

# **Überlegungen und Messkriterien für den Vergleich von System- und Leistungsprofilen konsolidierter marktwirtschaftlicher Demokratien in der OECD-Welt**

Gutachten im Auftrage der Bertelsmann-Stiftung

angefertigt von

**Helmut Wiesenthal**

im September 2005

## ***Inhalt***

### **Einleitung**

#### **I Der Vergleich von Qualitätsmerkmalen von Demokratien**

- 1.1 Merkmalsdimensionen intrinsischer Demokratiequalität
- 1.2 Extrinsische Dimensionen der Demokratiequalität
- 1.3 Dysfunktionen und Fehlerquellen der Demokratie
- 1.4 Tradeoffs
- 1.5 Zur Typisierung konsolidierter Demokratien
- 1.6 Performanzunterschiede
- 1.7 Empfehlungen

#### **II Der Vergleich von Wirtschaftsleistungen**

- 2.1 Die generelle Problematik
- 2.2 Ein Typus oder mehrere Typen des modernen Kapitalismus?
- 2.3 "Varieties of Capitalism"
- 2.4 Unterscheidungsdimensionen
- 2.5 Entwicklungsperspektiven
- 2.6 Konsequenzen für den systematischen Performanzvergleich
- 2.7 Vorschläge zur Auswahl der Erhebungsdimensionen

#### **III Faktoren von Gestaltungs- und Reformfähigkeit**

- 3.1 Anlasssteuerung
- 3.2 Selbststeuerung
- 3.3 Prozesssteuerung
- 3.4 Schlussbemerkung

## Einleitung

Das Gutachten behandelt drei Komplexe, die für die Konzipierung des Projekts eines regelmäßigen systematischen Vergleichs von Demokratie und Marktwirtschaft der OECD-Staaten relevant sind:

1. Qualitätsmerkmale des politischen Systems („Demokratie“), einschließlich der Bedingungen politischer Steuerung,
2. Qualitätsmerkmale der nationalen Wirtschaftsordnung („Marktwirtschaft“), und
3. Kausalbeziehungen zwischen politischer Steuerung und Demokratie bzw. Marktwirtschaft („Gestaltungs- und Reformfähigkeit“).

Ziel des Projektes ist es, den *Systemzustand der Demokratie und Marktwirtschaft* einzelner Länder – analog zum BTI<sup>1</sup> – auf je einer Skala abzubilden und anhand des Vergleichs mit Skalenwerten der Vergangenheit die eingetretenen Veränderungen zu bewerten. Des Weiteren soll die *Managementleistung* der Regierungen ermittelt werden. Das kann einerseits mit Bezug auf die im Zeitablauf eingetretenen Veränderungen des Systemzustands („Wegstrecke“) erfolgen und andererseits durch Identifizierung und komparative Messung der Voraussetzungen (hoher bzw. hinreichender) politischer Steuerungsfähigkeit. Die bei der Bearbeitung der einzelnen Komplexe unter Berücksichtigung des einschlägigen Forschungsstandes gewonnenen Erkenntnisse ließen die der ursprünglichen Planung zugrunde liegenden Überlegungen nicht unberührt.

So schien es beim ersten Themenkomplex (*Qualitätsmerkmale der Demokratie*) ratsam, im Zusammenhang der Demokratieeigenschaften auch die grundlegenden Merkmale des Regierungssystems, also die Bedingungen politischer Steuerung, zu thematisieren. Das hat zwei Gründe. Zum einen ist das wechselseitige Verhältnis einzelner Demokratiedimensionen, insbesondere Responsivität und „accountability“, von unmittelbarem Einfluss auf das Steuerungspotential des politischen Systems; zum zweiten werden in dem für die Demokratiebewertung maßgeblichen Forschungszweig die extrinsischen (auf Steuerungseffekte zielenden) Funktionen empirischer Demokratien in einem systematischen Zusammenhang mit den intrinsischen (wertbezogenen) Demokratiequalitäten thematisiert. Eine getrennte Behandlung beider Funktionstypen würde nicht nur erhebliche Redundanzen mit sich bringen, sondern, was gravierender ist, ihren in empirischer und theoretischer Hinsicht ausgesprochen engen Zusammenhang ausblenden.

Des Weiteren erwies es sich als unumgänglich, die in der empirischen Demokratieforschung entwickelte Typik (Mehrheits- vs. Konsensdemokratie) und Teile der sie betreffenden Kritik auf ihre Brauchbarkeit für das geplante Projekt abzuklopfen. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion wurden die Dimensionen ermittelt, die für die Messung der intrinsischen Demokratiequalität und die vergleichende Bewertung des Steuerungspotentials politischer Systeme geeignet scheinen. Das Ergebnis ist eine recht umfangreiche Liste von Variablen bzw. Indikato-

---

<sup>1</sup> Zur Information über den Bertelsmann Transformation Index (BTI) siehe <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/>.

ren. Ihr Umfang ist in erster Linie dem Umstand zuzuschreiben, dass die politischen Systeme der OECD-Länder in ihren grundlegenden Eigenschaften weitgehend übereinstimmen. Es bedarf folglich einer sehr differenzierten Betrachtung einzelner Eigenschaften, um Anhaltspunkte für die Ursachen etwaiger Performanzunterschiede zwischen den Ländern zu gewinnen. Außerdem wurde festgestellt, dass es so gut wie keine seriösen Theorien oder Forschungsbefunde gibt, welche die Vermutung eindeutiger Kausalzusammenhänge zwischen partiellen Demokratie- bzw. Systemeigenschaften einerseits und Outputindikatoren (sei es Demokratiezufriedenheit, sei es Wirtschaftswachstum) andererseits zu begründen vermögen. Selbstverständlich wird es für möglich und sinnvoll erachtet, im Rahmen einer Expertendiskussion zu einer knapperen Auswahl von Variablen zu gelangen.

Beim zweiten Themenkomplex (*Qualität der Marktwirtschaft*) fällt der Ausweis relevanter Leistungsdimensionen erheblich einfacher, da für alle OECD-Länder aussagekräftige Makrodaten (wie Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität, Beschäftigungsniveau) existieren. Um das spezifische Leistungsprofil der einzelnen Länder zu ermitteln, empfiehlt sich jedoch eine Erweiterung des Indikatorenkatalogs (z.B. hinsichtlich der Erwerbsquoten einzelner sozialer Gruppen). Denn es macht einen Unterschied, wenn z.B. von zwei Ländern mit gleicher Wachstumsrate eines 10 % und das andere 5 % Arbeitslosigkeit verzeichnet. Zusätzliche Vergleichsdimensionen betreffen Merkmale des institutionellen Rahmens, die als unmittelbare Ursachen der Produktivitäts-, Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in Frage kommen. Ähnlich wie auf dem Gebiet des Demokratievergleichs galt es auch hier einem prominenten, d.h. auf den Vergleich der Wirtschaftssysteme spezialisierten, Forschungsprogramm Beachtung zu schenken. Einige der in der „Varieties-of-Capitalism“-Forschung gewonnenen Erkenntnisse haben Eingang in die Vorschläge zu Vergleichsdimensionen der Wirtschaftssysteme gefunden. Letztere bedürfen allerdings noch einer weitergehenden Präzisierung unter Berücksichtigung der verfügbaren Statistiken und Indizes.

Beim dritten Themenkomplex (*Gestaltungs- und Reformfähigkeit*) erwies sich der Forschungsstand als relativ unergiebig. Das dürfte weniger einem Mangel an Interesse geschuldet sein als vielmehr dem Umstand, dass wesentliche, ex ante angebbare Voraussetzungen politischer Gestaltung in den Struktureigenschaften und der institutionellen Ausstattung politischer Systeme zu suchen sind, die als Bedingungen der Möglichkeit von „good governance“ und erfolgreicher politischer Steuerung gelten. Eine andere Frage ist, ob, wann und wie politische Akteure von den gegebenen Möglichkeiten Gebrauch machen (wollen bzw. können). Verallgemeinerbare Antworten hierauf – jenseits trivialer Feststellungen wie „hinreichender Problemdruck“, „übereinstimmende Deutungen“, „gelungene Allianzbildung“ usw. – sind kaum möglich. Einige nicht gänzlich triviale Befunde wurden im dritten Kapitel zusammengestellt.

Für die Projektierung des OECD-Länder-Vergleichs bedeuten die hier versammelten Überlegungen und Empfehlungen, dass, *erstens*, je ein Merkmals- und Variablenkatalog für die Charakterisierung des Standes von Demokratie und Marktwirtschaft aufzustellen ist. Dafür sind zahlreiche und hinreichend differenzierte Vergleichsdimensionen verfügbar. Die formale Gleichartigkeit der OECD-Staaten, die sämtlich marktwirtschaftliche Demokratien sind, stellt kein Messproblem dar. Und, *zweitens*, sollte die Managementleistung der Regierungen in erster Linie durch Vergleich der Performanzdaten von zwei Zeiträumen gemessen werden. Zwar gehen in die Performanzdaten nicht nur die Leistungen der politischen Akteure ein, sondern

ebenso sehr die u.U. wechselhaften konjunkturellen Umstände. Es handelt sich aber dennoch um weitaus zuverlässigere Indikatoren der Qualität politischer Steuerung als eine (notwendig unvollkommene) Liste von technischen Aspekten der „good governance“ jenseits der Mindestvoraussetzungen, welche die konsolidierten Demokratien per Definition erfüllen.

Dieses Vorgehen schließt keineswegs aus, Spitzenreiter und Schlusslichter eines entsprechenden Rankings auf etwaige Abweichungen vom Durchschnitt zu untersuchen und besondere Faktoren hoher bzw. niedriger Performanz kenntlich zu machen. Eine weitere Möglichkeit der Auswertung besteht darin, anhand ausgewählter Performanzdaten, die überwiegend dem Komplex Marktwirtschaft zu entnehmen wären, eine Gruppe (Cluster) von Ländern mit ungefähr gleichem Leistungsprofil zu bilden und zu prüfen, ob dieses auf einen einheitlichen Set von Systemmerkmalen des politischen oder Wirtschaftssystems zurückzuführen ist. Unter Umständen ließe sich auch (alternativ) ermitteln, welche Systemmerkmale es sein dürften, die einzelne Länder hindern, in die Spitzengruppe aufzuschließen. Als geeignete Performanzdaten werden solche des Beschäftigungssystems (z.B. Erwerbsquoten, Anteil Langzeitarbeitsloser), des Bildungssystems (z.B. Anteil von drop-outs), der sozioökonomischen Integration (z.B. Anteil ausländischer Jugendlicher an den Arbeitslosen, Quote der Frauenerwerbstätigkeit) und die makroökonomische Datenpalette (Wachstumsraten der Wirtschaft, der Produktivität usw.) empfohlen.

Es liegt auf der Hand, dass ein Teil der vorgeschlagenen Bewertungsdimensionen den vom BTI verwendeten Kriterien entspricht oder recht nahe kommt. Dennoch empfiehlt es sich im Interesse größtmöglicher Klarheit, den ersten zu testenden Kriterienkatalog ausschließlich nach projektinternen Gesichtspunkten zusammenzustellen und zunächst auf die Übernahme von oder Angleichung an BTI-Kriterien zu verzichten. Denn die Mehrzahl der „OECD“-Kriterien muss wohl für ein höheres „Auflösevermögen“ eingerichtet, d.h. enger spezifiziert sein als es beim BTI der Fall ist. Der besseren Verständlichkeit wegen sollten dann auch die übrigen, dem BTI analogen Kriterien den Formulierungen angepasst sein, die für die spezifischen „OECD-Kriterien“ verwendet werden.

In den folgenden Kapiteln sind die Vorschläge zur Definition von Vergleichsdimensionen bzw. –kriterien zwecks leichter Identifizierbarkeit ***kursiv und fett*** gedruckt.

# I Der Vergleich von Qualitätsmerkmalen von Demokratien

Die vergleichende Bewertung der politischen Systeme verfolgt zwei Ziele: zum einen die Beurteilung der intrinsischen Qualität bzw. „moralischen“ Werthaftigkeit der demokratischen Ordnung, wie sie in den basalen Werten Gleichheit und Repräsentativität, Responsivität und Verantwortlichkeit (accountability) zum Ausdruck kommt, und zum anderen den Vergleich der funktionalen Adäquatheit der demokratischen Institutionen, d.h. ihrer Leistungsfähigkeit im Umgang mit den endogenen und exogenen Herausforderungen moderner Nationalstaaten. Davon zu unterscheiden sind die politischen „skills“ und strategischen Kompetenzen, die einer besonderen Bewertung unterzogen werden (Kapitel III).

## 1.1 Merkmalsdimensionen intrinsischer Demokratiequalität

Die unverzichtbaren Mindestbedingungen einer demokratischen Ordnung sind rasch identifiziert, gelten sie doch als unstrittige Gemeinsamkeit moderner politischer Systeme und selbstverständliche Merkmale aller OECD-Staaten. Diese sind:

- (1) ein Wahlregime, das *offene, freie und faire Wahlen* garantiert und inklusive Partizipation der Bürger qua aktivem und passivem Wahlrecht ermöglicht. Ihm zugrunde liegt das Prinzip der *intrinsischen Gleichheit* aller Bürger als Bedingung der „Gleichwertigkeit der unterschiedlichen Interessen“ (Vallespín 1999: 106). Es verbietet eine rein technische Aggregation der manifesten Präferenzen und begründet die Notwendigkeit der politischen Deliberation.
- (2) ein Katalog *politischer Freiheiten*, in dessen Zentrum Meinungs-, Presse- und Assoziationsfreiheit stehen, und
- (3) ein System *bürgerlicher Rechte*, das durch die Begriffe Individualfreiheiten (inklusive Eigentumsrecht), Rechtsstaat und Gewaltenteilung charakterisiert ist.

Diese Beschreibungskategorien kennzeichnen ein System von Institutionen mit bestimmten funktionalen Leistungen, und zwar

> die durch inklusive (keine soziale Gruppe und Kategorie ausschließende) Partizipation ermöglichte *Repräsentation* als „Leistung“ der Inputseite des politischen Systems (Caraway 2004).

> den *Wettbewerbscharakter* demokratischer Wahlen und Entscheidungsprozesse in dem Sinne, dass prinzipiell alternative Kandidaten und Optionen verfügbar sind (Diamond/Morlino 2004; Foweraker/Landman 2002; Schmitter 2004),

> die vertikale Rechenschaftspflicht (*vertical accountability*), welche einerseits auf präzisen Zuständigkeiten und zuschreibbarer *Steuerungsverantwortung* im Umgang mit exklusiven Machtmitteln („effective power to rule“), beruht und andererseits den Aspekt der *Herrschaftskontrolle* durch die wahlberechtigten Bürger einschließt (Merkel et al. 2003: 47).<sup>2</sup>

Diese „intrinsischen“ Qualitätsdimensionen korrespondieren einem dichotomen Konzept der Demokratie.<sup>3</sup> Es handelt sich um notwendige Voraussetzungen in dem Sinne, dass Unvoll-

---

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um ein zweiseitiges Verhältnis, wie es idealtypisch in einer Beschreibung des Westminster-Modells ausgedrückt ist: „(Es) hat die Regierung die unbehinderte Verfügung über alle Handlungsressourcen – und eben deshalb auch die uneingeschränkte Ergebnisverantwortung“ (Scharpf 1993: 27).

<sup>3</sup> Zur Begründung der dichotomen Minimaldefinition vgl. Collier/Adcock (1999) und Przeworski et al. (1996).

kommenheit oder Fehlanzeige in einer Dimension ausreichen, um ein politisches System als nichtdemokratisch bzw. als „defekte Demokratie“ (Merkel et al. 2003) zu identifizieren.

Eine Reihe weiterer Eigenschaften des politischen Systems sind als „extrinsische“ Qualitäten (Foweraker/Landman 2002) zu veranschlagen, die graduelle Ausprägungen aufweisen. Sie kommen in geringerem oder höherem Maße vor, wobei die jeweilige Ausprägung die prinzipielle Demokratie-Eigenschaft eines Systems unberührt lässt.

## 1.2 Extrinsische Dimensionen der Demokratiequalität

Hier ist an erster Stelle die horizontale Rechenschaftspflicht (*horizontal accountability*) zu nennen, die auf effektiver Gewaltenteilung i.S. der wechselseitigen Kontrolle von relativ autonomen politischen Institutionen beruht. Dass sie nicht den intrinsischen Qualitäten zugerechnet wird, ist dem eigentümlichen Fall Großbritannien zu verdanken, wo „der Bürger (...) auf gewaltenteilende Sicherungen und Einflussmöglichkeiten außerhalb der allgemeinen Wahlen weitgehend verzichten“ muss (Scharpf 1993: 27). Das Fehlen eines Verfassungsgerichts – ein formaler Mangel an horizontaler „accountability“ – qualifiziert das politische System nicht notwendig als illiberal.

