

Werner Jann

Bågenholm, Andreas, Bauhr, Monika, Grimes, Marcia, & Rothstein, Bo (2021) (Eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: University Press. 847 Seiten. ISBN: 9780198858218.

Abstract

The *Oxford Handbook of the Quality of Government* delivers an authoritative and comprehensive overview of the foundations and findings from the Quality of Government (QoG) research agenda, mainly developed at the QoG Institute founded in 2004 in Gothenburg, Sweden. Starting from a rather narrow concept of QoG, focusing on impartiality, the handbook argues forcefully that the quality of public institutions is crucial for all kinds of social, economic, and political outcomes, that higher levels of QoG are related to higher levels of human well-being and political legitimacy, and are therefore more important than, for example, levels of liberal democracy. This rather narrow perspective of the handbook turns out to be one of its strengths, since all contributions start from identical concepts, while discussing all kinds of theoretical, empirical, and critical objections. All contributions offer very helpful overviews and systematic summaries of existing literature and are therefore very well suited for reading lists in academic courses, both in political science, public administration, and public management, but also in other areas like development studies, and especially also for scholars who may be skeptical of this approach.

Das Angebot an neuen Handbüchern im Bereich *Public Administration/Public Policy* reißt nicht ab, auch wenn nicht immer ganz klar ist, ob der Aufwand der Publikation (und auch der Lektüre) eines weiteren Handbuchs die erhofften systematischen und/oder innovativen Erkenntnisse erbringt (siehe dazu die Rezensionen verschiedener Handbücher in den letzten sechs Ausgaben von *dms*). In der Regel geht es darum, einen Überblick über das jeweilige Feld zu geben, meistens mit einer kritischen Analyse des aktuellen Forschungsstandes, der Identifikation von Forschungsdesideraten bis hin zu dem Versuch, die Erkenntnisse (neu) zu strukturieren.

Das vorliegende Handbuch hat einen ähnlichen Anspruch, aber es ist auch außergewöhnlich, weil es sich einem ganz speziellen Ansatz widmet, nämlich den Voraussetzungen und Folgen der Qualität des Regierens, der *Quality of Government*. Es liefert damit eine umfassende Bilanz eines Forschungsansatzes, der an dem 2004 gegründeten *Quality of Government (QoG) Institute* der Universität Göteborg in Schweden entwickelt und vorangetrieben wurde. Alle vier HerausgeberInnen sind Mitglieder des QoG-Instituts, Bo Rothstein ist einer der Gründer und bekanntesten Vertreter, und, wenn ich richtig gezählt habe, sind 15 der insgesamt 60 AutorInnen Mitglieder der Universität Göteborg und/oder des Instituts, und darüber hinaus andere dem Institut durch Veröffentlichungen und Ähnliches verbunden. Insgesamt dominieren jüngere skandinavische und angelsächsische AutorInnen.

Kernthema des QoG-Ansatzes, und damit auch des Handbuchs, ist die Überzeugung, dass die Qualität öffentlicher Institutionen entscheidend ist für eine Vielfalt sozialer, ökonomischer und politischer Eigenschaften und damit der Lebensqualität von Gesellschaften. Diese Qualität, so sowohl die theoretischen Annahmen wie die empirischen Ergebnisse, wird entscheidend bestimmt durch klassische Merkmale des öffentlichen Sektors, z. B. Unparteilichkeit, Professionalität, Meritokratie und Abwesenheit von Korruption. Alle AutorInnen beziehen sich dabei nicht nur auf diese gemeinsamen Annahmen, sondern, durchaus auch kritisch, auf eine bewusst einfache, knappe und normative Definition von Quality of Government (QoG), die ursprünglich auf Bo Rothstein und Jan Teorell (2008, p. 170) zurückgeht:

“When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law. In this context, impartiality is not a demand on actors on the input side of the political system, but first and foremost an attribute of the actions taken by civil servants, professional corps in the public services, law enforcement personnel and the like.” (p. 12)¹

Die Art und Weise wie *Public Policies* implementiert werden, so das zentrale Argument, ist für die Leistungsfähigkeit und Legitimation von Staaten und Regierungen wichtiger als die Frage, wie diese ausgestaltet sind und welche Ergebnisse sie zeigen. Die Achtung und Durchsetzung von Unparteilichkeit der Verwaltung ist auch relevanter als demokratische Rechte und Verfahren oder materielle Wohlfahrtsgewinne. Eine verlässliche Verwaltung stärkt das Vertrauen in Demokratie, nicht umgekehrt. Im Jargon der Policy-Forschung: Für staatliche Leistungsfähigkeit und Legitimation ist *Throughput* wichtiger als *Input*.

Diese gewollte Verengung des Ansatzes könnte eine Schwäche sein, ist aber in diesem Fall eindeutig eine Stärke, denn das Handbuch unternimmt es, die theoretischen und empirischen Grundlagen, Folgerungen und Ergebnisse dieser Annahmen in insgesamt acht Abschnitten und 38 Beiträgen kritisch zu diskutieren und zu systematisieren, und das Ergebnis ist beeindruckend.

