungsführung, der 30 Länder einschließt, muss konzeptionelle Antworten für mindestens drei bedeutsame, nachfolgend zu diskutierende Vergleichbarkeitsprobleme entwickeln, die in den Systemunterschieden innerhalb der OECD-Welt wurzeln: Lassen sich die parlamentsabhängigen Exekutiven parlamentarischer Systeme mit den direkt gewählten Exekutiven präsidentieller Systeme vergleichen? Besitzen Exekutiven in Regierungssystemen mit wenigen Vetospielern nicht strukturelle Vorteile gegenüber Exekutiven in vetoanfälligen Systemen? Kann man Exekutiven unabhängig davon bewerten, ob sie nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien (*New Public Management*) oder als konventionelle Verwaltungen organisiert sind?

### 3.1 Parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme

Präsidentielle Regierungssysteme sind dadurch charakterisiert, dass die Exekutive in ihrem Bestand nicht auf eine Mehrheit in der Legislative angewiesen ist (Steffani 1979, 1983). Gegenüber Regierungen in parlamentarischen Systemen, die sich in der Regel auf eine Parlamentsmehrheit stützen und dank dieser existieren, scheint eine oppositionsdominierte Legislative die gesetzgeberischen Möglichkeiten der präsidentiellen Exekutive stark einzuschränken. Regierungen in präsidentiellen Systemen könnten in der Beurteilung ihrer strategischen Steuerungsfähigkeit deshalb von vornherein und systembedingt schlechter abschneiden als Exekutiven in parlamentarischen Systemen.

Empirische Untersuchungen des Gesetzgebungsprozesses in den USA weisen jedoch darauf hin, dass der legislative Prozess in den USA unter *divided government* ähnlich effektiv war wie unter *unified government*. Mayhews Auswertung von 333 wichtigen Gesetzesvorhaben im Zeitraum von 1947 bis 2002 stellt fest, dass der Anteil der verabschiedeten Gesetze sowohl bei gleichen als auch bei ungleichen Mehrheitsverhältnissen im Kongress in etwa gleich hoch gewesen sei (Mayhew 2005; vgl. auch Jones 1994, 1995). Edwards, Barrett und Peake konnten auf der Basis von 2000 Gesetzesvorlagen zwischen 1947 und 1992 keinen signifikanten Einfluss von *divided government* auf den Erfolg von Gesetzesvorhaben, die von der Exekutive unterstützt wurden, beobachten (Edwards et al. 1997: 562).

Diese Befunde lassen sich damit erklären, dass der US-Präsident mit seinem Veto-Recht und der Option des *going public* Handlungsmöglichkeiten besitzt, die den Exekutiven in parlamentarischen Systemen zumeist verwehrt sind (Barrett 2004, 2005). Zudem verringert die systembedingt fehlende Fraktions- und allenfalls schwache Parteibindung der Kongressmitglieder die Organisationsfähigkeit oppositioneller Mehrheiten gegenüber dem Präsidenten (Lösche 1989: 180-222). Präsidentielle und parlamentarische Regierungssysteme erweisen sich damit im Gesetzgebungsprozess weniger als von vornherein kategorial unterschiedlich, sondern eher als Punkte auf einem Kontinuum variierender Rahmenbedingungen (Thibaut 1998).<sup>2</sup>

Insofern sprechen keine prinzipiellen Gründe dagegen, die Regierungsführung in präsidentiellen und parlamentarischen Systemen im Rahmen eines Management-Index zu vergleichen. Außerdem ist der Management-Index darauf angelegt, die Managementleistung als Summe exekutiver Führungs- und legislativer Kontrollkapazität zu verstehen. Eine mögliche Einschränkung exekutiver Strategiefähigkeit unter Bedingungen von *divided government* kann durch die vergleichsweise umfassenderen Informations- und Kontrollressourcen des Kongresses kompensiert werden.

### 3.2 Anzahl und Antizipierbarkeit von Vetospielern

Da sich Reformen in Regierungssystemen mit weniger Vetospielern leichter realisieren lassen, scheinen Regierungen in solchen Staaten systembedingte Vorteile in puncto Strategiefähigkeit zu besitzen. Man könnte sogar argumentieren, dass die Anzahl der

---

<sup>2</sup> So stellt Peters in einer Studie zu präsidentiellen Tendenzen in parlamentarischen Systemen fest, dass „the coalition is a form of divided government“ (Peters 1997: 69).



Vetospieler gegenüber funktionalen und Prozessaspekten der Regierungsführung die entscheidende Determinante von Reformfähigkeit darstellt. Vetospieler sind nach Tsebelis all jene Akteure, „whose agreement is necessary for a change in the status quo“ (Tsebelis 2002: 37). Politische Stabilität bzw. die Erhaltung des Status quo hängt von der Anzahl der Vetospieler, ihrer Kohäsion und der ideologischen Distanz zwischen ihnen ab.

Allerdings bereitet schon die empirische Ermittlung relevanter Vetospieler in einem politischen System erhebliche Schwierigkeiten, wie die Bandbreite unterschiedlicher Zählergebnisse belegt.<sup>3</sup> Tsebelis selbst hat die Zählung unter den Vorbehalt unterschiedlicher Präferenzen gestellt, indem er zusätzliche Vetospieler dann als „absorbiert“ betrachtet, wenn sie das *winsset* (die Menge politisch realisierbarer Alternativen zum Status quo) nicht verändern. Eine solche Situation kann sich z. B. für den Fall kongruenter Mehrheitsverhältnisse in einem Zweikammerparlament ergeben.