An zweiter Stelle ist die *Responsivität* des Systems gegenüber mehrheitsfähigen Interessen und den Ergebnissen der politischen Deliberation zu nennen. Hohe Responsivität darf jedoch nicht umstandslos mit allzeit positiven Reaktionen auf Wählerwünsche gleichgesetzt werden. Das wäre eine unzulässige Engführung, wie populistischer Praktiken belegen. Die Responsivität der Regierung muss sich vielmehr in Prozessen der Abwägung von Interessen und ihrer Gewichtung anhand valider Problemindikatoren manifestieren sowie als eigenverantwortliche Perzeption von Themen und Problemlagen. Wenn politische Systeme die intrinsischen Qualitätsmerkmale, einschließlich Kompetitivität und vertikaler „accountability“, aufweisen, ist anzunehmen, dass auch das notwendige Mindestmaß an Interessenberücksichtigung gewährleistet ist. Allerdings ist die Beziehung zwischen Bürgern und Politik keine unilineare „principal-agent relationship“, sondern zweisträngig, und zwar derart, dass im Regelfall die „politischen“ Gestaltungschancen die „gesellschaftlichen“ überwiegen. Der Großteil dessen, was die Bürger „wollen“, entstammt dem Themenkarussell von Politik und Massenmedien.

Für die Wirklichkeit moderner Demokratien mit einem kompetitiven System von Massenmedien gibt es folglich weder ein übersichtliches Kausalmodell der Themensetzung noch eindeutige Indikatoren der demokratischen Responsivität. Weil Responsivität vielmehr "difficult to analyze and compare" (Powell 2004: 103) ist, empfiehlt sich ein Negativkonzept im Sinne fokussierter Aufmerksamkeit für Anzeichen einer systematisch begrenzten, verzerrten oder blockierten Responsivität. Solche Störungen treten bevorzugt an drei kritischen „linkages“ auf: (1) im Verhältnis zwischen Wählerpräferenzen und Wahlverhalten, (2) am Einfluss der Wählerentscheidung auf die Auswahl der Mandatsträger, und (3) an der Rolle, welche die gewählten Mandatsträger in den tatsächlichen Politikentscheidungen spielen (Powell 2004).

Eine weitere (extrinsische) Demokratiequalität betrifft das Verhältnis von *Zivilgesellschaft* und politischem System, das der „external embeddedness“ der Demokratie zurechnet wird (Merkel (2004). Zivilgesellschaft als Sphäre autonomer intermediärer Assoziationen fungiert als Schule der Demokratie und kann den Bürgern einen gewissen Schutz vor Willkürherrschaft bieten. Sie

beruht auf Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation, die wiederum einen organisationsfreundlichen institutionellen Rahmen und ein Mindestmaß an staatlicher Anerkennung und Förderung voraussetzen (Streeck 1994).

Als strittig anzusehen ist die immer wiederkehrende These, eine funktionierende Demokratie setze ein hohes Niveau an Vertrauen in die politischen Institutionen („Demokratievertrauen“) voraus. Entsprechende Messungen kranken an dem Verdacht, dass niedrige Vertrauenswerte womöglich auf ein hohes Anspruchsniveau und hohe Werte auf geringes Interesse am Zustand der Institutionen zurückzuführen sind. So sei es auch keineswegs erforderlich, dass alle Bürger eingefleischte Republikaner sind (Fabbrini 2003); die demokratischen Institutionen vermögen vielmehr auch dann zu funktionieren, wenn in der Gesellschaft nur wenig "civic virtue" anzutreffen ist. Es ist hinzunehmen, dass regelmäßig ein Großteil der Bürger nur wenig informiert ist (Roberts 2005) und politische Apathie demonstriert, z.B. weil es die Medien versäumen, die Bürger mit hinreichend instruktiven Informationen zu versorgen (Graber 2003). Vorausgesetzt ist jedoch ein Mindestmaß an „*normative(r)*“ Identifikation der Einzelnen mit einem kollektiven „Selbst“ (Scharpf 1993: 26), wie immer dieses konstitutionell definiert sein mag.

In der Output-Perspektive auf das politische System ist die Fähigkeit der Regierung zu prüfen, ihren Entscheidungen Geltung zu verschaffen und neben den Routineaufgaben auch anspruchsvolle Vorhaben zu verwirklichen und einen angemessenen Teil der selbstgewählten Ziele zu erreichen. „*Political efficiency and effectiveness*“ ist dafür der geeignete Oberbegriff. In einem Vergleich verschiedener Konzepte der Demokratiequalität dienen entsprechende Indikatoren („government effectiveness scores“, „regulatory quality scores“ und „control of corruption“) der Operationalisierung von „good governance“ (Berg-Schlosser 2004: 40f.). Da aber die Steuerungsfähigkeit politischer System einer Vielzahl von internen und externen „constraints“ ausgesetzt ist (Wiesenthal 2005), sollte sich die vergleichende Bewertung ausdrücklich auf ungewöhnliche Einschränkungen beziehen.

### 1.3 Dysfunktionen und Fehlerquellen der Demokratie

Einige Merkmale lassen sich genauer anhand von Einschränkungen und Störungen beurteilen als mittels eines positiven Maßstabs. Dementsprechend empfiehlt Beetham (2004) nicht nur, für die Bewertung einzelner Dimensionen der Demokratiequalität auf „relevant international standards of best practice“ Bezug zu nehmen (Beetham 2004: 65), sondern auch nach „*typical modes of subversion*“ Ausschau zu halten, welche die praktische Geltung demokratischer Standards beeinträchtigen.<sup>4</sup> Dafür wird eine Neun-Punkte Liste von generischen und speziellen Formen der „subversion of rights“ angeboten – u.a. Unzulänglichkeiten des Rechtswesens, die Einschüchterung politischer Gegner, der Rückgriff auf Ausnahmerecht und die menschenrechtswidrige Behandlung Gefangener.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Für verschiedene Formen der Subversion von Responsivität vgl. Powell (2004: 97).

<sup>5</sup> In analoger Weise erinnert O'Donnell (2004: 43) daran, dass "full democratic rule of law has not been reached in any country" und listet weitverbreitete Mängel des Rechtssystems auf, welche die Vollständigkeit und die Anwendung der geltenden Gesetze, den Zugang zu Gerichten betreffen sowie generell das Verhältnis zwischen Staatsbürokratie und gewöhnlichen Bürgern.

In diesem Zusammenhang verdient die Inanspruchnahme der bürgerlichen und politischen Individualrechte Beachtung. Nur wenn sich die Bürger ungehindert nach gemeinsamen Interessen, einschließlich solcher ökonomischer und kultureller Art, zusammenschließen können, sind dem gravierendsten Ungleichheitsrisiko, der ungehinderten Transformation ökonomischer in politische Ungleichheit und damit einer Monopolisierung ökonomischer Macht Grenzen gezogen (Rueschemeyer 2004). Gleichzeitig ist auch auf das Vorhandensein etwaiger Schutzvorrichtungen gegen Rechtsverletzungen („typical agencies of protection“) zu achten. Als solche werden genannt: Ombudsrecht, Menschenrechtskommissionen und internationale Institutionen.

Ein weiteres Standardrisiko ist die Ausnutzung privilegierter Entscheidungsrechte in Form von *Klientelismus und Patronage*. Klientelismus liegt vor, wenn ein kontrollmächtiger Akteur seiner Klientel selektiven Zugang zu Gütern und Gelegenheiten verschafft, wofür letztere bereit ist, ihrem „Patron“ Unterstützung in Wahlzeiten zu gewähren und zu seinem Ansehen beizutragen (Roniger 2004). Klientelbeziehungen ergänzen die offiziellen Mechanismen der Repräsentation, indem sie beiden Seiten Gewinne an Transaktionssicherheit gewähren. So helfen sie beispielsweise, schwierige Beziehungen zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu stabilisieren. Die verbreitete Ämterpatronage – konkret: die Betrauung politischer Gefolgsleute mit öffentlichen Ämtern<sup>6</sup> – ist dagegen kein verlässlicher Indikator von Klientelbeziehungen. Die so beabsichtigte Sicherung der Loyalität und Kooperationsbereitschaft von exekutiven Funktionsträgern zählt zu den Voraussetzungen von „political effectiveness“. Anders ist dagegen politische Korruption zu werten und damit die Frage, ob wirksame Sperren gegen einschlägige Praktiken und generell gegen pareto-suboptimale Politiken existieren (Keefer 2004).

An dieser Stelle ist ein Hinweis auf die Rolle extra-konstitutioneller Verfahren der politischen Entscheidungsproduktion angebracht. So zeichnen sich korporatistische Arrangements der Interessenvermittlung und Teilbereichssteuerung einerseits durch den Effizienzvorteil exklusiven Repräsentation, andererseits einen eklatanten Mangel an Responsivität, Transparenz und Rechenschaftspflicht (accountability) aus. Vorhandensein und Wirkungen derartiger extra-konstitutioneller Arrangements sind in die vergleichende Bewertung der Demokratiequalität einzubeziehen.<sup>7</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden, sei angefügt, dass mit dem Plädoyer für eine kritische Würdigung korporatistischer Elemente keineswegs einem impliziten Ideal der perfekten Demokratie das Wort geredet werden soll. Aus dem Folgenden wird hervorgehen, dass es kein solches Ideal gibt.<sup>8</sup>

#### 1.4 Tradeoffs

Nicht alle Eigenschaften demokratischer Systeme eignen sich als Objekte der Maximierung. Maximale Responsivität würde beispielsweise zur Folge haben, dass Regierungen nur über

---

<sup>6</sup> Orac/Rinne (2000) nennen Schätzwerte für die Zahl der politischen Beamter, die – als Ausdruck politischer Patronage – beim Regierungswechsel in verschiedenen Ländern ausgewechselt werden.

<sup>7</sup> Deren materialer Effekt auf die Leistungsbilanz des politischen Systems mag in einem Fall als unschädlich (wie vielleicht für Österreich und die Niederlande), in einem anderen Fall dagegen als ursächlich für spezifische Ungleichheitsstrukturen (wie etwa in der Arbeitsmarktregulation durch die deutschen Tarifverbände) beurteilt werden.

<sup>8</sup> Ein solches Ideal unterliegt normativen Demokratiekonzepten wie z.B. dem der „deliberative democracy“ (Elster 1998; Chambers 2003).

geringe Steuerungsfähigkeit verfügen. Die einzelnen Qualitätsdimensionen der Demokratie sind nicht so unabhängig von einander, als dass Veränderungen in einer Dimension nicht auch Rückwirkungen auf andere hätten. So ist daran zu erinnern, dass die hier diskutierten Qualitätsdimensionen keiner systematischen Theorie entstammen, die alle generischen Eigenschaften zusammen mit instrumentellen Voraussetzungen und funktionalen Leistungen in einen stringenten Zusammenhang brächte. Folglich haben die angeführten Eigenschaftsvariablen und Qualitätsdimensionen in erster Linie beschreibenden Charakter und sind nur mit Einschränkung als analytische bzw. normativ-präskriptive Kategorien verwendbar. Das ist auch deswegen der Fall, weil die normative Gewichtung der einzelnen Dimensionen zwischen den nationalen politischen Kulturen variiert. Die einen mögen einen hohen Grad an Steuerungsfähigkeit und „accountability“ als wertvoll betrachten, während andere hohe Responsivität schätzen. Hier ist v.a. bedeutsam, dass die Maximalwerte einiger Qualitätsdimensionen nicht problemlos zusammengehen, sondern "democracy in practice often requires tradeoffs between different 'goods'" (Beetham 2004: 66). Das hat zur Konsequenz, dass selbst hochentwickelte und als vorbildlich geltende Demokratien nicht in allen Dimensionen Spitzenwerte aufweisen. Und umgekehrt müssen Demokratien mit einem ausgewogenen Qualitäts- und Leistungsprofil nicht unbedingt von ihren Bürgern als befriedigend erlebt werden (Diamond/Morlino 2004).

Eine gewisse Prominenz besitzt der „tradeoff“ zwischen „*accountability*“ und *Responsivität*. Letztere muss schon erodieren, wenn die Regierung aufgrund besserer Informationen handelt als sie den Bürgern zur Verfügung stehen. Umgekehrt behindern hohe Ansprüche an „accountability“ die politischen Entscheidungsträger, Risiken einzugehen und ihre Anstrengungen zu maximieren (Roberts 2005). James P. March und Johan P. Olsen sehen in diesem „tradeoff“ ein fundamentales Verantwortungsdilemma der Politik, denn „efforts to achieve accountability seem inexorably to reduce the capabilities of political systems to maintain a long-run perspective. As a result, accountability enforced by monitoring and political competition is vital to democracy, and simultaneously a potential threat to it.“ (March/Olsen 1995: 151).

Eine analoge Unvereinbarkeit ist im *Verhältnis von Repräsentativität und Responsivität* zu beobachten. Sie ist u.U. der intervenierenden Variablen „Interessenorganisation“ geschuldet. „Starke“ Interessengruppen mögen ebenso wie ein dichtes Netz von Vetospielern die Responsivität des politischen System steigern. Aber die unter ihrem Einfluss zustande kommenden Entscheidungen widersprechen in aller Regel der Norm inklusiver Repräsentativität und erzeugen dysfunktionale negative Betroffenheit. Ein analoger „tradeoff“ besteht zwischen Responsivität und Effizienz der Politikentwicklung (Rodrick/Zeckhauser 1988).

In deutlichem Widerspruch zu den intrinsischen Qualitätsmerkmalen der Demokratie steht eine von Kontextbedingungen und Agendaentwicklung losgelöste *Erwartung hoher Stabilität und großer Kontinuität*. Sie kollidiert notwendig mit dem Bedarf an kontextbewusster politischer Steuerung, die i.d.R. wechselnder Strategien und Instrumente bedarf. Auf ein entsprechendes Prüfkriterium „Kontinuität“ wird deshalb verzichtet.

Auf die gleiche Weise ist zu verfahren, wenn es um die häufig auftretende Kluft zwischen Wahlversprechen und faktischer Regierungspolitik geht. Parteien mögen die Wahl mit einem populären Programm gewonnen haben, aber ergreifen nach Amtsantritt gänzlich andere als die in Aussicht gestellten Maßnahmen. Ein typischer Fall ist das „switching“ von expansiv-

populistischen Versprechungen zu einem neoliberalen Reformprogramm. Obwohl es sich eindeutig um ein Spielart von „political shirking“, also das genaue Gegenteil von Responsivität handelt, unterliegt ihm oft ausgeprägte Verantwortungsbereitschaft.<sup>9</sup> Die Regierenden entscheiden sich im Interesse der Wählerschaft zum Verrat an den zuvor proklamierten Zielen: „They violated mandates in particular because they anticipated being held accountable at the end of the term“ (Stokes 1999: 127). Mit anderen Worten, die Resultatverantwortung der Politik mag u.U. zu Opfern an Responsivität nötigen (Dunn 1999). Tatsächlich stehen die Wähler dieser Praxis nicht hilflos gegenüber. Sie können entweder allzu großzügigen Versprechungen misstrauen oder sich solchen Kandidaten zuwenden, denen sie zutrauen, die besseren, d.h. hinreichend komplexe, Entscheidungskriterien anzuwenden. Weil Personen und nicht Policy-Projekte der Ort maximal komplexer Prämissensysteme sind, spricht einiges dafür, sich hier mit einem Schwellenwert des notwendigen Minimums an Responsivität zu begnügen und höhere Responsivitätsgrade unbeachtet zu lassen.

### 1.5 Zur Typisierung konsolidierter Demokratien

Die These, dass sich die politischen Systeme der angelsächsischen Länder erheblich von kontinental- und südeuropäischen Demokratien unterscheiden, ist ein politikwissenschaftlicher Gemeinplatz. Die wohl markantesten typologischen Differenzen betreffen das Wahlsystem und den Stellenwert des Parlaments. Zum einen stehen sich die als Mehrheitsdemokratien titulierten Länder mit majoritärem Wahlsystem („winner takes all“) und die Demokratien mit Verhältniswahlrecht gegenüber. Zum anderen unterscheiden sich Demokratien mit einem direkt gewählten Präsidenten (z.B. USA, Frankreich) von parlamentarischen Demokratien, in denen die Regierung vom Parlament gewählt und ggf. abgewählt wird. Dabei kommen sowohl auf der Ebene des Wahlsystems wie bei der Begründung der Exekutivmacht Mischungen und Zwischentöne (z.B. semipräsidentielle Systeme) vor. Während die unterschiedliche Begründung der Exekutivmacht (durch Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen) auf die Qualität und Performanz der konsolidierten Demokratien nur geringen Einfluss zu haben scheint,<sup>10</sup> hat die Differenz der Wahlsysteme beträchtliche Aufmerksamkeit gefunden und zu systematischen Vergleichen zwischen den entsprechenden Demokratietypen angeregt, die hier der Einfachheit halber mit Arend Lijphart (1999) als Mehrheits- respektive Konsensusdemokratien bezeichnet werden.<sup>11</sup>

Mehrheits- und Konsensusdemokratien weisen ungleiche institutionelle Strukturen und dementsprechend unterschiedliche Verfahren, d.h. Handlungsbedingungen der Akteure, auf, so dass es nahe liegen mag, die Ursachen für etwaige Leistungsunterschiede nicht isoliert in einzelnen Vergleichsdimensionen, sondern in der spezifischen Typik der einzelnen Systeme zu suchen. Denn die ungleichen Demokratietypen profilieren sich auf unterschiedlichen Qualitäts-

---

<sup>9</sup> Das schließt nicht aus, das Mandatsbewerber einen „ehrlichen“ Wahlkampf führen und ausreichend viele Wähler bereit sind, auch solche Politiker zu wählen, die für sie nachteilige Reformen ankündigen. Stokes et al. (2001) sehen darin eine Art des „forward-looking economic voting“ (Roberts 2005: 369).