Zwar erhöht eine größere Zahl von Vetospielern die Stabilität einer einmal beschlossenen Politik und erschwert die Veränderung dieser Politik. Dieser Effekt sagt jedoch nichts darüber aus, ob richtige oder falsche Politiken stabilisiert werden. Überdies müssen Vetospieler Reformen nicht unbedingt blockieren, sondern können (1) Reformwirkungen besser abschätzen helfen, (2) Reformprotagonisten dazu veranlassen, die Kritik der Vetospieler zu berücksichtigen und dadurch ihre Unterstützungsbasis zu erweitern, sowie (3) Reformen irreversibel machen (vgl. Benz 2003: 230).<sup>4</sup>

Deshalb schreibt der Management-Index bestimmten Merkmalen politischer Systeme, wie einer größeren Anzahl von (Regierungs-)Parteien, zweiten Parlamentskammern, starken Verfassungsgerichten oder Zentralbanken, nicht *a priori* eine Vetofunktion zu. Stattdessen soll empirisch überprüft werden, ob Vetospieler eine Reformpolitik positiv beeinflussen oder als Vetospieler im Sinne von Reformblockierern agieren. Folglich wird gefragt, inwieweit die Regierung selbst die Reaktionen möglicher Vetospieler antizipiert und diese strategisch einbindet (Evans/Manning 2003). Außerdem wird als Teil der Dimension „Beteiligungskompetenz“ erfasst, inwieweit potenzielle Vetoakteure wie Parlamentsabgeordnete oder Parteien zur Regierungsführung beitragen.

Wie aber lässt sich die Antizipation von Vetospielern sinnvoll vergleichen, wenn z. B. die britische Regierung systembedingt keine Rücksicht auf verfassungsrechtliche Bedenken eines Verfassungsgerichts oder auf eine vetofähige zweite Parlamentskammer nehmen, die Bundesregierung dagegen diese beiden gewichtigen Vetospieler berücksichtigen muss? Ist eine deutsche Regierung, die mehr potenzielle Blockadekonstellationen (Vetopunkte) im Gesetzgebungsprozess antizipieren muss, auch im Erfolgsfalle besser zu bewerten als eine britische Regierung, die vergleichsweise weniger Vetopunkte einzukalkulieren hat?

Im Einklang mit der hier präferierten empirischen Analyse von Vetospieler-Effekten wird die Bewertung im Index nicht nach der Anzahl der Vetospieler differenziert. Vielmehr

---

3 Voneinander abweichende Operationalisierungen und Zählresultate finden sich u. a. bei Colomer (1996), Huber et al. (1993), Kaiser (1997) oder Schmidt (2000).

4 Vgl. die Unterscheidung von kompetitiven und kollektiven Vetospielern (Birchfield/Crepaz 1998; Crepaz/Moser 2004). Entgegen der Annahme von Tsebelis können z. B. Koalitionsregierungen als kollektive Vetospieler aufgrund interner Tauschprozesse durchaus zu einer Veränderung des Status quo beitragen. Vgl. auch die Kritik bei Ganghof (2003).

können alle Staaten für die Frage zur Veto-Antizipation die gleiche Höchstbewertung erreichen, unabhängig davon, ob ihre Regierungen zwei, drei, vier oder fünf Vetopunkte antizipieren müssen. Zwar lässt sich darauf einwenden, dass die als Beispiel erwähnte britische Regierung die Bestbewertung dann leichter erhalten kann, da sie dafür ja weniger Vetopunkte wirksam antizipieren muss. Regierungen in Systemen mit mehr Vetopunkten als in Großbritannien wissen aber um die Existenz dieser Vetopunkte und können bzw. müssen sich darauf einstellen. Würde man diesen Staaten ermöglichen, bei der Antizipation von Vetopunkten mehr Bewertungspunkte zu sammeln, dann könnten sie trotz vieler z.B. am Verfassungsgericht gescheiterter Gesetzesprojekte besser bewertet werden als eine Regierung, die in einem System mit weniger Vetopunkten mehr Gesetze erfolgreich durchsetzt.

Zudem erhält ein vom Mehrheitsprinzip geprägtes System wie Großbritannien aufgrund der relativ niedrigen Vetohürden nicht zwangsläufig eine gute Bewertung für die Strategiefähigkeit, da in den aggregierten Indexwert mit gleichem Gewicht wie die Veto-Antizipationsfrage auch die Bewertung für die Konsultation mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren eingeht. Eine britische Regierung, die, begünstigt durch ihr Mehrheitssystem, Gesetze durchsetzt, aber gesellschaftliche Interessen ignoriert, würde eine niedrige Bewertung in der Konsultation erhalten. In Systemen mit vielen Vetopunkten sind unterschiedliche gesellschaftliche Interessen dagegen meist auch über die Vetospieler repräsentiert. Regierungen, die in diesen Systemen erfolgreich Vetopunkte antizipieren, dürften deshalb in der Regel auch eine gute Bewertung für die Konsultationsfrage erhalten, die im Sinne Rollers (2005: 277-278) die Inklusivität politischer Interessenrepräsentation einbezieht.

### 3.3 New Public Management und Old Public Administration

Eine Bewertung der Regierungsführung, die sich an den von OECD und Weltbank favorisierten *best practices* orientiert, gerät leicht in Verdacht, das Leitbild des *New Public Management* zu propagieren. Unter diesem Begriff haben die genannten internationalen Organisationen Verwaltungsreformen unterstützt, die eine betriebswirtschaftliche Reorganisation der Verwaltungstätigkeit anstreben (Pollitt/Bouckaert 2004). Kernelemente des *New Public Management* (NPM) sind die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an private Akteure oder Organisationen des dritten Sektors und die Dezentralisierung der Verwaltung in eigenverantwortliche Einheiten, deren Aktivitäten über Ergebnisvorgaben, Leistungsindikatoren und Wettbewerbsmechanismen gesteuert werden (Schrüter/Wollmann 2005: 67). Regierungen, die dieses Reformmodell besonders weitgehend umsetzen, würden somit durch den Management-Index systematisch besser bewertet als Regierungen, die das traditionelle Modell hierarchisch-bürokratischer Verwaltung beibehalten.

Das vorliegende Indexkonzept übernimmt NPM-Elemente insofern, als die Regierungsführung auf Politikergebnisse bezogen wird. Regierungsführung wird jedoch in einem umfassenderen Sinne als Steuerungstätigkeit verstanden, die von der Politikvorbereitung über die Implementation bis zu institutionellem Lernen reicht. Das zugrunde liegende Management-Verständnis ist aus der Politikwissenschaft und *Policy-Analyse* abgeleitet, nicht hingegen aus der Betriebswirtschaftslehre. Die zur Messung von

Politikergebnissen im Status-Index ausgewählten quantitativen Indikatoren werden nicht direkt zur Bewertung der Effektivität der Implementation herangezogen. Letztere wird vielmehr von den an der Umfrage beteiligten Experten eingeschätzt, die dabei vor allem die Delegation von Aufgaben an Minister, *agencies*, subnationale Gebietskörperschaften und privatwirtschaftliche Akteure beurteilen. Die Delegation, Dezentralisierung oder Auslagerung öffentlicher Aufgaben wird nicht als solche bereits positiv bewertet. Das Indexkonzept nimmt stattdessen an, dass diese Organisationsformen in unterschiedlichem Umfang in allen OECD-Staaten beobachtet werden können, und fragt, inwieweit sie von den Regierungen erfolgreich gesteuert werden. NPM-inspirierte Reformen erscheinen somit innerhalb des Index als Aspekte der Implementation, deren Effektivität evaluiert wird und die zusammen mit anderen Aspekten der Regierungstätigkeit Komponenten des übergeordneten Messkonstruktes „Strategiefähigkeit“ bilden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das hier vorgestellte Indexkonzept versucht, kategoriale Unterschiede in den Regierungssystemen durch die empirische Beobachtung der zugrunde liegenden Prozesse und Praktiken in graduelle und damit vergleichbare Unterschiede zu transformieren. Das Konzept betrachtet Systemunterschiede nicht als vorgegebene Determinanten der Politikumsetzung, sondern soll ermitteln, inwieweit es Regierungen unter den gegebenen Bedingungen gelingt, ihre Politik zu realisieren.

#### 4. Umsetzung, Messung und Aggregation

##### 4.1 Umsetzung<sup>5</sup>

Die eingangs diskutierten Studien zur ergebnis- und prozessorientierten Messung von *Governance* legen eine kombinierte Untersuchung von Politikergebnissen und Regierungsführung nahe. Die Politikergebnisse werden in einem Status-Index zusammengefasst. Teile dieses Index sind allgemeine sozioökonomische Performanzdaten (u. a. Wachstum, Arbeitslosenquote, Inflationsrate) und politikfeldspezifische Daten in vier Bereichen: Wirtschaft und Beschäftigung, Sozialpolitik, Sicherheit und Nachhaltigkeit. Diese Bereiche stehen nicht nur im Mittelpunkt des öffentlichen Politikinteresses, sondern erscheinen auch besonders relevant, um die fast alle OECD-Staaten betreffenden Herausforderungen ökonomischer Globalisierung, demografischer Alterung, neuer Sicherheitsrisiken und Ressourcenerschöpfung zu bewältigen. Die vier Politikbereiche sind nochmals in insgesamt 13 Politikfelder unterteilt, die jeweils durch mehrere quantitative Indikatoren (z. B. die Beschäftigungsquote im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik) bewertet werden. Ergänzend werden Länderexperten gebeten, jedes Politikfeld im Hinblick auf die Realisierung von Politikzielen (z. B. Armutsprävention und die Verringerung sozioökonomischer Disparitäten im Politikfeld soziale Kohäsion) qualitativ einzuschätzen.

---

<sup>5</sup> Der Fragebogen und ein ausführliches Konzept, das jedes einzelne *item* begründet, sind unter <http://www.cap-lmu.de/aktuell/meldungen/2006/bri-concept.php> verfügbar (zuletzt abgerufen am 7. Dezember 2007).

Außerdem enthält der Status-Index qualitative Einschätzungsfragen zu den Standards rechtsstaatlicher Demokratie, die sich auf die vier „Teilregime“ Wahlprozess, politische Partizipationsrechte, bürgerliche Freiheitsrechte und Rechtsstaat beziehen (Merkel et al. 2003). Da diese Teilregime in allen OECD-Staaten in ähnlicher Form und unabhängig von Unterschieden in der Staatsorganisation existieren, ermöglichen sie einen sinnvollen Vergleich der Demokratiequalität. Zugleich lassen die OECD-Staaten durchaus ein Spektrum unterschiedlicher Qualitätsniveaus erwarten, etwa bei der rechtsstaatlichen Kontrolle von Amtsmissbrauch. Hohe demokratische Standards in den genannten Teilregimen werden also als Bestandteil der Performanzmessung verstanden.

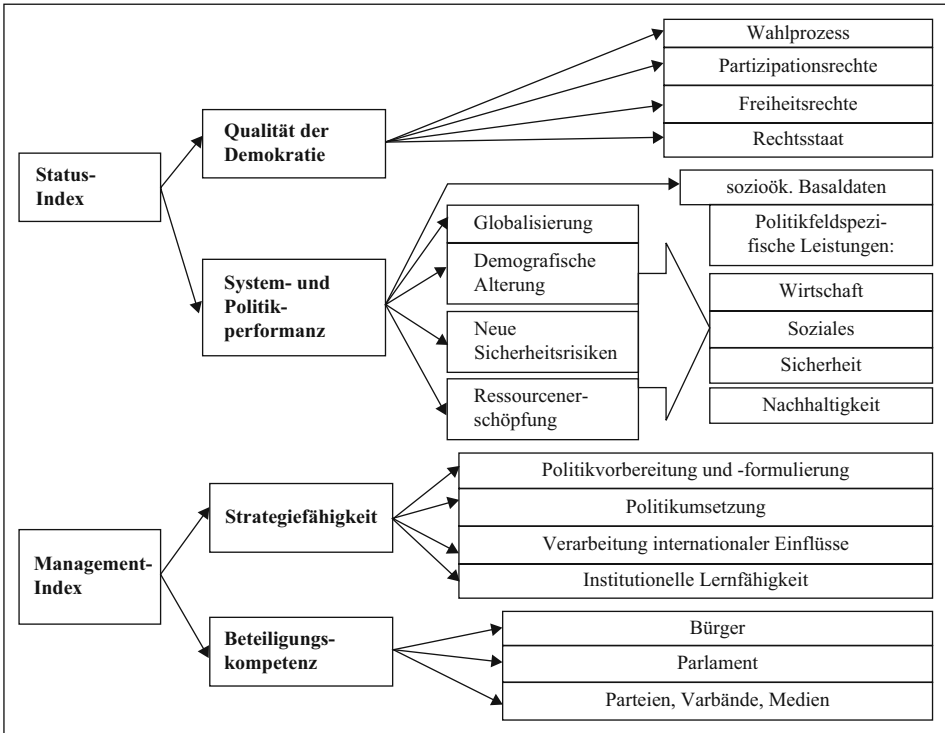
Die Regierungsführung wird im Management-Index als Summe aus exekutiver Strategiefähigkeit und Beteiligungskompetenz extra-exekutiver Akteure untersucht. Vier Komponenten *strategischer Handlungskapazität* werden unterschieden: die Politikvorbereitung und -formulierung, die legislative und delegatorische Umsetzung von Politiken, die Verarbeitung internationaler Einflüsse und die institutionelle Lernfähigkeit. Diese im Folgenden kurz skizzierten Funktionen und Prozesse erfassen wichtige Phasen des *Policy-Zyklus* und verweisen auf grundlegende Konzepte aus der Literatur zur Europäisierung/Globalisierung sowie zum Organisations- und *Policy-Lernen* (Radaelli 2003; Sabatier 1999; Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Wiesenthal 1995).