<sup>10</sup> Dem Autor sind keine Studien gewärtig, in denen diese Dimension des politischen Systems als Ursache signifikanter Leistungsdifferenzen gilt. Soweit Unterschiede im Leistungsprofil von präsidentiellen und parlamentarischen Systemen beobachtet wurden (wie z.B. bei Foweraker/Landman 2002), spricht einiges dafür, dass sie einem dritten Faktor, etwa dem Zentralisierungsgrad des politischen Systems zuzuschreiben sind (Cheibub et al. 2002).

<sup>11</sup> Wie sich im Folgenden zeigen wird, sind diese Begriffe rein nominalistisch zu verstehen.

dimensionen (Powell 2000). Mehrheitsdemokratien glänzen i.d.R. mit einer hohen Machtkonzentration in Einparteienkabinetten und einem entsprechend hohen Maß an „accountability“. Ihr spezifisches Manko liegt in der Möglichkeit eines hohen Anteils „verlorener“ Stimmen, d.h. der Stimmen jener Wähler, die für unterlegene Kandidaten abgegeben wurden. Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentanz und des gleichen Stimmengewichts ist das Verhältniswahlrecht dem Mehrheitswahlrecht überlegen.

Dagegen ermöglichen politische Systeme mit Verhältniswahlrecht, sog. Konsensusdemokratien, eine breite Repräsentation sozialer Gruppen, womöglich auch eine „supermajoritäre“ Berücksichtigung von Minderheiten, Wahlverlierern und Opposition. Weil aber die dabei zustande kommenden Kollektiventscheidungen keinem einzelnen Beteiligten voll zurechenbar sind, können sie nur mit einem niedrigen Niveau politischer Verantwortlichkeit (accountability) aufwarten. Konsensusdemokratien glänzen also in der Inklusions- und Repräsentativitätsdimension, während Mehrheitsdemokratien in Sachen „accountability“ und political effectiveness stark sind. An den Vorzugseigenschaften seines Pendants gemessen, schneidet deshalb jedes System schlecht ab (Roberts 2005). Hybrid-Systeme, wie insbesondere die Kombination von elektoralem Proporzprinzip und legislativem Mehrheitsprinzip wirken attraktiver.<sup>12</sup>

Der Vorschlag, systematisch zwischen (angelsächsischen) Mehrheitsdemokratien und (kontinentaleuropäischen) Konsensusdemokratien zu unterscheiden, geht auf Arend Lijphart zurück,<sup>13</sup> der dafür zwei Sets von Variablen entwickelt hat.<sup>14</sup> Die aufgrund prägnanter Diskriminierungseffekte ausgewählten Variablen ermöglichen es, jede existierende (konsolidierte) Demokratie einem der beiden Typen zuzuordnen. Mehrheitsdemokratien zeichnen sich demnach durch die geringere Zahl von Parlamentsparteien, Einparteien-Regierungen, die Dominanz der Exekutive (über das Parlament), disproportionale Repräsentation („verlorene Stimmen“) und ein pluralistisches Interessengruppensystem aus. Als Konsensusdemokratien werden Länder mit Verhältniswahlrecht, ausgeprägtem Föderalismus (bzw. Dezentralisierung), Zweikammern-Parlament, weitreichender Verfassungsgerichtsbarkeit und unabhängiger Zentralbank identifiziert (Lijphart 1999: 246). Die wichtigste Botschaft der Zwei-Demokratien-Lehre betrifft das ungleiche Leistungspotenzial beider Typen. Im Untersuchungszeitraum 1971-1996 schneiden Konsensusdemokratien in fast allen Performanzdimensionen wesentlich besser ab als Mehrheitsdemokratien (dazu mehr im Kapitel II).

Wenngleich inzwischen evident wurde, dass dieser Befund nicht auf jüngere Zeiträume übertragbar ist, in denen mehrere kontinentaleuropäische Länder mit schwachen Wachstums- und

---

<sup>12</sup> Diese Kombination ist am besten geeignet, das Grundprinzip der politischen Gleichheit zu gewährleisten (Ganghof 2005a, 2005b).

<sup>13</sup> Vgl. Lijphart (1984, 1999) und Lijphart/Crepaz (1991).

<sup>14</sup> Eine „executives-parties dimension“ ist durch die Variablen (1) Kabinetstyp (Einparteien- oder Mehrparteienregierung), (2) Ort der Regierungsmacht (Regierungschef oder Legislative), (3) Parteiensystem (Zwei- oder Mehrparteiensystem), (4) Wahlsystem (Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht) und (5) Interessengruppensystem (pluralistisch oder korporatistisch) bestimmt. In einer „federal-unitary dimension“ wird differenziert nach (1) dem Zentralisierungsgrad des Regierungssystems (unitarisch/ zentralisiert oder föderal/ dezentral), (2) der Art des parlamentarischen Systems (Einkammer-Parlament oder Bikameralismus), (3) der konstitutionellen Stabilität (Verfassungsreform durch einfache bzw. qualifizierte Mehrheit möglich oder ausgeschlossen), (4) der Reichweite der Verfassungsgerichtsbarkeit (Revision parlamentarischer Entscheidungen möglich oder nicht möglich) und (5) dem Status der Zentralbank (unabhängig oder der Regierung unterstellt).

hohen Arbeitslosenraten zu kämpfen haben,<sup>15</sup> verdient Lijpharts Untersuchung doch aus zwei Gründen Beachtung. Zum einen widerspricht sie der oben erwähnten Auffassung unvermeidlicher tradeoffs<sup>16</sup> und zum zweiten gelten die Anlage und Befunde dieses Demokratievergleichs weithin als maßstabsetzend. Dennoch erscheint eine komplette Übernahme der von Lijphart verwendeten Variablen in Anbetracht der folgenden Überlegungen als unangebracht.

Ein Schwachpunkt der Typologie ist ihr dichotomer Charakter. Während Lijpharts Konzept der Mehrheitsdemokratie enge Verwandtschaft mit dem Westminster-Modell aufweist, erscheint die Subsumption aller anderen demokratischen Systeme unter den Begriff Konsensusdemokratie als terminologisch unglücklich und angesichts erheblicher typusinterner Differenzen als sachlich verfehlt. Roland Czada (2000, 2003) geht den Unterschieden – und bescheidenen Gemeinsamkeiten – der Konsensusdemokratien, die zutreffender als Verhandlungsdemokratien zu bezeichnen sind, nach. Er identifiziert drei Elemente institutioneller Strukturen, die sich für die Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte herausgebildet haben: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung (joint decision-making). Gemeinsam ist ihnen die Eignung, „Konflikte auf dem Kompromißweg durch Aushandeln und unter Verzicht auf Mehrheitsentscheid bei(zu)legen“ (Czada 2000: 24).<sup>17</sup> Ansonsten bestehen aber erhebliche Unterschiede zwischen den drei verhandlungsdemokratischen Varianten.

Konkordanzsysteme (auch „consociational democracy“ genannt) suspendieren im parlamentarischen Raum die Prinzipien der Mehrheitsentscheidung und der „minimal winning coalition“, indem sie zwecks Partizipation von (für die gesellschaftliche Integration) wichtigen Gruppen einvernehmliche Formen der Konfliktregulierung vorsehen. Die konkreten Erscheinungsformen sind „oversized governments“ und „Große“ Koalitionen, informelle Aushandlungsprozesse mit der Opposition und die stabile Tolerierung von Minderheitsregierungen. Konkordanzdemokratien (als „maximum-winning coalitions“) wird folglich „die Verhinderung struktureller Minderheiten für den Fall inhomogener Wahlbevölkerung“, die „Minimierung externer Effekte“ und die Bevorzugung „pareto-optimale(r) Entscheidungen“ nachgesagt (Czada 2000: 27). Als Nachteil werden die Einschränkung des politischen Wettbewerbs und damit der Abhängigkeit der Regierung von den Wählern (Scharpf 1993: 34) verzeichnet.

Korporatismus ist dagegen im außerparlamentarischen Raum angesiedelt, d.h. eine sozial selektive Erweiterung des politischen Systems in die Sphäre der (organisierten) gesellschaftlichen Interessen. Anders als der vielerorts gescheiterte (transsektorale) Makrokorporatismus, an welchem die höchste Regierungsebene beteiligt ist, vermag sich der verbreitete „sektoral segmentierte Meso-Korporatismus“ gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen zu entziehen, indem er für die „wechselseitige Abschottung von Politikfeldern“ sorgt (Czada 2000: 29). In einigen Ländern (z.B. in Österreich und der Schweiz) existieren korporatistische und konkordanzdemokratische Elemente in enger Verbindung.

---

<sup>15</sup> Vergunst (2003) konstatiert, „that the positive macroeconomic consequences of consensus democracy and corporatism are generally overestimated and do not hold any longer since the 1990s“.

<sup>16</sup> Lijphart (1999: 302) stellt ausdrücklich fest: „there is no trade-off at all between governing effectiveness and high-quality democracy“.

<sup>17</sup> Es versteht sich, dass nicht alle Verhandlungen notwendig zu Kompromissen führen und ein Konsens der Beteiligten sich allenfalls auf den Interaktionsmodus und die Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses bezieht.

Als Politikverflechtung werden institutionelle Formen bezeichnet, die in der Verfassung des politischen Systems angelegt sind und von den Akteuren notwendig Beachtung erheischen: Bikameralismus, Föderalismus, direktdemokratische Verfahren sowie Entscheidungsprivilegien des Präsidenten und des höchsten Gerichts. Da diese „Vetopunkte“ die Möglichkeit von Entscheidungsblockaden implizieren, sehen sich Legislative und Exekutive gehalten, allfällige Konflikte zwischen den Verfassungsorganen auf dem Verhandlungswege zu umgehen bzw. beizulegen – oder von potentiell strittigen Vorhaben zu lassen. Im Unterschied zu Konkordanz und Korporatismus, die einer Mehrheit der (allemaal freiwillig) Beteiligten Vorteile in Aussicht stellen, kennzeichnet es die diversen Formen der Politikverflechtung, „dass sie den Staat fragmentieren und damit als Wirkungseinheit schwächen“ (Czada 2000: 32).<sup>18</sup> Wo konstitutionelle Politikverflechtung mit korporatistischen Strukturen kombiniert ist, wie z.B. in Deutschland, erleidet die Exekutive einen erheblichen Verlust an Steuerungsfähigkeit.

Czadas differenzierte Analyse macht nicht nur deutlich, dass konkordanzdemokratische und korporatistische politische Strukturen *Konsensstimuli* darstellen, während die diversen Formen der institutionalisierten Politikverflechtung tendenziell als *Blockademechanismen* wirken – obwohl sich ihr Vorhandensein gleichfalls in Gestalt von Verhandlungen bemerkbar macht.<sup>19</sup> Sondern es zeigt sich auch, dass das Dreierschema der verhandlungsdemokratischen Strukturelemente eine weitaus genauere Analyse des Steuerungspotenzials politischer Systeme ermöglichen als Lijpharts dichotome Kategorien. Das mag auch die Tabelle 1 belegen, die Czada (2000) anhand des Korporatismus-Rankings von Siaroff (1999), einer Vetopunkte-Skala von Schmidt (2000) und der Konkordanz-Maße von Lijphart (1984, 1999) anfertigte.<sup>20</sup>

Auf ein weiteres Problem im Verhältnis von dichotomer Demokratietypik und empirischer Wirklichkeit macht Steffen Ganghof (2005a) aufmerksam. Zum einen unterscheidet Lijphart (1999) in seinem Variablenkatalog nicht streng genug zwischen Institutionen und Verhalten. Zum anderen werfe er den Modus der Parlamentswahl und die Entscheidungspraxis im Parlament (bzw. Kabinett) in einen Topf. Das läuft auf den schon von Czada (2000) monierten Sachverhalt hinaus, dass die durch konstitutionelle Normen zustande gekommenen (womöglich „oversized“) Regierungen<sup>21</sup> nicht von den aus diskretionären Kalkülen der Akteure resultierenden Koalitionen unterschieden werden. Nach Ganghof können Akteure auch in Wettbewerbsdemokratien gute Gründe haben, eine „übergroße“ Gesetzgebungscoalition zu bilden, u.a. um einer Gesetzesrevision im Falle des Regierungswechsels vorzubeugen. Denn gerade „(d)ie ‚Instabilität‘ der Mehrheitsregel kann die Suche nach möglichst breitem Konsens fördern“ (Ganghof 2005a: 428).

---

<sup>18</sup> Das mag auch in der Mehrheitsdemokratie USA vorkommen, wenn es zum Konflikt zwischen dem Präsidenten und einem von der Gegenpartei dominierten Repräsentantenhaus oder Senat („divided government“) kommt.

<sup>19</sup> Dass solcherart erzwungene (nicht: ermöglichte) Verhandlungen in einer Politikverflechtungsfalle enden mögen, hat Scharpf (1985) aufgezeigt.

<sup>20</sup> Anhand des Dreierschemas wird das spezifisch „deutsche Dilemma“ erkennbar: Um den in (meso-) korporatistischen Strukturen etablierten nichtstaatlichen Interessen in angemessener Weise gegenüber treten zu können, bedürfte das politische System einer handlungsfähigen, d.h. nichtfragmentierten Exekutive, „wie sie gerade ein politikverflochtenes Regierungssystem (...) nicht hervorbringt“ (Czada 2000: 41).

<sup>21</sup> Unter dem Mehrheitswahlrecht mag eine Partei mit einer Minderheit der abgegebenen Stimmen die Mehrheit der Sitze erzielen und auf diese Weise eine supermajoritäre Regierung(sfraktion) bilden.

Tabelle 1: Institutionelle Konfigurationen im internationalen Vergleich

Konkordanz	Korporatismus	Konstitutionelle Vetopunkte	Länder
+	+	+	CH
+	+	-	A, NL
-	+	+	D
-	+	-	DK, FIN, N, S
+	-	+	-
+	-	-	B, P
-	-	+	AUS, CDN, USA
-	-	-	E, F, GB, I, IRL, J, NZ

+ bedeutet „gering“, - bedeutet „hoch“ lt. Czada (2000: 37).

Weil selbst die anspruchsvolle Typisierung von Arend Lijphart der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht wird, sollte sich der OECD-Länder-Vergleich einer entsprechenden Zuordnung ex ante enthalten. Das schließt nicht die Möglichkeit aus, Cluster von Ländern mit ähnlichen Variablenausprägungen zu bilden und diese in Beziehung zu Performanzindikatoren (als abhängigen Variablen) zu setzen. Konkordanz, Korporatismus und konstitutionelle Politikverflechtung zählen zu den zentralen (unabhängigen) Variablen des leistungsbezogenen Demokratievergleichs, deren differenziertes Erklärungspotenzial nicht verschenkt werden sollte.

### 1.6 Performanzunterschiede

Wie Manfred Schmidt (2002) bemerkt, begründet keine wie auch immer strukturierte Typologie existierender Demokratien die Annahme einer Determination von Entscheidungsinhalten und -resultaten. Andere Autoren berichten von der Unmöglichkeit, unter Demokratien ein von Nichtdemokratien signifikant unterschiedenes Ausgabeverhalten festzustellen. Was Demokratien betrifft, scheint aber zumindest ein Zusammenhang zwischen Ausgabepraxis und der Art des Wahlrechtssystems zu existieren (Mulligan et al. 2004).

Wahrnehmbare Unterschiede werden in Bezug auf die *intrinsic* Demokratiequalitäten behauptet. Eine Untersuchung von 40 Ländern anhand von 18 Indikatoren demokratischer Werte (Foweraker/Landman 2002) ergibt, dass parlamentarische Systeme hinsichtlich Partizipation sowie politischer, ziviler und Minderheitenrechte besser als präsidentielle abschneiden. Zentralisierte (unitarische) Systeme schneiden in Sachen Partizipation, Eigentums- und Minderheitenrechte besser ab als föderale. Systeme mit Verhältniswahlrecht schneiden hinsichtlich Repräsentation, Partizipation und Minderheitenrechte besser ab als Systeme mit Mehrheitswahlrecht, aber schlechter bei den zivilen und Eigentumsrechten. Folglich scheinen parlamentarisch-unitarische Systeme ein relativ höheres Potenzial an demokratischer Wertbefriedigung zu haben, unabhängig davon, ob es sich um Mehrheits- oder Verhältniswahlssysteme handelt. Nachvollziehbar ist auch der empirische Befund, dass unter Verhältniswahlrecht zustande gekommene Mehrparteienregierungen mehr Responsivität gegenüber den Wünschen des Elektors zeigen als Einparteienregierungen unter Mehrheitswahlrecht (Crepaz 1996).