In der Dimension *Beteiligungskompetenz* werden drei Akteure oder Akteursgruppen betrachtet, die in der demokratietheoretischen Literatur als Garanten von *accountability* gesehen werden (Schedler 1999: 17; Schmitter 2004): Bürger, Parlament und intermediäre Organisationen (Medien, Parteien, Verbände). Es wird angenommen, dass diese Akteure die strategische Handlungsfähigkeit einer Regierung verbessern können, indem sie die Regierungstätigkeit öffentlich kontrollieren sowie die Wissensbasis und normative Deliberation von Regierungsentscheidungen stärken (Pierre/Peters 2005: 46).

*Politikvorbereitung und -formulierung:* Inwieweit nutzt die Kernexekutive strategische Planung (Peters 2003: 26)? Inwieweit entlasten interministerielle Koordinierungsinstanzen die Kernexekutive von Routineaufgaben (Davis 1997; Wright/Hayward 2000)? Wie wirksam sind die Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung (Radaelli/De Francesco 2006; OECD 2004)? Inwieweit kann die Regierung durch die Konsultation mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren Unterstützung für ihre Politik mobilisieren (Haggard/Kaufman 1995; Lijphart 1999)? Inwieweit gelingt es der Regierung, eine kohärente Kommunikationspolitik zu verfolgen (Hall 1993)?

*Politikumsetzung:* In der Tradition vergleichender Forschung zum Gesetzgebungsprozess werden erstens die Gesetzgebungstätigkeit und ihre Rahmenbedingungen als Indikatorfeld zur Bestimmung exekutiver Handlungsfähigkeit betrachtet (Döring/Hallerberg 2004; Huber/Shipan 2002). Inwiefern können die Regierung und die sie unterstützende Parlamentsmehrheit für die von ihnen eingebrachten/unterstützten Gesetzesvorlagen Mehrheiten finden? Inwieweit setzen zweite Parlamentskammern, Staatspräsidenten, Verfassungsgerichte und der Europäische Gerichtshof ihre Vetomacht gegen Gesetzesvorhaben ein? Die Effektivität der Umsetzung von Programmen wird zweitens im Vergleich mit externen Standards guter Regierungs- und Verwaltungspraxis ermittelt, die aus der Literatur zu Delegation, Kabinetten, *auditing* und *public management* übernommen wurden (Andeweg 2000; Blondel/Manning 2002; OECD 2003, 2005; Boyne et al. 2003). Die einzelnen Fragen studieren das Ausmaß an *agency loss* sowie die Effektivität

**Abbildung 1:** Das Index-Design im Überblick



Quelle: eigene Darstellung.

existierender Kontroll- und Anreizmechanismen im Verhältnis Kabinett/Kernexekutive – Minister, Ministerium – agencies, Zentralregierung – Regional-/Lokalverwaltung und *public private partnerships*.

*Verarbeitung internationaler Einflüsse/institutionelles Lernen:* Die Globalisierungs- und Europäisierungsforschung hat neben Konvergenztendenzen auch fortbestehende nationalstaatliche Entscheidungsspielräume und „institutionelle Anpassungsreserven moderner Demokratien“ beobachtet (Grande 2003: 286-287; vgl. auch Scharpf/Schmidt 2000; Scharpf 2001). Deshalb wird für den Index gefragt, inwieweit Regierungen ihre nationalen Strukturen auf flexible und innovative Weise an internationale Einflüsse anpassen, sich an multilateralen Initiativen beteiligen und eigene Lösungsansätze auf die internationale Ebene exportieren. Institutionelles Lernen bezieht sich im Kontext des Management-Index auf die Fähigkeit zur Reform von Organisationsstrukturen: Inwieweit überprüfen intra-exekutive Akteure die eigenen Organisationsstrukturen (Geschäftsordnungen und die darin definierten Arbeitsformen, Kabinett, Regierungszentrale, Ressortorganisation, Außenbeziehungen zu Parlament, Regierungsparteien, Verwaltung und Öffentlichkeit etc.), und inwieweit verbessern institutionelle Reformen die strategische Handlungsfähigkeit?

*Beteiligungskompetenz:* Bürger, Parlamente und intermediäre Organisationen üben eine Kontrollfunktion aus, indem sie die Regierungstätigkeit analysieren, sich gegen Entscheidungen wehren, die sie als nachteilig oder schädlich ansehen, und die Regierung möglicherweise auch sanktionieren. Eine effektive parlamentarische Kontrolle etwa wird also nicht als Einschränkung der Regierungsführung gewertet, sondern das Indexkonzept nimmt an, dass „effiziente Parlamente durch die Erfüllung ihrer (...) Funktionen eine Gesellschaft und ihr politisches System lernfähiger, leistungsfähiger und stabiler machen (...). Starke Parlamente stellen intelligente Strukturen dar, welche jenen Regimen, die über sie verfügen, Entwicklungs- und Wettbewerbsvorteile erschließen“ (Patzelt 2003: 7).

Beteiligungskompetenz manifestiert sich auch in einem hohen Informationsniveau extra-exekutiver Akteure, von dem angenommen wird, dass es die Politikvorbereitung und -formulierung begünstigt. So konnte gezeigt werden, dass die Informiertheit von Bürgern, gemessen an der Verbreitung von Zeitungen, das Niveau politischer Korruption in US-Bundesstaaten signifikant verringert und Indikatoren der Regierungsqualität im internationalen Vergleich positiv beeinflusst (Adserà et al. 2003). Indem extra-exekutive Akteure alternative Informationen zur Verfügung stellen, Interessen von Betroffenen artikulieren oder die Versäumnisse und Auswirkungen von Politiken problematisieren, erweitern sie die Wissensbasis einer Regierung, die die betreffende Politik möglicherweise ohne Kenntnis der entsprechenden Informationen geplant hat.