Noch unschärfer und uneinheitlicher ist das Bild, das verschiedene Studien zeichnen, die sich mit dem Policy-Output unterschiedlicher Demokratietypen beschäftigen. So annonciieren einige von Czada (2000: 35) aufgeführte Untersuchungen ein Bündel positiver Leistungen von Konkordanzdemokratien, Neokorporatismus und eines dichten Vetopunktenetzes, für die es seit Ende der 1990er Jahre kaum mehr empirische Belege gibt. Die dort als positiv vermerkten Leistungen haben inzwischen das Vorzeichen gewechselt. Ein Vergleich der öffentlichen Ausgaben auf ausgewählten Feldern (Gesundheit, Bildung, Verteidigung), den Berg-Schlosser (2004: 44) präsentiert, krankt an der willkürlichen Typisierung der politischen Systeme.<sup>22</sup> Zu erwähnen ist noch der von Edeltraud Roller (2002) unternommene Versuch einer vergleichenden Performanzmessung westlicher Demokratien im Zeitraum 1974-1995. Die Autorin bewertete den Policy-Output in den Politikfeldern Ökonomie, Sozialpolitik, Ökologie und Innere Sicherheit. Unglücklicherweise werden zur Klassifikation der Befunde nicht institutionelle Variablen, sondern die ideologischen Brandzeichen der einzelnen Länder verwendet.<sup>23</sup>

Vor diesem Hintergrund nimmt sich der von Lijphart (1999) vorgelegte Leistungsvergleich zweier Demokratietypen im Zeitraum 1971-1996 als ausgesprochen instruktiv aus. Er hat insofern ein übersichtliches Ergebnis, als die sog. Konsensdemokratien durchweg besser abschneiden als die sog. Mehrheitsdemokratien. Erstere haben leichte Vorzüge bei Wachstum, Arbeitslosigkeit und Haushaltsdefizit sowie einen deutlichen Vorsprung bei der Geldwertstabilität. Des Weiteren zeigen sie einen ausgeprägten Sozialstaatscharakter, bessere Leistungen beim Umweltschutz und der Entwicklungshilfe, eine relativ geringere Zahl von Gefängnisinsassen, ein hohes Niveau der Frauenpartizipation in der Politik, die relativ geringste Einkommensungleichheit, die relativ höchste Wahlbeteiligung sowie ein hohes Niveau von Demokratiezufriedenheit und politischer Responsivität (ausgedrückt als Differenz von Wählererwartungen und Regierungshandeln). Lediglich häufigere Regierungswechsel und eine stärkere Verbreitung von Korruption trüben das freundliche Bild. Lijphart glaubt nachgewiesen zu haben, dass „majoritarian democracies do not outperform the consensus democracies on macroeconomic management“, vielmehr sei es so, dass “the consensus democracies do clearly outperform the majoritarian democracies with regard to the quality of democracy and democratic representation as well as with regard to what I have called the kindness and gentleness of their public policy orientations” (Lijphart 1999: 301).<sup>24</sup>

Obwohl es hier nicht darum geht, die Gültigkeit dieser Befunde zu bestreiten, besteht wenig Anlass zur Annahme, dass die von Lijphart entdeckten Korrelationen über den Untersuchungszeitraum hinaus fortexistieren. Dennoch dürften das Untersuchungsdesign und die Variablenbatterie ihre Bedeutung für die einschlägige Theorie- und Hypothesenbildung behalten. So mag sich zwar das Leistungsprofil der Demokratietypen seit Mitte der 1990er Jahre unter Bedingungen fortgeschrittener Weltmarktintegration drastisch verändert haben, doch vermag

---

<sup>22</sup> Berg-Schlosser (2004) differenziert zwischen mehr und weniger konsolidierten Demokratien, minimal-liberalen Demokratien und elektoralen Demokratien – eine wenig systematische Typologie.

<sup>23</sup> So werden beispielsweise Dänemark, Deutschland und die Niederlande als „klassische Sozialdemokratien“, Großbritannien und Neuseeland als „ökonomische und sozialpolitische Nachzügler“, Japan und die Schweiz als „bestmögliche Fälle“ und Australien als „schlechtest möglicher Fall“ identifiziert (Roller 2002: 562).

<sup>24</sup> Allerdings räumt der Autor ein, dass die spezifischen Merkmale und Leistungen der Konsensdemokratien in anderen politischen Systemen nicht beliebig repliziert werden können, weil sie auf bestimmten institutionell-kulturellen Traditionen, insbesondere einer konsensuellen politischen Kultur, beruhen (Lijphart 1999: 305f.).

das die Fruchtbarkeit typologischer Vergleiche nicht prinzipiell zu beeinträchtigen. Insbesondere der vierte Teil der folgenden Empfehlungen dient der Offenhaltung dieser Vergleichsoption.

## 1.7 Empfehlungen

Ausgehend von den vorstehenden Ausführungen werden die folgenden Variablen bzw. Prüfkriterien zur Erhebung empfohlen:

### *Prüfkriterien der intrinsischen Demokratiequalität:*

1.1 Bestehen irgendwelche demokratiewidrige Einschränkungen der inklusiven politischen Partizipation?

1.2 Bestehen irgendwelche demokratiewidrigen Einschränkungen des Wettbewerbscharakters von Wahlen und parlamentarischem Prozess?

1.3 Bestehen irgendwelche demokratiewidrigen Einschränkungen einerseits der Steuerungs- und Regierungsverantwortung und andererseits der Herrschaftskontrolle durch die Bürger?

### *Prüfkriterien der extrinsischen Demokratiequalität sowie der Dysfunktionen und Schutzinstrumente*

2.01 Bestehen signifikante Beschränkungen der parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber der Regierung oder der Unabhängigkeit der Gerichte?

2.02 Sind die Wähler gehindert, in der Wahlentscheidung ihre Präferenzen auszudrücken?

2.03 Ist die Einflussnahme der Wähler auf die Auswahl der Mandatsträger erschwert?

2.04 Ist die Einflussnahme der gewählten Mandatsträger auf die Bildung von Regierungen und die tatsächlichen Politikentscheidungen signifikant erschwert?

2.05 Wird die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation der Bürger vom Staat geduldet bzw. gefördert?

2.06 Ist die politische oder zivilgesellschaftliche Partizipation der Bürger durch Bildungsdefizite bzw. Mängel des Bildungssystems beeinträchtigt?

2.07 Ist die Identifikation der Bürger mit kollektiven, öffentlichen bzw. gesellschaftlichen Belangen empfindlich gestört?

2.08 Ist die Entscheidungs-, Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Regierung in ungewöhnlichem Maße eingeschränkt?

2.09 Existieren systematische oder willkürliche Einschränkungen der Rechtssicherheit?

2.10 Existieren ausreichend wirksame Institutionen des Rechtsschutzes?

2.11 Wie groß ist die Verbreitung eines mit Normverletzung verbundenen Klientelismus?

2.12 Wie hoch ist das Niveau politischer Korruption? Welche Gegenmaßnahmen erfolgen?

2.13 Welchen Stellenwert bzw. welchen Umfang haben extra-konstitutionelle Verfahren der Politikproduktion?

### *Der Umgang mit Tradeoffs im politischen Prozess (Managementqualität)*

3.1 Besteht eine vernünftige Balance zwischen wechselseitig interagierenden Dimensionen der Demokratiequalität (z.B. zwischen Responsivität und „accountability“)?

3.2 Ist im politischen Prozess ein Mindestmaß an Responsivität gewahrt? Korrespondieren die mittel- und langfristigen Ziele der Regierung den Wünschen der Bürger?

3.3 Kann die Regierung eventuelle Abweichungen von erklärten Wahlzielen mit gemeinwohlfähigen Gründen rechtfertigen („accountability“).

#### *Basale Handlungsbeschränkungen des politischen Systems*

4.1 Wie groß ist Handlungsspielraum von Parlament und Regierung?

- > Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht, Ein- oder Mehrparteienregierung
- > Begründung der Exekutivmacht (Präsidentschafts- vs. Parlamentswahlen)
- > Reichweite der Verfassungsgerichtsbarkeit (Gesetzgebung unterworfen oder immun)

4.2 Welche weiteren konstitutionellen „constraints“ wirken auf das Regierungshandeln?

- > Bikameralismus/Föderalismus (wie stark ist seine Vetomacht?)
- > direktdemokratische Partizipation, Plebiszite
- > unabhängige Zentralbank
- > andere

4.3 Welche extra-konstitutionellen „constraints“ wirken auf das Regierungshandeln?

- > korporatistische Arrangements
- > konkordanzdemokratische Regeln und Traditionen
- > andere

## II Der Vergleich von Wirtschaftsleistungen

Die manifesten Leistungen der einzelnen Volkswirtschaften lassen sich anhand von Makrodaten – insbesondere des Sozialproduktwachstums, der Geldentwertung, der Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten sowie des Außenwirtschaftssaldos – relativ problemlos miteinander vergleichen. Schwieriger ist es, die dabei festgestellten Unterschiede zu erklären. Denn als Ursachen kommen sowohl die besonderen Eigenschaften der nationalen Wirtschafts- und Sozialordnungen (d.h. die Art der Produktionssysteme und Regulationsregimes, die Wirtschafts- und Erwerbstätigenstruktur usw.) in Frage als auch die politischen Entscheidungen der Regierungen, d.h. die Problem- und Zukunftseignung der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Die plausible Identifizierung der Ursachen unterschiedlicher Wirtschaftsleistungen ist jedoch ein unverzichtbarer Teil des Projekts „Vergleich der Performanz der OECD-Länder“. Deshalb beziehen sich die folgenden Ausführungen sowohl auf Systemmerkmale i.S. unabhängiger Variablen als auch auf Sachverhalte und Leistungen, die als abhängige Variablen gefasst werden können.

### 2.1 Die generelle Problematik

Im Verhältnis der Erklärungsfaktoren Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik kommt dem Bereich der Institutionen bzw. dem Systemaspekt Priorität zu. Für die Konstruktion und die praktische Anwendung eines vergleichenden Leistungstests der OECD-Wirtschaften scheinen zunächst zwei konzeptionelle Probleme klärungsbedürftig.

Problem Nr. 1 betrifft den Umgang mit unterschiedlich strukturierten Wirtschaftssystemen. Werden diese als potenziell gleichwertig, also hinsichtlich ihres Leistungspotenzials nicht a priori hierarchisierbar angesehen, so beschränken sich sinnvolle Aussagen auf Leistungsdaten wie etwa der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung. Dabei ist für jedes der verglichenen Wirtschaftssysteme – aufgrund des je besonderen Verhältnisses von institutionellen Variablen und diskretionären Entscheidungen – ein singuläres Muster der Verursachungszusammenhänge anzunehmen. Es ist nicht ohne weiteres möglich, etwaige Leistungsunterschiede zwischen nationalen Wirtschaftssystemen anhand der unterschiedlichen Ausprägung einzelner unabhängiger Variablen zu erklären.<sup>25</sup> Man könnte andernfalls versucht sein, das duale Berufsbildungssystem Deutschlands mit seinen rund 350 Berufsbildern als Ursache der im Vergleich zu den USA geringeren Mobilität und Innovationsdynamik in Betracht zu ziehen und seine Abschaffung empfehlen, ohne die Rückwirkungen auf eingespielte Praktiken des Personalmanagements und der Lohnfindung zu beachten.

Problem Nr. 2 betrifft den Fall, dass wir Gründe haben anzunehmen, bei den typologisch verschiedenen Volkswirtschaften handele es sich um Varianten ein und desselben Grundmusters. Dann wäre es zwar prinzipiell zulässig, mit einem einheitlichen Set von Kausalannahmen zu operieren – wenn es nicht das Problem gäbe, dass bestimmte Systemzustände das (äquifinale) Ergebnis von sehr unterschiedlichen Ursachenkonstellationen sein können bzw. umgekehrt

---

<sup>25</sup> Denn so unterschiedlich strukturierte und regulierte Wirtschaftssysteme wie die der USA und Schwedens können durchaus ähnliche Wachstumsraten und Beschäftigungsniveaus aufweisen.

gleiche Ursachenfaktoren in sehr unterschiedliche Folgen münden können. Da gesellschaftliche Teilsysteme aufgrund zahlreicher manifester und verdeckter Wechselbeziehungen als „komplex“ gelten<sup>26</sup> und die verfügbaren Beschreibungen kein Abbild der realen Wirklichkeit, sondern „sozial konstruiert“ sind, wecken eindeutige Kausalzuschreibungen zurecht Zweifel.

Im Folgenden werden zunächst mit Blick auf das erstgenannte Problem die Forschungsbefunde in Sachen „Varieties of Capitalism“ inspiziert, bevor einzelne Leistungs- und Beschreibungsdimensionen erörtert werden.

## **2.2 Ein Typus oder mehrere Typen des modernen Kapitalismus?**

Die Frage, ob die unterschiedlichen Institutionenmuster nationaler Wirtschaften nur Varianten eines universalen Kapitalismuskonzepts oder je spezifische Kombinationen „kapitalistischer“ und „nichtkapitalistischer“ Formen sind, ist für die Konzipierung systematischer Vergleiche durchaus von Bedeutung. Im erstgenannten Fall ließen sich – analog der klassischen Modernisierungstheorie – sowohl alle notwendigen Voraussetzungen erfolgreicher Wirtschaftsentwicklung als auch eine instruktive Sequenz von Leistungsgewinnen skizzieren. Im anderen Fall bedürfte es erst des sorgfältigen Studiums einer nationalen Wirtschaftsordnung, bevor eine Diagnose der maßgeblichen Wirkungszusammenhänge und ihres besonderen Entwicklungspotentials gegeben werden könnte. Die Wirklichkeit der ökonomischen Politikberatung zeigt, dass weder die eine noch die andere Vorgehensweise, sondern eine theoretisch wenig konsistente Mischung beider dominiert: Ausgehend von der besonderen Situation der einzelnen Länder wird ein Cocktail von Reformmaßnahmen empfohlen, die ein und demselben Zutatenreservoir entstammen und unter der Annahme eines universalen Kapitalismuskonzepts zusammengestellt wurden.

Das universale Kapitalismuskonzept gewann mit dem Zusammenbruch sozialistischer Systeme und dem marktorientierten Umbau vieler staatskapitalistischer Wirtschaften erheblich an Plausibilität. Es findet nicht nur Ausdruck in Francis Fukuyamas berühmter Prophetie vom „Ende der Geschichte“ – Geschichte verstanden als Kampf konkurrierender Gesellschaftsordnungen –, sondern bestimmte auch die Reformziele und -strategien der neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas sowie das Integrationskonzept der Europäischen Union und deren als Lissabon-Strategie verabschiedete Modernisierungsempfehlungen.

Den Kern des universalen Kapitalismuskonzepts bildet eine modelltheoretisch äußerst fruchtbare (und gesellschaftspolitisch einflussreiche) Simplifizierung, nämlich die Annahme der handlungs- und strukturbestimmenden „Kraft“ rationaler nutzenorientierter Entscheidungen. Die Unterstellung von interessengeleiteten Nutzenkalkülen, die eine Gruppe von „passenden“ Institutionen hervorbringen, unterliegt sowohl den diversen Spielarten marxistischer Kapitalismusanalyse als auch der gleichfalls im 19. Jahrhundert formulierten ökonomischen Neoklassik. Wenn die Individuen (letzten Endes) nach übereinstimmenden Kalkülen handeln, resultiert aus ihren Handlungen eine sich idealerweise selbstreproduzierende (Gleichgewichts-) Ord-

---

<sup>26</sup> Hohe Systemkomplexität schlägt sich insbesondere in der Vielzahl interagierender Elemente, der Unterschiedlichkeit der Elemente, der Dichte und Unterschiedlichkeit ihrer Beziehungen sowie in der Veränderlichkeit von Element- und Beziehungseigenschaften nieder. In komplexen Systemen finden sich folglich nur selten stabile, lineare Ursache-Wirkungsbeziehungen.

nung. Konvergenz und Homologie der Wirtschaftsordnungen erscheinen demgemäß als notwendige Folge.