Ferner können extra-exekutive Akteure auch konkurrierende normative Geltungsansprüche vertreten und Argumente entwickeln, die die einer bestimmten Politik zugrunde liegenden Normhierarchien bzw. Zielprioritätensetzungen infrage stellen. Im öffentlichen Raum sind z. B. Verbände gezwungen, ihre Argumente und Ansprüche mit allgemeinen Interessen zu begründen – ebenso wie die Regierung genötigt ist, sich mit entsprechend legitimierten Argumenten auseinanderzusetzen. Insofern können Verbände zur normativen Reflexion und Deliberation politischer Entscheidungen beitragen.<sup>6</sup>

Die Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlamenten und intermediären Organisationen soll mithilfe von Fragen eingeschätzt werden, die unter anderem die Sachkompetenz, Meinungsvielfalt, Repräsentativität und politisch-öffentliche Relevanz dieser Akteure ermitteln:<sup>7</sup> Inwieweit sind die Bürger über Politiken informiert, vertrauen der Regierung und sehen für sich selbst politische Einflussmöglichkeiten? Welche Informations- und Kontrollressourcen besitzt das Parlament (Schnapp/Harfst 2005)? Wie kompetent und vielfältig ist die Medienberichterstattung zur Regierungstätigkeit? Inwieweit wird ein programmatischer Wettbewerb zwischen den Parteien durch ein fragmentiertes und polarisiertes Parteiensystem eingeschränkt? Inwieweit entwickeln Verbände sachkompetente Politikvorschläge? Die Fragen sollen teilweise mithilfe von Meinungsumfragen (z. B. Eurobarometer) und quantitativen Indikatoren (z. B. der Zahl der Qualitätszeitungen im Verhältnis zur Bevölkerung) beantwortet werden.

---

6 Diese Funktionsbestimmung knüpft an Überlegungen zur demokratieermöglichenden Rolle zivilgesellschaftlicher Assoziationen an (Gerstenberg 1997: 122-125).

7 Vgl. das ausführliche Konzeptpapier (Fn. 5) für eine Dokumentation und Begründung der Fragen.

## 4.2 Messung

Der Status- und der Management-Index bestehen aus 152 (93 + 59) einzelnen *items*, die in 77 quantitative Indikatoren aus öffentlich zugänglichen Datenquellen und 63 qualitative Einschätzungsfragen sowie 13 numerische Angaben aufgeteilt sind, die von Länderexperten beantwortet bzw. recherchiert werden. Die Auswahl der Untersuchungsländer begründet sich durch das formale Kriterium der OECD-Mitgliedschaft und zielt darauf, entwickelte Industriestaaten miteinander zu vergleichen.

Die hier nur angedeutete Vielfalt und Komplexität der Fragen legt eine Expertenbefragung als angemessene Erhebungsmethode nahe. Expertenbefragungen ermöglichen kontextsensitive Bewertungen, werfen aber Validitätsprobleme auf, die aus subjektiv eingefärbten Meinungen und den damit verbundenen Reliabilitätsmängeln resultieren (Knack et al. 2003; Van de Walle 2005: 27-28). Das für den Index vorgesehene Messverfahren versucht die Validität der Expertenantworten zu verbessern, indem die meisten Fragen auf spezifisch faktenbezogene statt holistische Einschätzungen abstellen. Viele Fragen sind so organisiert, dass die Antworten auf einzelne Fragen durch Antworten zu anderen Fragen sowie ebenfalls ermittelte quantitative Indikatoren und Umfragedaten validiert werden können. Der Fragebogen bietet zu jeder einzelnen Frage detaillierte Erläuterungen und angepasste Antwortoptionen, die den Zweck der Frage veranschaulichen, die Bewertung vorstrukturieren und ein Gerüst für die Erstellung von Ländergutachten bilden. Die Experten sollen diese standardisierten Antworten an ihren nationalen Kontext anpassen und ihre numerischen Bewertungen in den Ländergutachten begründen. Dadurch lassen sich die numerischen Bewertungen zwar nicht replizieren, aber zumindest nachvollziehen (Munck/Verkuilen 2002: 18-19).

Zu jedem OECD-Mitgliedstaat wurden drei wissenschaftlich renommierte Länderkenner gewonnen. Bei deren Auswahl wurde Wert darauf gelegt, dass sowohl inländische und externe Perspektiven als auch politik- und wirtschaftswissenschaftliche Expertise vertreten sind. Diese Experten verfassen voneinander unabhängig drei parallele Gutachten, die dann von einem vierten Experten mit komparatistischer Qualifikation („Regionalkoordinator“) nach Kriterien der Validität und Objektivität zu einem Länderbericht zusammengefasst werden. Die Einbeziehung von drei Gutachtern reduziert das *Bias*-Risiko und ermöglicht es, fehlende Daten in individuellen Gutachten zu ergänzen. Die insgesamt sieben Regionalkoordinatoren sind für jeweils drei bis fünf Länder verantwortlich und erarbeiten auf der Grundlage der Gutachten numerische und verbale Bewertungsvorschläge. In der Diskussion mit den anderen Regionalkoordinatoren muss jeder Regionalkoordinator seine Bewertungen begründen, verteidigen und gegebenenfalls neu kalibrieren, sodass eine interregionale Vergleichbarkeit erreicht wird. Die endgültigen Bewertungen sollen von einem strategischen Beratungs- und Entscheidungsgremium, das aus renommierten Wissenschaftlern und Praktikern besteht und das das Projekt begleitet, im Konsens beschlossen werden.

### 4.3 Aggregierung

Aus Gründen der Einfachheit und Transparenz sollen – ebenso wie in den Studien von Afonso et al., Roller und SCP – die Komponenten des Status- und des Management-Index (Dimensionen, Kriterien, übergeordnete und einzelne Fragen) jeweils gleich gewichtet werden. Für eine Gleichgewichtung spricht auch, dass der Index deduktiv konzipiert wurde, ausgehend von allgemeinen Konzepten wie „Strategiefähigkeit“ zu speziellen Fragen wie z. B. zur Existenz einer mittelfristigen Finanzplanung. Bei der analytischen Zerlegung allgemeiner Konzepte wurden die einzelnen Komponenten als gleichrangige „Indikatoren“ für die von den Konzepten erfassten Phänomene eingestuft (Goertz 2006: 55-58). Im Rahmen einer theoretisch begründeten Konzept-Zerlegung legt dieser Status der Komponenten eine Gleichgewichtung nahe.