### 2.3 “Varieties of Capitalism”

Der These einer einheitlichen Kernstruktur moderner kapitalistischer Wirtschaften, wie sie sich in den Werken so unterschiedlicher Denker wie Marx, Hayek, Friedman oder Fukuyama findet, steht das mit dem programmatischen Etikett „varieties of capitalism“ (VOC) versehene Forschungsprogramm gegenüber. Seine Leitidee beruft sich auf die unmittelbare Anschauung unterschiedlich verfasster Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen sowie auf die wirtschaftliche Relevanz nichtökonomischer Sphären der Gesellschaft.<sup>27</sup>

Für die Ablehnung einer strukturellen Determination der Wirtschaftsordnung haben sich drei Begründungsstränge herausgebildet. Zum einen wird auf die *begrenzte Rationalität* individueller Entscheidungen und die Unmöglichkeit einer rationalen ex ante-Kalkulation der Handlungsfolgen verwiesen, wie sie das Axiom der Nutzenmaximierung impliziert.<sup>28</sup> Zum zweiten lässt sich mit Rekurs auf die *Pfadabhängigkeit* von Entscheidungen und institutionellem Wandel nachweisen, dass empirische Phänomene im Lichte ihrer Alternativen häufig suboptimal wirken. „Increasing returns“ des einmal eingeschlagenen Pfades, kulturelle Traditionen und ungewisse Kosten eines Pfadwechsels verleihen dagegen auch ineffizienten Formen Bestand (North 1992). Von einer allmählichen Konvergenz der verschiedenen Ordnungen kann mangels entsprechender Triebkräfte keine Rede sein (Kitschelt et al. 1999: 459). Oder m.a.W., „history is inefficient“ (March/Olsen 1984).

Zum dritten wird schließlich auf die soziale und kulturelle *Voraussetzungsbedürftigkeit* der kapitalistischen Ordnung verwiesen. Ohne externe „Quellen“ für Interaktionsvertrauen, Reziprozitätsnormen der Kooperation, uneigennützigte Familienbeziehungen usw. wäre eine auf Wettbewerb, Äquivalenzprinzip und Profitstreben gegründete Wirtschaftsweise schlicht unmöglich. Leistungsstarke Wirtschaften setzen vielmehr regelsetzende Instanzen (Staat) voraus, die nach anderen als strikt wirtschaftlichen Kalkülen funktionieren. Kapitalistische Wirtschaften unterliegt nach Hodgson (1995) einem Prinzip der Unreinheit („impurity principle“). Dementsprechend bedarf es detaillierter Analysen ihrer internen Ordnung, ihrer rechts-, sozial- und finanzpolitischen Institutionen, der Art und des Umfangs der Staatstätigkeit sowie insbesondere der nationalen Arbeitsbeziehungen („industrial relations“), der Unternehmenskulturen und der im politischen Raum gepflegten Philosophien und Wertorientierungen.

Konsequenz dieser Perspektive ist eine unhintergehbare Varietät nationaler bzw. regionaler Wirtschaftsordnungen. Sie manifestiert sich in der unterschiedlichen Inanspruchnahme (bzw. Institutionalisierung) der basalen Koordinationsmechanismen Markt, Hierarchie/Organisation und Gemeinschaft.<sup>29</sup> Dabei zeugt die wechselhafte Konjunktur politökonomischer Begriffe vom

---

<sup>27</sup> Zu ihren Begründern zählen Max Weber, Joseph Schumpeter und Thorstein Veblen. Vgl. Hodgson (1995).

<sup>28</sup> Diese Auffassung wird durch die „bounded rationality“-Theorie von Herbert A. Simon, James P. March und anderen, die empirische Entscheidungs- und Organisationsforschung sowie die Transaktionskosten- und Informationsökonomik unterstützt.

<sup>29</sup> Vgl. Streeck/Schmitter (1985), Hollingsworth/Boyer (1997) und Wiesenthal (2000).

Schlage Pluralismus, Korporatismus, Netzwerk, „industrial district“ und „corporate governance“ von den Veränderungen, welche die empirischen Koordinationsformen inner- wie außerhalb der Wirtschaft im Laufe der Zeit erfahren haben. Die Relevanz nichtökonomischer Erklärungen institutioneller Ordnungen spiegelt sich auch im Aufschwung neo-institutionalistischer Theorien wider (Hasse/Krücken 2005), der allerdings den Mainstream der Ökonomik weitgehend unberührt gelassen hat.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht lässt sich keine Teleologie der institutionellen Entwicklung und keine zwangsläufige, durch ökonomische oder soziale „Gesetze“ determinierte Konvergenz begründen, sondern nur die Erwartung einer in jeder Hinsicht offenen Zukunft. Dass diese Sichtweise Kredit verdient, zeigt sich nicht zuletzt an der Semantik vieler neoklassisch inspirierter Reformempfehlungen. In ihnen wird stets die Bedeutung „richtiger“ Entscheidungen betont, weil auf die aus ubiquitärer Rationalität entstehenden „equilibrating forces“ kein Verlass ist.

## 2.4 Unterscheidungsdimensionen

Die fulminante Entwicklung der Nachkriegswirtschaften Japans und Deutschlands hat einst die Frage aufgeworfen, auf welche Faktoren das „Wunder“ der raschen wirtschaftlichen Erholung zurückzuführen ist.<sup>30</sup> Nachdem längere Zeit mit der Konvergenz kapitalistischer Wirtschaften im Muster einer „mixed economy“ gerechnet wurde, kam erst vor dem Hintergrund der globalen Waren- und Kapitalmärkte Interesse am systematischen Vergleich nationaler Wirtschaften auf. Dabei fielen ähnliche Strategien der wirtschaftlichen Liberalisierung, der makroökonomischen Stabilisierung und der Sozialreform („welfare retrenchment“) wie auch pfadabhängige Entwicklungen und Kontinuitäten auf. Die Diagnose nationaler Konjunkturen wurde abgelöst von einem Fokus auf die komparativen Vorteile einzelner Wirtschaftsordnungen bzw. ihre Eignung, sich den veränderten Umständen anzupassen. Unter diesem Blickwinkel wird den in angelsächsischen Ländern angesiedelten „liberal market economies“ (LME) ein Vorsprung vor den „coordinated market economies“ (CME) Kontinentaleuropas und Japans attestiert.

In einer der anspruchvollsten Studien zum Thema „varieties of capitalism“ (VOC) analysieren Peter A. Hall und David Soskice (2001) die konkrete Gestaltung der Unternehmenssteuerung („corporate governance“) und die Bereiche Arbeitsbeziehungen, Berufs- und Schulbildung, Beziehungen zu anderen Unternehmen sowie unternehmensinterne Organisation und Personalpolitik. Dabei stellen die Autoren für die einzelnen Länder einen hohen Grad „institutioneller Komplementarität“ der Bereiche fest. Dank des engen Zusammenhangs vieler Variablen können sie die untersuchten (OECD-) Länder in zwei Gruppen aufteilen. Australien, Großbritannien, Irland, Kanada, Neuseeland und USA werden als LME identifiziert; Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz dagegen als CME.

---

<sup>30</sup> Hodgson (1995) benennt eine Reihe von Publikationen, die das japanische Wirtschaftswunder aufzuklären versprechen. Das „Modell Deutschland“ wurde längere Zeit mit der Rolle der Tarifverbände im „Neokorporatismus“ assoziiert (vgl. Streeck/Schmitter 1985). Anfang der 1990er Jahre gerieten die kontraktbasierten Kooperationsbeziehungen des „rheinischen“ Kapitalismus in den Vordergrund (vgl. Albert 1992; Albert/Gonenc 1996). Der im politischen Raum entstandene Begriff „Modell Deutschland“ fand erst wissenschaftliche Beachtung, als das „Modell“ in den späten 1990er Jahren als revisionsbedürftig erschien.

Jedem der beiden Kapitalismustypen entspricht ein eigenes Muster komparativer institutioneller Vorteile. LME sind, v.a. aufgrund der „corporate governance“ und Finanzarchitektur der Unternehmen bei „radikalen“ Technologie- und Produktinnovationen besonders leistungsfähig, CME dagegen bei inkrementalistischen Innovationen i.S. der stetigen Verbesserung etablierter Produktlinien und Verfahren. Das schlägt sich in unterschiedlich hohen Wachstumsraten der einzelnen Wirtschaftssektoren und einer entsprechend geprägten Sektoralstruktur nieder (Hall/Soskice 2001: 41ff.). Koordinierte Wirtschaften (CME) passen sich nur langsam an veränderte Umweltbedingungen an; für die LME erweist sich dagegen die vorrangige Marktkoordination nicht immer als vorteilhaft (Hall/Soskice 2001: 65). Diese Befunde werden von Hall und Gingerich (2004) in einer anderen Untersuchung bestätigt. Ihre Analyse bekräftigt sowohl die Komplementaritätsthese als auch die Entdeckung, dass die Form der ökonomischen Koordination eine zentrale Unterscheidungsdimension ist. Während LME in den Arbeitsbeziehungen und bei der „corporate governance“ v.a. der Marktkoordination vertrauen, setzen CME auf nichtkompetitive und vertragsbasierte Interaktionen, d.h. auf strategisch Koordination. Beim Leistungsvergleich weisen die LME deutlich höhere Wachstumsraten auf.

Eine andere, von Robert Boyer (2005) vorgelegte Typisierung orientiert sich stärker an den nationalen Besonderheiten der politischen Steuerung. Unterschieden werden vier Konfigurationen des modernen Kapitalismus: (1) die dezidiert marktorientierte Variante der angelsächsischen Länder und Norwegens, (2) eine meso-korporatistische Variante, basierend auf großen Mischkonzernen, (3) die staats-interventionistische Variante der kontinentaleuropäischen Länder und (4) die sozialdemokratische Variante der skandinavischen Länder. Auch hier fungiert das vorherrschende regulative Prinzip als wichtigste Unterscheidungsdimension. Das sei im marktorientierten Kapitalismus die „commercial logic“, im meso-korporatistischen System die solidarisch unterstützte („intra-firm“) Mobilität, im staats-interventionistischen System die politische Regulation der Marktprozesse und im sozialdemokratischen System die Überlassung der Regulationsaufgabe an die Verbände von Arbeit und Kapital. Während sowohl die marktorientierte als auch die staats-interventionistische Variante als innovationsstark gelten, sei allein erstere im Stande, die Spezialisierung der Wirtschaft auf die jeweils modernsten und innovativsten Wirtschaftssektoren zu bewerkstelligen (Boyer 2005: 22).

Hinweise auf etwaige Konvergenzmechanismen finden sich in keiner der genannten Analysen. Aber alle Forschungsbefunde deuten daraufhin, dass es sich bei den unterschiedlichen Wirtschaftstypen um institutionelle Formen mit einer je eigenen Entwicklungsdynamik handelt, die sich der Einordnung in ein einheitliches Schema der Wirtschaftsentwicklung entziehen. Gleichwohl ist ein gewisser Vorbildcharakter der angelsächsischen Spielart des Kapitalismus (d.h. der LME) zu erkennen, die auf dem Umweg über (reform-) politische Entscheidungen auch die Entwicklung der übrigen Typen beeinflusst. Immerhin besitzen die liberalen Marktökonomien das zur Zeit effektivste „growth regime“.

Wenn die Konvergenz von LME und CME ist, drängt sich als nächstes die Frage nach der Einheitlichkeit der unter jeden Typus subsumierten Wirtschaften auf. Zwar weisen alle koordinierten Ökonomien der Marktkoordination nur reduzierte Bedeutung zu, doch kann die Hauptlast der Wirtschaftskoordination unterschiedlichen Mechanismen übertragen sein: entweder hierarchisch strukturierten, gemeinschaftsförmigen oder auf Verhandlung basierenden Institutionen. Deshalb wäre es leichtfertig, allen CME dieselben Struktur- und Funktionsmerkmale zu

unterstellen. So identifizieren Streeck und Yamamura (2001) wichtige Unterschiede innerhalb der „nichtliberalen“ Kapitalismen (CME) anhand derselben Dimensionen, in denen sich liberale Ökonomien (LME) unterscheiden: der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung, der Art der Unternehmenssteuerung, der Unternehmensfinanzierung und der Ausbildung der Arbeitskräfte. Unterschiedlich sind auch die Umstände der Entstehung nationaler Kapitalismen (Streeck/ Yamamura 2001; Lehmbruch 2001).

So sei der „embedded“ Kapitalismus des „Modells Deutschland“ nicht etwa in einem sukzessiven Evolutionsprozess aus der wettbewerbsfeindlichen Zunftordnung mittelalterlicher Städte entstanden, sondern als Produkt politischer Entscheidungen am Ausgang des 19. Jahrhunderts (vgl. auch Lehmbruch 2001: 92). Der ebenfalls als „nonliberal“ titulierte Kapitalismus Japans hat andere Wurzeln. Sie haben mit gesellschaftlichen Segmentierungslinien im 19. Jahrhundert zu tun und stellten das (bürokratisch organisierte) Großunternehmen als maßgebliche soziale Grundeinheit in den Mittelpunkt (während in Deutschland gesellschaftliche Funktionsgruppen bzw. Klassen die maßgebliche soziale Grundeinheit waren). Ausgehend von derart ungleichen Vorstellungen entwickelten sich – als Resultat alternativen- und gelegenheitsbewusster Elitenentscheidungen (Streeck 2001: 35) – zwei unterschiedliche Versionen der „illiberalen“ Ökonomie, die noch in den 1980er Jahren Vorbildfunktion für die Wirtschaften des liberalen Kapitalismus besaßen.<sup>31</sup>

Dass der japanische „developmentalism“ und die „Deutschland AG“ zwei Jahrzehnte später als überholungsbedürftig gelten, verweist zunächst auf die prinzipielle Schwierigkeit, dem einen oder anderen Wirtschaftssystem zu einem beliebigen Zeitpunkt generelle Unter- oder Überlegenheit zu bescheinigen. Genauer betrachtet, sind jedoch die künftigen Erfolgchancen von liberalem und nichtliberalem Kapitalismus keineswegs deckungsgleich: Gegenüber einer als voraussetzungsarm geltenden „reinen“ Marktlogik sind die nichtmarktförmigen Kooperationsweisen auf eine Reihe von aufeinander abgestimmten Institutionen – der Berufsbildung, der industriellen Beziehungen, der Unternehmenssteuerung und -finanzierung sowie der sozialstaatlichen Sicherung – angewiesen, die alle einer dezidiert „sozialen“ Logik gehorchen. Diese „nichtökonomische“ Logik ist jedoch nicht beliebig (re-) produzierbar, vielmehr hängt ihre Geltung von der Kraft normativer Begründungen ab, die auch die Komplementarität der Institutionen gewährleisten.

Unter Bedingungen des forcierten und internationalisierten Wettbewerbs geht nicht nur der komparative Vorteil dieses Institutionensets verloren, sondern es wird – mit der Erosion tradierter Wertorientierungen – auch seine Verankerung in einem breiten gesellschaftlichen Konsens brüchig (Streeck/Yamamura 2003). Und während sich die Koordinationsformen des liberalen Kapitalismus besser auf die neuen Rahmenbedingungen eingestellt zeigen, erweisen sich die „nichtliberalen“ Formen und die mit strategischer Koordination assoziierten Einstellun-

---

<sup>31</sup> Die Unternehmensorganisation japanischer Automobilproduzenten (Womack et al. 1992), die flexible Spezialisierung des deutschen Maschinenbaus (Piore/Sabel 1985) und das duale Berufsbildungssystem erschienen als Garant einer prinzipiell überlegenen Wirtschaftsordnung – jenseits aller Unterschiede in Sachen Lohnhöhe, Arbeitszeit und Innovationsstärke.

gen gegenüber den Herausforderungen der dynamischen und hochkompetitiven Umwelt als tendenziell gehandikapt.<sup>32</sup>

## 2.5 Entwicklungsperspektiven

Seit über einem Jahrzehnt ist eine sukzessive Annäherung der koordinierten Wirtschaftsordnungen (CME) an zentrale Strukturmerkmale des liberalen Kapitalismus (LME) zu beobachten. Es besteht „a tendency for all capitalist economies to move towards more liberalization, not more coordination“ (Howell 2003: 109). Gleichwohl sind die Teilbereichsstrukturen der nationalen Wirtschaftsordnungen recht unterschiedlich geblieben (Hasse/Leiußrud 2002). Aber selbst wenn die Integration der Weltwirtschaft einen Rückschlag erleiden würde, dürfte sich die Verteilung kaum zugunsten des nichtliberalen Kapitalismus ändern. Zum einen haben sich die Vorstellungen von den Formen und Normen der internationalen Wirtschaftstätigkeit so weit angeglichen, dass eine Rückwendung zu nichtkompetitiven Praktiken extrem unwirtschaftlich wäre. Zum anderen haben die Akteure des liberalen, und aufgrund seiner Voraussetzungen robusteren Kapitalismus keinen Grund, Praktiken einer weniger erfolgreichen Ordnung zu übernehmen. Folglich sind die Anpassungspotentiale der beiden Kapitalismustypen asymmetrisch verteilt: “(C)oordinated market economies may be subject to a degree of liberalization, while liberal market economies are not subject to the opposite tendency.” (Howell 2003: 109)

Nach Hall und Gingerich (2004) hat sich der Effizienzvorteil komplementärer Koordinationsformen in den Bereichen Arbeitsbeziehungen und Unternehmenssteuerung in den letzten zwei Jahrzehnten spürbar vermindert. Das hat jedoch nicht die Chancen einer Annäherung von CME und LME verbessert. Denn die interne Logik beider Typen legt den Akteuren diametral unterschiedliche Strategien der Reaktion auf externe Schocks nahe. Während LME auf Schocks prinzipiell marktorientiert, d.h. mit höherer Mobilität der Produktionsfaktoren und dem Abbau etwaiger Mobilitätshindernisse reagieren, sehen sich die Akteure der CME zur Verteidigung der bestehenden Ordnung aufgerufen. Die höhere „asset specificity“ der Produktionsfaktoren (Arbeitskraftqualifikation und Kapitalbindung) veranlasst sie, nach staatlichen Garantien des Status quo zu rufen und Schritte der Deregulation und Abbaus von Marktzutrittsbarrieren abzulehnen. Mit forciertem Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Institutionensystemen kann es folglich zur Vertiefung der Leistungsdifferenz zwischen LME und CME kommen.

Die Reformchancen der CME werden unterschiedlich beurteilt. Hall/Gingerich (2004) erwarten von einer (weiteren) Deregulation der Arbeitsmärkte nur dann wirtschaftlichen Gewinn, wenn bereits sehr fluide Finanzmärkte existieren, und umgekehrt lohne sich die Umstellung auf Kapitalmarktfinanzierung und einen Markt der Unternehmenssteuerung nur dort, wo die Arbeitsmärkte schon dereguliert seien. Würde die Komplementarität dieser beiden zentralen Regulationssphären ignoriert, so sei mit nachteiligen Effekten zu rechnen (Hall/Gingerich 2004: 37). Selektive Reformen allein in einem Bereich könnten mit Leistungsverlusten verbunden sein.

---

<sup>32</sup> Das belegt eindrucksvoll die Überlegenheit der LME, insbesondere der USA, bei den Aufwendungen für und dem Ertrag von Forschung und Entwicklung. So wurde die unter Apologeten des koordinierten Kapitalismus verbreitete Erwartung gründlich enttäuscht, dass die von kurzfristigen Erfolgswachstums entlasteten und von der Sicherheit langfristiger Kontrakte profitierenden Ökonomien Deutschlands und Japans die besten Voraussetzungen für Basisinnovationen böten (Niklasson 2002).

Dieses Bild unhintergebarer Komplementarität und hoher Anforderungen an die Konsistenz von Reformprogrammen wird allerdings von anderer Seite relativiert. Immerhin sei Großbritannien, wo bis in die 1970er Jahre eine koordinierte, teilweise planwirtschaftliche Ökonomie existierte, ein unwiderlegbares Beispiel für erfolgreiche, tiefgreifende Reformen. Die VOC-Forschung tendiere dazu, die Stabilität der Institutionensysteme des einen wie des anderen Typs zu überschätzen (Howell 2003: 121).<sup>33</sup>

## 2.6 Konsequenzen für den systematischen Performanzvergleich

In den vorangegangenen Abschnitten wurde der „Varieties of Capitalism“-Forschung besondere Aufmerksamkeit gewidmet, weil ihre Ergebnisse am besten geeignet sind, über Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften der OECD-Länder zu informieren. Der Forschungsstand erlaubt die folgenden tentativen Schlussfolgerungen:

- > Kapitalistische Wirtschaftssysteme sind zutreffender als Unikate denn als Varianten oder Entwicklungsstufen ein und desselben Modells zu charakterisieren.
- > Sie unterscheiden sich aufgrund ihrer je besonderen Ausstattung mit tendenziell komplementären Institutionen, welche den Wirtschaftssubjekten (wie auch der Politik) unterschiedliche Interaktionsstile und Handlungsoptionen nahe legen und denen unterschiedliche (oder allenfalls zufällig gleiche) Resultate hinsichtlich Wachstum, Beschäftigung, Innovation und Sektoralstruktur entsprechen.<sup>34</sup>
- > Die Mehrzahl der existierenden Wirtschaftsordnungen lässt sich einem der beiden Grundtypen des liberalen (LME) bzw. des koordinierten Kapitalismus (CME) zuordnen, zwischen denen prägnante Unterschiede bestehen.
- > Insbesondere die CME unterliegen zur Zeit (teilweise erheblichem) institutionellem Wandel, wodurch die Differenzierung innerhalb dieser Gruppe zunimmt. Deshalb ist es nicht zweckmäßig, Länderfamilien mit einem einheitlichen Institutionenmuster bzw. einem übereinstimmenden Reformkurs zu unterstellen.<sup>35</sup>

Für die Planung der vergleichenden Bewertung von OECD-Wirtschaften stellt sich noch die Frage, ob neben den Output- bzw. Leistungsdimensionen auch Beschreibungsdimensionen, insbesondere Merkmale, die eine Typisierung bzw. die Identifikation von Clustern erlauben, erhoben werden sollen. Diese Frage ist entscheidungsbedürftig, aber wird hier zunächst offen gelassen. Angesichts der elaborierten VOC-Forschungen und des im Fluss befindlichen Wandels der CME, erscheint ein Fortschreiben der LME/CME-Dichotomie weniger sinnvoll. Andererseits würde man sich wertvoller Erkenntnischancen begeben, wenn ausschließlich Outputcharakteristika erhoben und Beschreibungsdimensionen ausgelassen würden. Letztere ermöglichen es auch (z.B. mittels Faktorenanalyse), systematischen Zusammenhängen im Variablen-Set auf die Spur zu kommen und die Komplementaritätsthese zu überprüfen.

---

<sup>33</sup> Vgl. Beyer (2005) für einen Katalog von Faktoren des Abbruchs eingespielter Entwicklungspfade.

<sup>34</sup> Formuliert nach Howell (2003: 103).

<sup>35</sup> Vgl. dazu Siegel/Jochem (2003).

## 2.7 Vorschläge zur Auswahl der Erhebungsdimensionen

Die folgenden Bemerkungen betreffen insbesondere solche (auch qualitative) Merkmale der Wirtschaftssysteme, die – neben den üblichen makroökonomischen Performanzdaten (wie Pro-Kopf-Sozialprodukt, Geldwertstabilität usw.) – Beachtung verdienen.

### 2.7.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

In modernen Industriegesellschaften ist die Inklusion der Erwerbsfähigen in die Erwerbsarbeit ein zentraler Indikator der Qualität des Institutionensystems. Staatliche Arbeitsmarktpolitik soll von daher v.a. Inklusion und „employability“ verbessern, der Staat als „Sozial-Investitionsstaat“ wirken (Merkel 2000: 102). Arbeitslosenquoten lassen sich nur vor dem Hintergrund der Erwerbsquoten sinnvoll vergleichen. Empfohlen werden folgende Indikatoren (vgl. auch Benchmarking Deutschland 2004 der Bertelsmann-Stiftung):

- > die **Beschäftigungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung (absolut und als Veränderung gegenüber dem Vorjahr)**
- > **Beschäftigungsquoten der Frauen, der Älteren,**
- > die **standardisierte Arbeitslosenquote,**
- > der **Anteil der Jugendlichen, der Langzeitarbeitslosen, der ausländischen Arbeitnehmer und der Geringqualifizierten an den Arbeitslosen.**

### 2.7.2 Einkommensungleichheit

Ein gewisses Maß an Ungleichverteilung der Einkommen ist unter Anreiz- und Leistungsgesichtspunkten funktional. Hohe und zunehmende Ungleichheit werden im allgemeinen negativ bewertet. Wenn jedoch dynamische, rasch wachsende Volkswirtschaften eine Phase intensiven Wandels durchlaufen, ist die Zunahme von Ungleichheit unvermeidlich; sie ist also in Beziehung zur Entwicklung der absoluten Armut zu interpretieren.<sup>36</sup>

- > Es sollten sowohl **Indikatoren der Einkommensverteilung** wie der **Entwicklung von absoluter und relativer Armut** einbezogen werden.

### 2.7.3 Sozialprodukt und Arbeitsproduktivität

Wirtschaftliches Wachstum ist nach wie vor ein zentraler Erfolgsindikator der Regierungspolitik. Für die kontinentaleuropäischen Wirtschaften werden bereits Wachstumsraten zwischen 1 und 1,5 % p.a. (wie in Deutschland, Frankreich und Italien) als relativer Erfolg gewertet, Wachstumsraten um 2 % (wie in Österreich, Großbritannien, Schweden und Spanien) gelten als überdurchschnittlich, eine Wachstumsrate um 3,5 % (wie in den USA) als exorbitant. Für eine korrekte Bewertung des Indikators Wachstum sind zu berücksichtigen: (1) die (mutmaßlichen) Ursachen der kontinentaleuropäischen Wachstumsschwäche und (2) die unterschiedlichen Interpretationen des Verhältnisses von Volumenwachstum (BSP) und Produktivitätswachstum.

Ad (1). Das im Vergleich zu den liberalen Wirtschaften (LME) geringere Wachstum der koordinierten Wirtschaften der EURO-Zone wird in neueren Untersuchungen den Unterschieden zwischen der amerikanischen und der kontinentaleuropäischen Wirtschafts- und Arbeitskultur zugeschrieben. Während beide Regionen lange Zeit ähnlich hohe Produktivitätsgewinne verzeichneten, haben diese in den USA fast ungeschmälert zur Wachstumssteigerung beigetragen, während sie in Europa vorwiegend zur Verminderung des Arbeitseinsatzes (durch Arbeitszeitverkürzung, Frühverrentung, längeren Urlaub, höhere Arbeitslosigkeit usw.) „genutzt“ wurden (Blanchard 2004; Gordon 2004a).<sup>37</sup> Das ist am Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden pro Person und der niedrigeren Erwerbsquote nachweisbar. Amerikanische Arbeitnehmer

---

<sup>36</sup> Mit der Einkommensentwicklung von OECD-Ländern unter Bedingungen der Globalisierung beschäftigen sich u.a. Alderson und Nielsen (2002).

<sup>37</sup> Daneben gibt es noch eine Reihe von Wachstumsfaktoren, die den USA zugute kamen, aber in Europa beim besten Willen nicht replizierbar sind, wie etwa das umfangreiche und preiswerte Flächenangebot (Gordon 2004b).

arbeiten im Laufe ihres Lebens rund 50 % mehr als deutsche, französische und italienische. Das war in den 1970er Jahren noch nicht der Fall.

Allerdings werden für den drastischen Rückgang der Arbeitsstunden nicht nur arbeits(zeit)politische Präferenzen, sondern auch vergleichsweise hohe Grenzsteuersätze und die lohnbezogenen Sozialbeiträge verantwortlich gemacht. Danach hat eine relativ hohe Angebotselastizität der Arbeitskraft zum Rückgang des Arbeitsangebots geführt (Prescott 2004). Alesina et al. (2005) konstatieren, dass die Europäer nicht nur eine stärkere (Frei-) Zeitpräferenz haben, sondern der mit anderen Personen verbrachten Freizeit besonders hohen Wert beilegen.

Ad (2). Während in der ökonomischen Literatur zur Wachstumsproblematik von einer engen positiven Korrelation zwischen Produktivitäts- und Volumenwachstum ausgegangen wird, wurde dieser Zusammenhang in soziologisch geprägten Studien zur deutschen bzw. kontinental-europäischen Beschäftigungskrise problematisiert. In dieser Perspektive wurde wachsende Arbeitsproduktivität als Ursache einer rückläufigen Arbeitsnachfrage betrachtet und als Erklärung für steigende Arbeitslosigkeit behandelt. Demgegenüber wird für die USA konstatiert: "more rapid productivity growth leads to increased rather than decreased employment in manufacturing" (Nordhaus 2005).<sup>38</sup> Der Gegensatz resultiert aus der Wirkung unterschiedlicher Rahmeninstitutionen der Arbeitsmärkte. Während für die USA unterstellt ist, dass freigesetzte Arbeitskräfte relativ rasch in neue Beschäftigungsverhältnisse wechseln und dafür auch Orts- und Berufswechsel in Kauf nehmen, begründeten Arbeitsplatzverluste hierzulande bis vor kurzem einen Anspruch auf statussichernde Lohnersatzleistungen, die zumindest eine bescheidene Existenz außerhalb formeller Beschäftigung gestatten. Das belegen auch Schätzungen des durchschnittlichen Umfangs der Schattenwirtschaft: Er wird für Deutschland (2001/02) fast doppelt so hoch veranschlagt wie für die USA, nämlich mit 16,3 bzw. 8,7 % des BSP (Schneider 2003).<sup>39</sup>

> Die **Wachstumsraten des Sozialprodukts und der Produktivität** sind erstrangige Leistungsindikatoren. Ihre Interpretation würde erleichtert, wenn außerdem **die durchschnittlich geleisteten jährlichen Arbeitsstunden, das Ausmaß der Lohnspreizung, das Niveau des bei Arbeitslosigkeit gewährten Sozialeinkommens, Art und Stärke von Mobilitätshindernissen** sowie **der Umfang der Schattenwirtschaft** einbezogen werden könnten.

#### 2.7.4 Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität

Wenngleich das optimale Niveau der Arbeits- und Produktmarktregulation ein höchst umstrittenes Datum ist, darf auf die Berücksichtigung entsprechender Indikatoren für Wettbewerbsfreiheit nicht verzichtet werden. Auch im Kreis der EU-Mitgliedsländer existieren ungeachtet des gemeinsamen Binnenmarktes noch zahlreiche selektive Eingriffe in die Produktmärkte, denen protektionistische Absichten (der Arbeitsmarktregulation mittels Marktzutrittsbarrieren) unterliegen (Conway et al. 2005). Der unterschiedliche Grad der Wettbewerbsfreiheit in den USA und in der EURO-Zone soll sogar für die Hälfte der Differenz des pro Kopf erzielten Brutto- sozialprodukts verantwortlich sein (Bayoumi et al. 2004). Vom Abbau bestehender Marktzutrittsbarrieren werden folglich Wachstumsgewinne erwartet, sofern auch noch bestehende Hindernisse der Arbeitskraftmobilität entfallen (Klapper et al. 2004).

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Länder wird u.a. vom Global Competitiveness Report des World Economic Forum gemessen (Fendel/Frenkel 2005). Dieser hochaggregierte Index besteht aus zwei Teilen, dem Growth Competitiveness Index (GCI), dessen makroökonomische Faktoren über das künftig wirksame Produktivitätspotential informieren, und dem

---

<sup>38</sup> Weil dieser Effekt selbst in den USA nicht offensichtlich ist, wird von Nordhaus (2005) angemerkt: "Overall, higher productivity has led to lower prices, expanding demand, and to higher employment, but the partial effects of rapid domestic productivity growth have been more than offset by more rapid productivity growth and price declines from foreign competitors."

<sup>39</sup> Zum Vergleich: Die umfangreichste Schattenwirtschaft in der EU ist Griechenland mit 28,5 % des offiziellen BSP-Wertes.

Business Competitiveness Index (BCI), der anhand mikroökonomischer Faktoren die aktuelle Produktivität zu bestimmen sucht.<sup>40</sup>

> Ob dieser oder ein anderer Index für den OECD-Länder-Vergleich geeignet ist, bleibt hier offen. Auf **Indikatoren der komparativen Wettbewerbsfähigkeit** sollte jedoch nicht verzichtet werden.

### 2.7.5 Bildung und Humankapital

Die Leistungen des Bildungssystems und die Qualität des nationalen Humankapitalfonds bilden nicht nur eine wichtige Leistungsdimension der Wirtschaftsordnung, sondern kennzeichnen auch ihren wichtigsten Inputfaktor. Gleichzeitig kommt „guter Bildung“ ein hoher Eigenwert zu. Bildungsqualität wird für eine wichtigere Grundlage des Wachstumspotentials gehalten als der institutionelle Rahmen (Glaeser et al. 2004). Die verschiedenen Vergleichsstudien im OECD-Rahmen (TIMS, PISA usw.) belegen eindrücklich, dass den institutionellen Rigiditäten des Bildungssystems nur durch eine an intrinsischen Kriterien orientierte Qualitätsverbesserung beizukommen ist.

Was die Qualität des in einer Volkswirtschaft verfügbaren Humankapitals betrifft, hat es in jüngerer Zeit Hinweise auf den Segen von kultureller Heterogenität gegeben. Kulturelle Diversität korreliert – zumindest in metropolitanen Regionen der USA – eindeutig und robust mit höheren Wachstumsraten.<sup>41</sup>

> Außer dem **Anteil der Bildungsausgaben am BSP** sollten deshalb auch **qualitative Indikatoren** Verwendung finden, sowie **Offenheit und Filterwirkungen des Einwanderungsrechts**.