Die einzelnen Komponenten des Status- und Management-Index sollen durch die Bildung arithmetischer Mittelwerte aus den jeweiligen Teilkomponenten-*scores* aggregiert werden. Dieses Verfahren wurde auch von Afonso et al., Roller und SCP gewählt, da es im Vergleich zu einer Addition oder Multiplikation der einzelnen Komponenten Verzerrungseffekte aufgrund von Messfehlern reduziert. Außerdem drückt eine Mittelwertbildung die konzeptionell-theoretische Annahme aus, dass die jeweiligen Komponenten einander kompensieren oder substituieren können (Nardo et al. 2005: 12). Diese Annahme erscheint dadurch gerechtfertigt, dass die Indizes auf gradualistischen Konzepten basieren, im Gegensatz zu *object concepts*, bei denen das Fehlen einzelner Komponenten die Existenz des vom Konzept erfassten empirischen Phänomens ausschließt (Collier/Adcock 1999; Sartori 1987: 183).

Eine auf den arithmetischen Mittelwert gestützte Aggregierung impliziert, dass die zu aggregierenden Bewertungen auf dem Intervallskalenniveau gemessen werden können. In Übereinstimmung mit etablierten Praktiken der Indexbildung (vgl. die im zweiten Abschnitt aufgeführten Studien) wird angenommen, dass Bewertungen auf dem Ordinalniveau näherungsweise ein Intervallskalenniveau repräsentieren und damit entsprechend aggregiert werden können. Diese Annahme ermöglicht es auch, die von parametrischen Indikatoren gelieferten Informationen zu den Abständen zwischen einzelnen Ländern in der Aggregierung zu berücksichtigen.

Da die einzelnen Bewertungen unterschiedlich skaliert sind, ist vor der Aggregierung eine Standardisierung erforderlich. Dazu werden die Bewertungen in eine Skala transformiert, die von eins bis zehn reicht. Fehlende Werte für quantitative Indikatoren werden auf der Basis früherer Datenreihen sowie der Bewertungen für vergleichbare Länder imputiert. Die ausgewählten Gewichtungs- und Aggregierungsverfahren sollen durch Sensitivitätstests überprüft werden, bei denen alternative Verfahren ausprobiert und deren Effekte auf die Rangplatzierungen modelliert werden. Zu diesen alternativen Verfahren zählen eine Gewichtung auf der Grundlage von Faktorladungen und eine Aggregierung auf der Grundlage von ordinalen Ranginformationen (Nardo et al. 2005).



## 5. Potenziale und Grenzen des Index

Der vorliegende Beitrag hat die konzeptionellen Überlegungen nachgezeichnet, die die Entwicklung eines neuen Index zur Messung von Reformfähigkeit angeleitet haben. Der hier vorgestellte Index bestimmt Reformfähigkeit indirekt, indem er von zwei Ausgangspunkten startet und die Politikergebnisse sowie die Regierungsführung misst. Regierungsführung wird als Zusammenwirken von Regierung und Akteuren im Regierungsumfeld konzipiert. Dies ermöglicht es, die *Governance*- mit der Steuerungsperspektive zu kombinieren und einige Ambiguitäten des Vetospieleransatzes aufzulösen. Die vorgeschlagene funktions- und prozessbezogene Mikroperspektive auf die Regierungsführung eröffnet überdies einen Weg zum Vergleich unterschiedlicher Regierungssystemtypen. Der Beitrag erläuterte die einzelnen Komponenten des Management- und Status-Index, um zu belegen, dass sie die übergeordneten Konzepte plausibel, trennscharf und vollständig repräsentieren. Diese Voraussetzungen müssen erfüllt sein, bevor eine sinnvolle Messung beginnen kann (Munck/Verkuilen 2002).

Im Unterschied zu den existierenden Messansätzen erfasst der Index Politikergebnisse und Regierungspraktiken detaillierter, für einen größeren Kreis von Staaten und auf der Basis aktuellerer Daten. Die Fragen zur Regierungsführung sind stärker auf die Kernexekutive bezogen und weniger einem *New-Public-Management*-Paradigma verhaftet als die vorliegenden OECD-Datensammlungen. Außerdem geht der Management-Index über die bestehenden Datensätze hinaus, indem er qualitative Bewertungen von Länderexperten zum Regierungsprozess numerisch kodiert und aggregiert.

Zugleich ist der hier entwickelte indirekte Messansatz Ausdruck einer theoretisch-methodologischen wie politischen Selbstbeschränkung. Die „richtigen“ Reformmaßnahmen sind weder mit sozialwissenschaftlichen Erkenntnisinstrumenten zweifelsfrei ermittelbar noch in der gegebenen, politisch polarisierten Diskussion über Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Steuer- und Rentenreformen ideologieunverdächtig kommunizierbar. Folglich kann und soll der Index nur etwas über die Ergebnisse von Reformen (bzw. nicht unternommenen Reformen) sowie über die Handlungsfähigkeit des Reformakteurs Regierung aussagen. All die Reformfolge, die auf charismatischen Führungspersonen, Glück und begünstigenden äußeren Umständen basieren, werden mit der hier präferierten Messmethode nicht erfasst.

Aus einer sozialwissenschaftlichen, an systematischen Zusammenhängen interessierten Perspektive erscheinen diese Beschränkungen vielleicht noch verkraftbar. Gravierendere Probleme entstehen jedoch, wenn die Ergebnisse des Management-Index keinen signifikanten oder gar einen negativen Einfluss auf die im Status-Index aggregierten Politikergebnisse haben sollten. Zwar lässt sich in diesem Fall argumentieren, dass sich die als gut (schlecht) eingestufte Regierungsführung erst zeitversetzt in Politikergebnissen niederschlägt; dennoch gibt ein solcher Befund Anlass dazu, die Konzeption beider Indizes sowie die Gewichtung der einzelnen Komponenten zu überdenken.

Dass kontrollfähigere Parlamente und intermediäre Organisationen die Regierungsführung verbessern können, erscheint zunächst und insbesondere angesichts des vielfach konstatierten Übermaßes an Vetoakteuren und Konsensdemokratie in Deutschland kontraintuitiv. Das Indexkonzept versteht Kontrollfähigkeit als Teil und in Abhängigkeit von einer Beteiligungskompetenz, die auch das Wissen, die Professionalität und

die Repräsentativität extra-exekutiver Akteure umfasst. Zwar lässt sich diese Annahme demokratie-, informations- oder auch kognitionstheoretisch begründen; sie bedarf aber noch der empirischen Überprüfung, welche die theoretischen Erwartungen widerlegen und damit die konzeptionelle Konstruktion infrage stellen könnte.

Die Aggregation zu einem bzw. zwei Indizes opfert die Vielzahl und Komplexität der Einzelinformationen zunächst dem Interesse an öffentlicher Sichtbarkeit und Wirkung. Da die Länderberichte und disaggregierten Daten aber ebenfalls veröffentlicht werden sollen, lassen sich die in den Gesamtindikatoren verrechneten Informationen wieder entschlüsseln und überprüfen. Vor allem die Möglichkeit zur Rekombination der einzelnen Fragen und Indikatoren miteinander sowie mit anderen Datensätzen bietet ein großes Potenzial für die vergleichende Politikwissenschaft.

## Literatur

- Adserà, Alicia/Boix, Charles/Payne, Mark*, 2003: Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government, in: *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2), 445-490.
- Afonso, António/Schuknecht, Ludger/Tanzi, Vito*, 2005: Public Sector Efficiency. An International Comparison, in: *Public Choice* 123 (3-4), 321-347.
- Afonso, António/Schuknecht, Ludger/Tanzi, Vito*, 2006: Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, in: *European Central Bank Working Paper* No. 581, Frankfurt a.M.
- Andeweg, Rudy B.*, 2000: Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers, in: *European Journal of Political Research* 37, 377-395.
- Andeweg, Rudy B.*, 2003: On Studying Governments, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand* (Hrsg.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 39-60.
- Arndt, Christiane/Oman, Charles*, 2006: *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD Development Center.
- Barrett, Andrew W.*, 2005: Going Public as a Legislative Weapon. Measuring Presidential Appeals Regarding Specific Legislation, in: *Presidential Studies Quarterly* 35 (1), 1-10.
- Barrett, Andrew W.*, 2004: Gone Public. The Impact of Going Public on Presidential Legislative Success, in: *American Politics Research* 32 (3), 338-370.
- Benz, Arthur*, 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 205-238.
- Benz, Arthur*, 2004: *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Birchfield, Vicki/Crepaz, Markus M. L.*, 1998: The Impact of Constitutional Structures Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies, in: *European Journal of Political Research* 34 (2), 175-200.
- Blondel, Jean/Manning, Nick*, 2002: Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments, in: *Political Studies* 50 (3), 455-476.
- Boyne, George A./Farrell, Catherine/Law, Jennifer/Powell, Martin/Walker, Richard M.*, 2003: *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Collier, David/Adcock, Robert*, 1999: Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts, in: *Annual Review of Political Science* 2, 537-565.
- Colomer, Josep M.*, 1996: Introduction, in: *Colomer, Josep M.* (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London/New York: Routledge, 1-17.

- Crepaz, Markus M. L./Moser, Ann W.*, 2004: The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in the Global Age, in: *Comparative Political Studies* 37 (3), 259-285.
- Davis, Glyn*, 1997: Executive Coordination Mechanisms, in: *Weller, Patrick/Bakvis, Herman/Rhodes, Rod A.* (Hrsg.), *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives*. Houndsmill/Basingstoke: St. Martin's Press, 126-147.
- Döring, Herbert/Hallerberg, Mark*, 2004: *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Burlington: Ashgate.
- Edwards, George C. III/Barrett, Andrew W./Peake, Jeffrey*, 1997: The Legislative Impact of Divided Government, in: *American Journal of Political Science* 41 (2), 545-563.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford u. a.: Blackwell Publishers.
- Evans, Gord/Manning, Nick*, 2003: Helping Governments Keep Their Promises. Making Ministers and Governments More Reliable Through Improved Policy Management, in: World Bank Internal Discussion Paper IDP-187. Washington, D.C.
- Fuchs, Dieter*, 2000: Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus- und des Veto-Spieler-Ansatzes, in: *Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian* (Hrsg.), *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ganghof, Steffen*, 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis, in: *Swiss Political Science Review* 9 (2), 1-25.
- Gerstenberg, Oliver*, 1997: Bürgerrechte und deliberative Demokratie. Elemente einer pluralistischen Verfassungstheorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Goetz, Klaus H.*, 2003: Executives in Comparative Context, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand* (Hrsg.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 74-91.
- Goertz, Gary*, 2006: *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Grande, Edgar*, 2003: Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime. Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos, 283-297.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert*, 1995: *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy-Making in Britain, in: *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.
- Huber, Evelyne/Ragin, Charles/Stephens, John D.*, 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: *American Journal of Sociology* 99, 711-749.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INSM*, 2006: Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft/Institut der Deutschen Wirtschaft. Köln, in: <http://www.insm.de/index.html> sowie <http://www.insm-merkelmeter.de/>; 07.12.2007.
- James, Simon/Ben-Gera, Michal*, 2004: A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. OECD GOV/PGC/MPM/RD (2004). Paris.
- Jann, Werner/Döhler, Marian/Fleischer, Julia/Hustedt, Thurid/Tiessen, Jan*, 2005: *Regierungsorganisation als Institutionenpolitik: Ein westeuropäischer Vergleich*. Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“ 01. Potsdam, in: [http://www.uni-potsdam.de/u/ls\\_verwaltung/forschung/DFG-RiW/docs/Heft%201a.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/forschung/DFG-RiW/docs/Heft%201a.pdf); 07.12.2007.
- Jones, Charles O.*, 1994: *The Presidency in a Separated System*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Jones, Charles O.*, 1995: *Separate but Equal Branches. Congress and the Presidency.* Chatham: Seven Bridges Press.
- Kaiser, André*, 1997: Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics* 9 (4), 419-444.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo*, 2004: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002, in: *The World Bank Economic Review* 18 (2) 253-287.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo*, 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005, in: World Bank. Working Paper. Washington, D.C.
- Knack, Stephen*, 2006: Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of Cross-Country Indicators, in: World Bank. World Bank Policy Research Working Paper 3968. Washington, D.C., in: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); 07.12.2007.
- Knack, Steve/Kugler, Mark/Manning, Nick*, 2003: Second Generation Governance Indicators, in: *International Review of Administrative Sciences* 69 (3), 345-364.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), 2004: *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung.* Wiesbaden: Cornelsen Verlag Scriptor.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven/London: Yale University Press.
- Lösche, Peter*, 1989: *Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Manning, Nick*, 2005: *Management in Government: Feasibility Report on the Development of Comparative Data.* OECD GOV/PGC (2005) 10. Paris.
- Mayhew, David R.*, 2005: *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-2002.* New Haven/London: Yale University Press.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter*, 2003: *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Munck, Gerardo L./Verkuilen, Jay*, 2002: Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: *Comparative Political Studies* 35 (1), 5-34.
- Nardo, Michela/Saisana, Michaela/Saltelli, Andrea/Tarantola, Stefano/Hoffman, Anders/Giovanini, Enrico*, 2005: *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*, Paris: OECD. OECD Statistics Working Paper STD/DOC(2005)3, in: [http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en\\_2649\\_33715\\_1\\_1\\_1\\_119684\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_33715_1_1_1_119684_1_1_1_1,00.html); 07.12.2007.
- Nunberg, Barbara*, 2000: *Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe.* Washington: World Bank – Technical Papers.
- OECD*, 2003: *OECD/WB Budget Practices and Procedures Survey: Public Governance and Territorial Development Directorate/Public Management Committee/Working Party of Senior Budget Officials.* GOV/PUMA/SBO (2003) 1. Paris.
- OECD*, 2004: *Regulatory Impact Analysis Inventory. Note by the Secretariat: Public Governance and Territorial Development Directorate/Public Governance Committee.* GOV/PGC/RD (2004) 1. Paris.
- OECD*, 2005: *Modernising Government: The Way Forward.* Paris, in: [http://www.oecd.org/document/15/0,2340,en\\_2649\\_33735\\_35405455\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/15/0,2340,en_2649_33735_35405455_1_1_1_1,00.html) 07.12.2007.
- OECD*, 2007: *Towards Better Measurement of Government*, Paris: OECD. Working Papers on Public Governance 2007/1.
- Patzelt, Werner J.*, 2003: Vorwort, in: *Patzelt, Werner J.* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-10.
- Peters, B. Guy*, 1997: The Separation of Powers in Parliamentary Systems, in: *Mettenheim, Kurt von* (Hrsg.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts.* Baltimore: John Hopkins University Press, 67-83.