### 2.7.6 Sonstige Institutionen

Zwar ist unbestritten, dass der Wirtschaftsprozess eines Sets unverzichtbarer und auf einander abgestimmter Institutionen bedarf, zu denen außer den basalen Rechtsgarantien der Marktwirtschaft (Eigentums- und Vertragsrecht, sanktionsfähiges Rechtswesen) auch staatliche Aufsichts- und Regulationsbehörden, ein effizientes Steuersystem und soziale Existenzsicherungen gehören. Aber gleichzeitig gilt: "High-quality institutions can take a multiplicity of forms and economic convergence need not necessarily entail convergence in institutional forms" (Rodrik 2003). Daran hat die Globalisierung der Märkte wenig geändert. Die staatlichen Institutionen besitzen nach wie vor erheblichen Einfluss auf die Bedingungen der Erzeugung und Verteilung wirtschaftlicher Erträge – und zwar umso mehr, je leichter es kollektiven Akteuren fällt, Vetopunkte des politischen Systems zu besetzen, sei es in Gestalt von Koalitionsregierungen, Föderalverfassungen oder korporatistischen Gremien (Crepaz 2002).

> Folglich kommt die **Struktur des Regierungssystems und die Qualität der staatlichen Bürokratien** (vgl. Abschnitt 1.5) als erklärende Variable des Leistungsprofils in Frage.

Was dagegen die konkrete Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, der industriellen Beziehungen sowie des Arbeits- und Tarifrechts betrifft, ist ihre Eignung als erklärende Variablen nicht unstrittig. So werden der deutschen Institution Tarifautonomie einerseits dysfunktionale Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage nachgesagt, andererseits trägt sie zu der im internationalen Vergleich sehr geringen Zahl von Streikausfalltagen bei (Blanchard/Philippon 2004).

> Als qualitative Indikatoren sollten das **Muster der industriellen Beziehungen** sowie **arbeitsrechtliche (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung) und tarifrechtliche (überbetriebliche Lohnbestimmung) Institutionen** erhoben werden.

---

<sup>40</sup> In den Index gehen recht disparate Indikatoren ein: der institutionelle Rahmen, die physische Infrastruktur, makroökonomische Stabilität, Sicherheit, Humankapital, Gütermarkteffizienz, Arbeitsmarkteffizienz, Kapitalmarkteffizienz, „technological readiness“, Marktgröße und -offenheit, Innovation und der Spezialisierungsgrad von Unternehmen („business sophistication“).

<sup>41</sup> „US-born citizens living in metropolitan areas where the share of foreign-born increased between 1970 and 1990, experienced a significant increase in their wage and in the rental price of their housing.“ (Ottaviano/Peri 2004)

Eindeutiger scheinen die Effekte einer alternativen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme zu sein. Nach übereinstimmenden empirischen Befunden (Ehrlich/Kim 2005; Feldstein 2005) haben lohnbezogene Beiträge zu umlagefinanzierten Altersrenten deutlich ungünstige makroökonomische Wirkungen: auf die langfristigen Wachstumsraten, die Neigung zu privatem Sparen und sogar die demographische Entwicklung (Ehrlich/Kim 2005).

> Außer entsprechenden **qualitativen Indikatoren des Designs der sozialen Sicherungen** sind der **Umfang des nationalen Sozialbudgets** (in % des BSP) und der **Anteil der Sozialabgaben an den Lohnkosten** zu erfassen.

Die VOC-Forschungen weisen dem Koordinationsmodus im Bereich der Arbeitsbeziehungen sowie der Unternehmenssteuerung Indikatorenstatus für den Typus der Wirtschaftsordnung zu. Falls nicht gänzlich auf typisierende Ursachenerklärungen verzichtet wird, sollten Veränderungen in diesen Bereichen beobachtet und registriert werden.

> Deshalb wird empfohlen, **die Koordinationstypik in den Bereichen „industrial relations“ und „corporate governance“** auf einer Skala zwischen Marktkoordination und strategischer Koordination (vgl. Hall/Soskice 2001; Hall/Gingerich 2004) zu messen.

#### 2.7.7 Naturressourcen und Umwelt

Schließlich sollte der Vollständigkeit halber auch das „Naturverhältnis“ moderner Marktwirtschaften bewertet werden.

> Empfohlen wird die Erfassung des **Anteils nichterneuerbarer Energien am Primärenergieeinsatz, des Anteils von Ölimporten am Energieverbrauch und das Volumen der Kohlendioxid-Emissionen.**

### III Faktoren von Gestaltungs- und Reformfähigkeit

Die gesonderte Behandlung politischer Steuerungsfähigkeit an dieser Stelle stellt keine Wiederaufnahme der institutionellen Perspektiven dar, sondern rückt die politischen Akteure in den Mittelpunkt. Unter dem Gesichtspunkt der Akteurkompetenz werden Anhaltspunkte für Indikatoren von „political skills“ sowie der Strategie- und Steuerungsfähigkeit – als Bedingung der Managementleistung von Regierungen und Reformkoalitionen – versammelt. Die knappen Ausführungen unterscheiden sich von den Empfehlungen der vorangegangenen Kapitel dadurch, dass sie keine Vorschläge für Vergleichskriterien bzw. -dimensionen beinhalten, sondern lediglich die Aufmerksamkeit auf vergleichsrelevante Sachverhalte lenken sollen. In wie weit daraus allgemeine Vergleichsgesichtspunkte entwickelt werden können, bleibt offen. Diese Zurückhaltung hat einen einfachen Grund. Mit dem Perspektivenwechsel auf (allemaal konkrete empirische) Akteure und ihre (Entscheidungs-) Handlungen ist eine übergroße Palette von Phänomenen und beteiligten Variablen<sup>42</sup> angesprochen, für deren Sortierung anhand allgemeiner Kriterien keine überzeugenden (d.h. systematisch begründeten) Verfahren existieren. Hinzu kommt, dass die Phänomene in komplexen Wechselbeziehungen zueinander stehen, so dass sie für Kausalzuschreibungen denkbar ungeeignet sind. Die durch sie bedingten Politikfolgen, z.B. Reformen, können in aller Regel auf mehreren unterschiedlichen, aber äquifinalen Wegen zustande (ge-) kommen (sein). Aus diesem Grund kommt den folgenden Ausführungen lediglich explorativer Charakter zu.

Gestaltungs- und Reformfähigkeit ist keine singuläre bzw. isolierbare Eigenschaft von Akteursystemen, sondern eine Sammelkategorie für eine Reihe von interdependenten Teilfunktionen politischen Handelns, insbesondere: der adäquaten Wahrnehmung der Realität, der kollektiv vermittelbaren Identifikation von Handlungsbedarf, der Entdeckung bzw. Erfindung geeigneter Problembearbeitungsformen, der Wahl eines angemessenen Zeitverständnisses, der Herstellung bzw. Wahrung kollektiver Entscheidungsfähigkeit i.S. der strategischen Optimierung unsicherer Interaktionsverhältnisse, der Implementation von Entscheidungen und Strategien, der Evaluation und Zuschreibung der Resultate und schließlich des „Lernens“ anhand der zugeschriebenen und bewerteten Politikfolgen.

Einige dieser Elemente werden im Folgenden mit Blick auf die Anlassbedingungen gestaltender Politik, die erforderliche Selbststeuerungskompetenz der Akteure und die diversen Aspekte der Prozesssteuerung angesprochen.

#### 3.1 Anlanssteuerung

Die verspätete Inangriffnahme von institutionellen Reformen in Deutschland verweist auf das hierzulande ungenügend beachtete Erfordernis, den Ausbruch aus den Routinen der Status-quo-Sicherung als anspruchsvolle Planungsaufgabe zu verstehen und ihm einen allgemein verständlichen Sinn beizulegen. Welcher das sein mag und wann das geschieht, entscheidet sich ausschließlich nach Maßgabe der einschlägigen Elitendiskurse sowie der Stärke von Status-quo-verhafteten Weltbildern und ideologischen Selbstdefinitionen. Sind diese (bzw. der

---

<sup>42</sup> Es zählen dazu i.w.S.: Perzeptionen, Motive, Intentionen, Erwägungen, Zeithorizonte usw.

Bedarf nach ihnen) „stark“, bleiben frühzeitige Anlässe zur Revision der politischen Tagesordnung ungenutzt. Wie Castles (1990) für eine Reihe von OECD-Ländern feststellt, waren es v.a. rückläufige Wachstumsraten, welche als Auslöser von Liberalisierungsreformen wirkten. Davon waren insbesondere jene (überwiegend angelsächsischen) Länder negativ betroffen, die vor dem Zweiten Weltkrieg zu den wohlhabendsten zählten. Maßgebend für die Definition des Reformanlasses war das Krisenerleben der Bevölkerung, in dem sich die anhaltend ungünstige Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Inflation (zusammengefasst in einem „Misery Index“) widerspiegelte. Bei dem daraufhin erfolgten Politikwechsel spielte das Mehrheitswahlsystem eine förderliche Rolle, weil die jeweilige Oppositionspartei einen starken Anreiz für den „policy shift“ und damit günstigere Möglichkeiten als die „alte“ Regierung für seine Realisierung hatte.<sup>43</sup> In Ländern mit Verhältniswahlrecht, die regelmäßig von Mehrparteienkoalitionen regiert werden, sind die Anreize zur Anlassdefinition eines Politikwechsels ungleich schwächer; die Regierungen neigen stärker zum „muddling through“.

### 3.2 Selbststeuerung

Komplexe, d.h. kognitiv, organisatorisch und strategisch anspruchsvolle Reformen haben entsprechend komplexe Erfolgsvoraussetzungen. Zu ihnen zählt das Selbstmanagement bzw. die Selbstgestaltung der (kollektiven) Akteure.<sup>44</sup> Von gelungener Selbststeuerung kann dann (und nur dann) gesprochen werden, wenn kollektive Akteure über ein „Strategiezentrum“ verfügen, das sowohl aufmerksame Umweltperzeption erlaubt als auch ausreichende kognitive Kompetenzen zur korrekten Situationsanalyse und Eindämmung gruppenspezifischer Konformitätstendenzen vorhält (vgl. Janis 1972). Entsprechende Dispositionen sind notwendig, weil anspruchsvolle Strategieprojekte regelmäßig „self-restraint“ gegenüber den Versuchungen der unmittelbaren Gelegenheitsstruktur, d.h. nicht nur pro-aktives Handeln, sondern auch die Fähigkeit zu warten, voraussetzen (Elster 1987).

Was die kognitive Seite der Akteurkompetenzen betrifft, so ist mit Dolowitz/Marsh (2000) anzunehmen, dass ein Gutteil der zeitgenössischen Politikentwicklung durch Policy-Transfer bzw. „policy-lesson drawing“ (Rose 1991) inspiriert ist. Das hat u.a. mit der zunehmenden Gleichförmigkeit der Probleme unter Bedingungen der Globalisierung zu tun. Vor allem, wenn Eile geboten ist, werden fertige „Lösungen“ bevorzugt.<sup>45</sup>

Wo von Policy-Lernen, Kompetenzgewinn und Selbststeuerung der Akteure die Rede ist, darf von Politik- und Steuerungsfehlern nicht geschwiegen werden. Für diese haben Wolf (1987) und Le Grand (1991) nützliche Typologien entwickelt. Le Grand identifiziert „government failures“ anhand von Ineffizienzen und Ungleichgewichten bzw. Ungerechtigkeiten („inequities“), und zwar bei allen wichtigen Staatsfunktionen: dem Angebot von Leistungen und Diensten, der Organisation von Subsidiarität und der Regulation nicht-staatlicher Sphären. In allen diesen

---

<sup>43</sup> Dass es nicht in erster Linie ein ideologischer „shift“ war, exemplifizieren die Reformen in Australien und Neuseeland, die von Labourregierungen realisiert wurden.

<sup>44</sup> Ralf Tils (2005) hat diesen Aspekt im Rahmen strategieanalytischer Überlegungen näher ausgearbeitet.

<sup>45</sup> Beim Policy-Transfer kommt es allerdings relativ häufig zu „policy failures“, weil es an ausreichenden Informationen über die Funktionsweise der policy mangelt bzw. das vorhandene Wissen unvollständig oder ohne Rücksicht auf alle relevanten Funktionsvoraussetzungen übernommen wurde.

Bereichen tendieren staatliche Akteure dazu, die mit ihren *policies* verbundenen negativen oder perversen Anreize zu ignorieren, die Vereinnahmung der Regulatoren durch die Regulierten zu dulden („agency capture“) und das Kriterium fairer Gleichbehandlung („equity“) zu verletzen. Reformprojekte bedürfen folglich nicht nur einer Bewertung der intendierten Wirkungen, sondern auch ihrer sozialen und moralischen „Kosten“ sowie der unintendierten Nebenfolgen.

Diese eher skeptischen Töne sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass politische Akteure, und zwar als (kollektive) Akteursysteme, prinzipiell befähigt sind, unter geeigneten Bedingungen abrupte „Lernfortschritte“ zu erzielen und in schwierigen Situationen auch geeignete „pfadbrechende“ Optionen zu erkennen und zu nutzen. Das mag zum einen durch Bezugnahme auf unerwartete Informationen und „höhere“ als die alltäglich beschworenen Leitwerte geschehen, zum anderen im Modus des „unkonventionellen“ Organisationslernens (Wiesenthal 1995), und, nicht zu vergessen, mittels des am weitesten verbreiteten Lernmodus, des Auswechselns von Führungspersonal.

### 3.3 Prozesssteuerung

Der Autor hat an anderer Stelle vier Reformprozesse analysiert,<sup>46</sup> deren erfolgreicher Verlauf im Wesentlichen den im Folgenden skizzierten (Steuerungs-) Entscheidungen der Akteure zuschreibbar ist. In allen untersuchten Fällen verstanden es die Akteure zunächst, zielführende, d.h. problem- und gelegenheitsadäquate Alternativen zu identifizieren und einem relevanten Teil der politischen Öffentlichkeit als realisierbar zu vermitteln. Dabei widerstanden die Initiatoren erfolgreicher Reformprojekte der Versuchung, eine auf erwünschte Endzustände zielende Strategie zu formulieren. Vielmehr hielten sie den Innovationsgrad ihrer Projekte in Einklang mit den gegebenen Realisierungsbedingungen, sei es durch die bescheidene Dimensionierung von Geltungsbereich und Finanzvolumen, sei es durch speziellen Risikoschutz zugunsten „empfindlicher“ Gruppen. Gleichzeitig zeichneten sich erfolgreiche Projekte durch einen hohen Grad von Anschlussfähigkeit aus, indem sie an eine aktuelle, zustimmungsfähige Problemdeutung und ein ihr entsprechendes Bearbeitungskonzept anknüpften. Die Kontinuität des Reformprozesses wurde u.a. durch die institutionelle Legalisierung des Wandels gesichert sowie durch die um sich greifende Einsicht, dass die Gesellschaft ein (größeres) Problem bekäme, würde man die erfolgte Innovation rückgängig machen.

Die Reformidee gewann i.d.R. erst aufgrund eines vorangegangenen *frame shift* ein attraktives Profil, das sie auch für eine größere (und i.d.R. heterogene) Befürworterkoalition verstehbar machte. Dafür musste sie sowohl gegenüber dem Problemverständnis der Experten als auch dem öffentlichen Diskurs „responsiv“ wirken.<sup>47</sup> Aber selbst „starke“ Reformkoalitionen achteten darauf, sich der Zustimmung relevanter Betroffener zu versichern und für diese Gratifikationen im Rahmen des „Reformpakets“ vorzusehen. Dennoch vertrauten die Reformer nicht allein der Rationalität und Überzeugungskraft ihres Projekts, sondern blieben bemüht, *windows of oppor-*

---

<sup>46</sup> Es handelt sich um die Ersteinführung sozialer Sicherungssysteme, die unter dem Etikett „The Great Society“ zusammengefassten Reformprojekte der Johnson-Regierung, den namentlich von Margaret Thatcher initiierten Wandel der britischen Gesellschaft und die politische und ökonomische Transformation sozialistischer Staaten (vgl. Wiesenthal 2003, Projekt „Politische Rationalitätsprobleme“ 2003 und Wiesenthal 2005).

<sup>47</sup> Die Responsivität der Idee spielt verständlicherweise keine so große Rolle, wenn die Protagonisten nicht einer pluralen Koalition entstammen, sondern einer Einparteienregierung angehören.

*tunity* zu entdecken und ausgiebig zu nutzen. In selteneren Fällen, wie der Reformsteuerung durch die Johnson-Administration, gelang es sogar, „passende“ Gelegenheitsfenster selbst zu schaffen.<sup>48</sup> Zu fruchtbaren punktuellen Kopplungen zwischen dem Reformkonzept und aktuellen Themen anderer Politikbereiche (i.S. von Paketlösungen) kam es, wenn auf Vorratsentscheidungen über das Profil der angestrebten Reform zurückgegriffen werden konnte oder bereits hinreichend präzisierte und thematisierte „Schubladenkonzepte“ existierten.