- Peters, B. Guy*, 2003: Developing Strategic Policy Capacity in Government, in: *UNDP* (Hrsg.), *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy. The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy. Experiences from Central and Eastern Europe*. Bratislava: United Nations Development Programme, 22-36.
- Pierre, Jon* (Hrsg.), 2000: *Debating Governance*. Oxford.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy*, 2000: *Governance, Politics and the State*. Houndmills/Basingstoke: Oxford University Press.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy*, 2005: *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio M.*, 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio* (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford, 27-56.
- Radaelli, Claudio M./De Francesco, Fabrizio*, 2006: *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures, and Policy Processes*. Manchester: Manchester University Press.
- Rhodes, Rod A.*, 1995: From Prime Ministerial Power to Core Executive, in: *Rhodes, Rod A./Dunleavy, Patrick* (Hrsg.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. London: St. Martin's Press, 11-37.
- Roller, Edeltraud*, 2005: *The Performance of Democracies. Political Institutions and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul* (Hrsg.), 1999: *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank*, 1993: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sartori, Giovanni*, 1987: *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 2001: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options, in: *Leibfried, Stephan* (Hrsg.), *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 123-170.
- Scharpf Fritz W./Schmidt, Vivien* (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Bände. Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Schedler, Andreas*, 1999: Conceptualizing Accountability, in: *Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Plattner, Marc F.* (Hrsg.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 13-52.
- Schmidt, Manfred G.*, 2000: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmitter, Philippe C.*, 2004: The Ambiguous Virtues of Accountability, in: *Journal of Democracy* 15 (4), 47-60.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2006: Comparative Public Administration, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 327-353.
- Schnapp, Kai-Uwe/Harfst, Phillip*, 2005: Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (2), 348-370.
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut*, 2005: New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 63-74.
- Social and Cultural Planning Office*, 2004: *Public Sector Performance. An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*. The Hague.
- Steffani, Winfried*, 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Steffani, Winfried*, 1983: Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 14 (3), 390-401.
- Thibaut, Bernhard*, 1998: Präsidentsche, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 8 (1), 5-37.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton/New York: Princeton University Press.
- Van de Walle, Steven*, 2005: Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators, Leuven: Public Management Institute/University of Leuven. Paper for the 8th Public Management Research Conference. Los Angeles, in: <http://pmranet.org/conferences/USC2005/USC2005papers/pmra.vandewalle.2005.pdf>; 07.12.2007.
- Van de Walle, Steven*, 2006: The State of the World's Bureaucracies, in: Journal of Comparative Policy Analysis 8 (4), 437-448.
- Weaver, R. Kent/Rockman, Bert A.* (Hrsg.), 1993: Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington: Brookings Institution.
- Wiesenthal, Helmut*, 1995: Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen. Literaturreport und Ergänzungsvorschlag, in: Zeitschrift für Soziologie 24 (2), 137-155.
- Wiesenthal, Helmut*, 2005: Überlegungen und Messkriterien für den Vergleich von System- und Leistungsprofilen konsolidierter marktwirtschaftlicher Demokratien in der OECD-Welt. Gutachten für die Bertelsmann Stiftung. Berlin.
- Williamson, John* (Hrsg.), 1994: The Political Economy of Policy Reform. Washington.
- Wright, Vincent/Hayward, Jack*, 2000: Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives, in: *Rhodes, Rod A. W.* (Hrsg.), Transforming British Government. Changing Roles and Relationships. London: Palgrave Macmillan, 27-46.