Die Vorbereitung auf *policy windows* im Überschneidungsbereich konkurrierender Themen und Präferenzen war regelmäßig eine individuell zuschreibbare Leistung der politischen Unternehmer (vgl. Zahariadis 1999), was die Rolle individueller Akteure als Verhandelnde, Bündnisstruktureure, Öffentlichkeitsarbeiter und – ganz allgemein – maximal komplexe Prämissensysteme unterstreicht. Für die Integration und die Kontinuität einer handlungsfähigen Befürworterkoalition zeichneten nicht nur politische Mandatsträger, sondern regelmäßig auch engagierte Experten, Beamte der Ministerial- und lokalen Bürokratien sowie Fachwissenschaftler verantwortlich. Gleichwohl galt es darauf zu achten, dass die Verteilungswirkungen der angestrebten Reform nicht allzu sehr von der Struktur der organisierten Interessen und der Repräsentationsstruktur der Entscheidungsgremien abwichen. Der notwendige Anpassungsprozess an die bestehenden Interessen- und Repräsentationsstrukturen bedingte u.U. eine Abweichung vom ursprünglichen Reformkonzept und ging mit einer (begrenzten) Ausdehnung des Kreises der Begünstigten einher. Dabei wurde aber die Faustregel beachtet, dass Begünstigungseffekte, um spürbar zu sein, möglichst konzentriert ausfallen sollten, während unvermeidliche Nachteile im Interesse ihrer geringstmöglichen Dosierung breit verteilt sein sollten.

Auf der Ebene der kollektiven Akteure ließen sich allfällige Hindernisse am ehesten überwinden, wenn die Reformer das Eigeninteresse von im Wettbewerb stehenden Parteien wecken und die sachlich-problembezogenen mit parteipolitischen Interessen verbinden konnten. So konnte (wie etwa in den USA der 1960er Jahre) ein tendenziell selbstverstärkender Motivmix entstehen, in dem das Reformprojekt zu einem parteipolitisch nützlichen Instrument des Wettbewerbs um Wähler wurde. Oder es war den Reformern möglich, ein Koppelgeschäft über die Grenzen des *Policy-Subsystems* hinweg zu organisieren. Auf diese Weise kamen die frühen Sozialreformen in Dänemark, Deutschland und Schweden zustande, nämlich mittels expliziter *deals* zwischen den Sozialpolitikern und den Interessenten an speziellen Finanz- oder Zollpolitiken. Die erwähnten Fälle zeigen, dass von der Strategiefähigkeit politischer Akteure nur dann gesprochen werden kann, wenn sie ihre Strategie der gesellschaftlichen Einflussnahme im Einklang mit aktuellen Selbstbehauptungsstrategien zu praktizieren verstehen. Diese Fähigkeit ist allerdings häufiger in thematisch spezialisierten Organisationen (z.B. Interessenverbänden und NGOs) als in thematisch inklusiven Parteien oder Koalitionsregierungen anzutreffen.

### **3.4 Schlussbemerkung**

Eine instruktive Quintessenz für das Projekt des Vergleichs von Managementleistungen der Regierungen konsolidierter Demokratien zu formulieren, ist kaum möglich. Nicht nur ist der Forschungsstand disparat und unergiebig. Sondern nahezu alle prinzipiell verallgemeinerba-

---

<sup>48</sup> Z.B. durch Einflussnahme auf die Zusammensetzung von Kandidatenlisten für bevorstehende Parlamentswahlen und Reform der Geschäftsordnung von Parlamentsausschüssen.

ren, also in Abstraktion von konkreten Fällen formulierbaren Gesichtspunkte verweisen auf die Struktureigenschaften und die institutionelle Ausstattung der politischen Systeme, wie sie als Vergleichsdimensionen der Demokratiequalität diskutiert wurden (Kapitel I). Jenseits dieser basalen Bedingungen der Möglichkeit von „good governance“ und politischer Steuerung finden sich so gut wie keine exklusiven, d.h. Nichtdazugehörendes ausschließenden, Kriterien des „angemessenen“ politischen Handelns. Deshalb ging es in diesem Kapitel v.a. darum, einige Anhaltspunkte zum Verständnis der Komplexität von Reform- und Gestaltungsfähigkeit zu geben.

Um die Managementleistung der Regierungen zu vergleichen, empfiehlt sich zunächst der Vergleich von Performanzdaten für zwei unterschiedliche Zeiträume. Zwar sind diese allemal auch von konjunkturellen Umständen geprägt und deshalb keine eindeutigen Indikatoren der Qualität politischen Handelns, aber es gilt auch, dass keine noch so günstigen Umstände allein für die Entwicklung eines Landes maßgebend sein können. Es gehören immer auch adäquate politische Entscheidungen dazu, und bestünden diese auch nur darin, dass sich die Regierung zur Zurückhaltung und zum Interventionsverzicht entschließt. Sind erst einmal Spitzenreiter und Schlusslichter anhand der Performanzdaten identifiziert, dürfte es unschwer gelingen, deren besondere Bedingungen in narrativer Form zu qualifizieren und so die mutmaßlichen Ursachen für besonders hohe bzw. niedrige Performanz hervorzuheben.

---

## Literatur

- Albert, Michel, 1992: Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Albert, Michael; Gonenc, Rauf, 1996: The Future of Rhenish Capitalism. In: *Political Quarterly*, 67 (3), 184-193.
- Alderson, Arthur S.; Nielsen, Francois, 2002: Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries. In: *American Journal of Sociology*, 107 (5), 1244-1299.
- Alesina, Alberto; Glaeser, Edward; Sacerdote, Bruce, 2005: Work And Leisure in The U.S. And Europe: Why So Different? NBER Working Paper 11278.
- Bayoumi, Tamim; Laxton, Douglas; Pesenti, Paolo, 2004: Benefits And Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment. NBER Working Paper No. 10416.
- Beetham, David, 2004: Freedom as the Foundation. In: *Journal of Democracy*, 15 (4), 61-75.
- Berg-Schlosser, Dirk, 2004: The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20 (1), 28-55.
- Beyer, Jürgen, 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 34 (1), 5-21.
- Blanchard, Olivier, 2004: The Economic Future of Europe. NBER Working Paper 10310.
- Blanchard, Olivier; Philippon, Thomas, 2004: The Quality of Labor Relations and Unemployment. NBER Working Paper 10590.
- Boyer, Robert, 2005: How and Why Capitalisms Differ. MPIfG Discussion Paper 05/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Caraway, Teri L., 2004: Inclusion and Democratization. Class, Gender, Race, and the Extension of Suffrage. In: *Comparative Politics*, 36 (4), 443-460.
- Castles, Francis G., 1990: The Dynamics of Policy Change: What happened to the English-speaking nations in the 1980s. In: *European Journal of Political Research*, 18 (5), 491-513.
- Chambers, Simone, 2003: Deliberative Democratic Theory. In: *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326.
- Cheibub, Jos, Antonio; Limongi, Fernando, 2002: Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. In: *Annual Review of Political Science*, (5), 151-179.
- Collier, David; Adcock, Robert, 1999: Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts. In: *Annual Review of Political Science*, 2, 537-565.
- Conway, Paul; Janod, Vronique; Nicoletti, Giuseppe, 2005: Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. OECD. Economics Department Working Paper 419.
- Crepaz, Markus M. L., 1996: Constitutional Structures and Regime Performance in 18 Industrialized Democracies: A Test of Olson's Hypothesis. In: *European Journal of Political Research*, 29 (1), 87-104.
- Crepaz, Markus M. L., 2002: Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries. In: *Comparative Politics*, 34 (2), 169-188.
- Czada, Roland, 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, Everhard; Voelzkow, Helmut (Hg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23-49.
- Czada, Roland, 2003: Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 173-204.
- Diamond, Larry; Morlino, Leonardo, 2004: The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*, 15 (4), 20-31.
- Dolowitz, David P.; Marsh, David, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: *Governance*, 13 (1), 5-24.
- Dunn, John, 1999: Situating Democratic Political Accountability. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (Hg.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 327-345.
- Ehrlich, Isaac; Kim, Jinyoung, 2005: Social Security, Demographic Trends, and Economic Growth: Theory and Evidence from the International Experience. NBER Working Paper 11121.
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Elster, Jon (ed.), 1998: *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fabbrini, Sergio, 2003: Bringing Robert A. Dahl's Theory of Democracy to Europe. In: *Annual Review of Political Science*, 6, 119-137.
- Feldstein, Martin, 2005: Structural Reform of Social Security. NBER Working Paper 11098.
- Fendel, Ralf; Frenkel, Michael, 2005: The International Competitiveness of Germany and other European Economies: The Assessment of the Global Competitiveness Report. In: *Intereconomics*, 40 (1), 29-35.
- Foweraker, Joe; Landman, Todd, 2002: Constitutional Design and Democratic Performance. In: *Democratization*, 9 (2), 43-66.
- Ganghof, Steffen, 2005a: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (3), 406-431.
- Ganghof, Steffen, 2005b: Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (3), 741-763.
- Glaeser, Edward L.; La Porta; Rafael; Lopez-de-Silanes, Florencio; Shleifer, Andrei, 2004: Do Institutions Cause Growth? NBER Working Paper 10568.
- Gordon, Robert J., 2004a: Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier. Paper CEPR and Northwestern University, Evanston, IL.
- Gordon, Robert J., 2004b: Why Was Europe Left At The Station When America's Productivity Locomotive Departed? NBER Working Paper 10661.
- Graber, Doris, 2003: The Media and Democracy: Beyond Myths and Stereotypes. In: *Annual Review of Political Science*, 6, 139-160.
- Hall, Peter A.; Gingerich, Daniel W., 2004: Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis. MPIfG Discussion Paper 04/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hall, Peter A.; Soskice, David, 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.
- Hasse, Raimund; Krücken, Georg, 2005: Neo-Institutionalismus. Mit einem Vorwort von John Meyer. Bielefeld: transcript Verlag.
- Hasse, Raimund; Leifsrud, Hakon, 2002: From disorganized capitalism to transnational fine-tuning? Recent trends in wage development, industrial relations, and 'work' as a sociological category. In: *British Journal of Sociology*, 53 (1), 107-126.
- Hodgson, Geoffrey M., 1995: Varieties of Capitalism from the Perspectives of Veblen and Marx. In: *Journal of Economic Issues*, 29 (2), 575-584.
- Hollingsworth, J. Rogers; Boyer, Robert, 1997: Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Hollingsworth, J. Rogers; Boyer, Robert (Hg.): *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1-47.
- Howell, Chris, 2003: Varieties of Capitalism. And Then There Was One? In: *Comparative Politics*, 36 (1), 103-124.
- Janis, Irving L., 1972: *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Mifflin.
- Keefer, Philip, 2004: What Does Political Economy Tell Us about Economic Development - and Vice Versa. In: *Annual Review of Political Science*, 7, 247-272.
- Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary; Stephens, John D., 1999: Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies. In: Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary; Stephens, John D. (Hg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 427-460.
- Klapper, Leora; Laeven, Luc; Rajan, Raghuram, 2004: Business Environment and Firm Entry: Evidence from International Data. NBER Working Paper No. 10380.
- Le Grand, Julian, 1991: The Theory of Government Failure. In: *British Journal of Political Science*, 21 (4).
- Lehmbruch, Gerhard, 2001: The Institutional Embedding of Market Economies: The German "Model" and Its Impact on Japan. In: Streeck, Wolfgang; Yamamura, Kozo (Hg.): *The Origins of Nonliberal Capitalism. Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, London: Cornell University Press, 39-93.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

- Lijphart, Arend; Crepaz, Markus M.L., 1991: Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. In: *British Journal of Political Science*, 21 (2), 235-246.
- March, James G.; Olsen, Johan P., 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- March, James G.; Olsen, Johan P., 1995: *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Merkel, Wolfgang, 2000: Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 10 (1), 99-124.
- Merkel, Wolfgang, 2004: Embedded and Defective Democracies . In: *Democratization*, 11 (5), 33-58.
- Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen; Croissant, Aurel; Eicher, Claudia; Thiery, Peter, 2003: *Defekte Demokratie*. Band 1: Theorie. Opladen: Leske + Budrich.
- Mulligan, Casey B.; Gil, Ricard; Sala-i-Martin, Xavier, 2004: Do Democracies Have Different Public Policies Than Nondemocracies? In: *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1), 51-74.
- Niklasson, Lars, 2002: The R&D-paradox in "Varieties of Capitalism": More Public Goods by the Market in Liberal Market Economies. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29-September 1, 2002.
- Nordhaus, William, 2005: The Sources of the Productivity Rebound and the Manufacturing Employment Puzzle. NBER Working Paper 11354.
- North, Douglass C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- O'Donnell, Guillermo, 2004: Why the Rule of Law Matters. In: *Journal of Democracy*, 15 (4), 106-110.
- Orac, Jana; Rinne, Jeffrey, 2000: *Administrative & Civil Reform: Patronage*. Washington, DC: The World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/patronage.htm>.
- Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni, 2004: The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from US Cities. NBER Working Paper 10904.
- Piore, Michael J.; Sabel, Charles F., 1985: *Das Ende der Massenproduktion*. Berlin: Wagenbach.
- Powell, G. Bingham, Jr., 2000: Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions. New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr., 2004: The Chain of Responsiveness. In: *Journal of Democracy*, 15 (4), 91-105.
- Projekt "Politische Rationalitätsprobleme", 2003: *Reformen: machbar. Politikwissenschaftliche Analysen gelungener holistischer Reformen*. Forschungsbericht. Humboldt-Universität zu Berlin: Institut für Sozialwissenschaften.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, Jos, Antonio; Limongi, Fernando, 1996: What Makes Democracies Endure? In: *Journal of Democracy*, 7 (1), 39-55.
- Roberts, Andrew, 2005: The Quality of Democracy. In: *Comparative Politics*, 37, 357-376.
- Rodrik, Dani; Zeckhauser, Richard, 1988: The Dilemma of Government Responsiveness. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 7 (4), 601-620.
- Rodrik, Dani, 2003: *Growth Strategies*. NBER Working Paper No. 10050. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Roller, Edeltraud, 2002: Leistungsprofile von Demokratien. Eine theoretische und empirische Analyse für westliche Demokratien, 1974-1995. In: Fuchs, Dieter; Roller, Edeltraud; Weißels, Bernhard (Hg.): *Bürger und Demokratie in Ost und West*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 547-571.
- Roniger, Luis, 2004: Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. In: *Comparative Politics*, 36, 353-375.
- Rose, Richard, 1991: What is Lesson-Drawing? In: *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30.
- Rueschemeyer, Dietrich, 2004: Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*, 15 (4), 76-90.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4), 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland; Schmidt, Manfred G. (Hg.): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
- Schmidt, Manfred G., 2000: *Demokratiethorien*. Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 2002: Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies. In: *European Journal of Political Research*, 41 (1), 147-163.
- Schmitter, Philippe C., 2004: The Ambiguous Virtues of Accountability. In: *Journal of Democracy*, 15 (4), 106-110.
- Schneider, Friedrich, 2003: Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72 (1), 148-159.

- Siaroff, Alan, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. In: *European Journal of Political Research*, 36 (6), 175-205.
- Siegel, Nico A.; Jochem, Sven, 2003: Staat und Markt im internationalen Vergleich - Empirische Mosaiksteine einer facettenreichen Arbeitsverschränkung. In: Czada, Roland; Zintl, Reinhard (Hg.): *Politik und Markt*. PVS-Sonderheft 34. Wiesbaden: VS Verlag, 351-388.
- Stokes, Susan C., 1999: What Do Policy Switches Tell Us About Democracy? In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (Hg.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 98-130.
- Stokes, Susan C.; Lange, Peter; Bates, Robert H. (eds.), 2001: *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: ders. (Hg.): *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-34.
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C., 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: *Journal für Sozialforschung*, 25, 133-158.
- Streeck, Wolfgang; Yamamura, Kojo (eds.), 2001: *The Origins of Nonliberal Capitalism. Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Tils, Ralf, 2005: *Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Vallespín, Fernando, 1999: Gerechtigkeit und Demokratie. In: Merkel, Wolfgang; Busch, Andreas (Hg.): *Demokratie in Ost und West*. Für Klaus von Beyme. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 103-121.
- Vergunst, Noël P., 2003: *The Macroeconomic Consequences of Consensus Democracy and Corporatism.. Paper prepared for the 2nd ECPR Conference, September 18-21, 2003, Marburg*.
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 24 (2), 137-155.
- Wiesenthal, Helmut, 2000: Markt, Organisation und Gemeinschaft als 'zweitbeste' Verfahren sozialer Koordination. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt/New York: Campus, 44-73.
- Wiesenthal, Helmut, 2003: Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 31-70.
- Wiesenthal, Helmut, 2005: *Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Zweifel, Kritik, Hindernisse - Modi, Effekte, Optionen*. Lehrbrief (Kurs 34862-6-01-S1) der FernUniversität Hagen, Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften.
- Wolf, Charles Jr., 1987: Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment. In: *Journal of Public Policy*, 7, 43-70.
- Womack, James P.; Jones, Daniel T.; Roos, Daniel, 1992: *Die zweite Revolution in der Autoindustrie. Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts institute of Technology*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Yamamura, Kojo; Streeck, Wolfgang (eds.), 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Zahariadis, Nikolaos, 1999: Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 73-93.