Nachdem in der gemeinsamen Einleitung der HerausgeberInnen anhand verschiedener Beispiele (*narratives*) deutlich gemacht wird, warum ‚dismal government institutions‘, also Defizite staatlicher Institutionen, von entscheidender Bedeutung sind für die Erklärung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Staaten und welche inakzeptablen Konsequenzen diese institutionellen Defizite in allen möglichen Politikbereichen haben, geht es im ersten Abschnitt um „*Theory and Conceptualization*“. Im einleitenden Aufsatz gibt Bo Rothstein einen Überblick über die konzeptionellen Grundlagen als notwendige Voraussetzung der theoretischen Annahmen und empirischen Überprüfungen. Zwar ist auch die Konzeptualisierung von QoG umstritten, wie alle wichtigen Konzepte der Sozialwissenschaften, aber ohne die Klärung konzeptioneller Fragen und den Bezug auf gemeinsame Begriffe und Definitionen sind theoretische und empirische Fortschritte unmöglich, „*concept formation stands prior to quantification*“ (Sartori). Genau dies ist die Stärke dieses Handbuchs. Rothstein argumentiert überzeugend, warum QoG ein normatives, universelles, prozedurales und enges, eindimensionales Konzept sein soll, verdeutlicht die Vorzüge gegenüber bekannten anderen Konzepten wie *Rule of Law*, *Good Governance* und *Impersonal and Objective Rule*, und fertigt nebenbei auch kurz KritikerInnen aus den Bereichen Public Choice, Marxismus und Identitätspolitik ab. Insgesamt ein hervorragender und unverzichtbarer Einstieg in das Handbuch.

Auch die übrigen Beiträge in diesem ersten Teil zum ethischen Universalismus und der United Nations Convention against Corruption (UNCAC), zu den philosophischen Implikationen und zu den vielfältigen Beziehungen zum Konzept der Korruption sind lesenswert, aber wirklich interessant wird es dann im zweiten Teil „*Data and Methodological Approaches*“. Auch hier ist der erste Beitrag von Nicholas Charron „*Measuring the Unmeasurable? Taking Stock of QoG Measures*“ hervorzuheben, in dem die zahlreichen inzwischen vorhandenen Datenbestände, die nicht zuletzt auch durch das QoG-Institut erstellt wurden, kurz dargestellt und kritisch eingeordnet werden, also gängige Indikatoren und deren verschiedene Dimensionen, Korrelationen zwischen häufig verwendeten Indikatoren sowie Hauptkritikpunkte an bestehenden QoG-Daten, mit Anregungen für die künftige Messung von QoG. Aber nicht nur quantitative Vorgehensweisen werden kritisch diskutiert, sondern in den weiteren Beiträgen auch Möglichkeiten und Grenzen lokaler und historischer Fallstudien sowie ethnologischer Verfahren.

Im dritten Teil „*Democracy, Accountability and Participation*“ geht es um die Beziehungen klassischer politikwissenschaftlicher Konzepte zu QoG, also neben Demokratie und verschiedenen Formen von Rechenschaftspflichten um politische Unterstützung, Legitimität, Vertrauen, Populismus, Zivilgesellschaft und Wahlsysteme. Zentral sind dabei alle möglichen Formen der Korruption, wie sie entstehen und bekämpft werden können. Warum und wie spielt Korruption in so vielen politischen Systemen eine so große Rolle, warum werden z. B. korrupte PolitikerInnen immer wieder gewählt? Grundlegender Tenor ist, dass klassische politische Strukturen und Prozesse bisher eher überschätzt, gesellschaftliche und interne institutionelle Merkmale unterschätzt werden.

Der vierte Teil „*Sustainability and Development*“ vertieft diese Fragen, in dem den vielfältigen und reziproken Beziehungen zwischen mangelnder QoG und Korruption auf der einen, und Ungleichheit, ökonomischem Wachstum und Diversifikation, ökologischer Nachhaltigkeit und Bildung auf der anderen Seite nachgegangen wird. Im fünften Teil „*International Policies and Global Strategies*“ geht es dann logischerweise weiter mit den mannigfaltigen – und alles andere als überzeugenden – Bemühungen, Korruption im Bereich der Entwicklungshilfe und anderen internationalen Initiativen zu bekämpfen.

In den Beiträgen des sechsten Teils „*Diversity, Social Cohesion and Well-Being*“ werden die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Merkmalen und QoG untersucht, die wiederum in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit diskutiert werden. Behandelt werden u. a. Vertrauen, Gender-Gleichheit, ethnische Konflikte, gesellschaftliches Wohlbefinden (*Happiness*) und Leistungen jenseits klassischer staatlicher Institutionen. Im siebten Teil „*State Structure and Policy*“ geht es um die Relevanz eher verwaltungswissenschaftlicher Konzepte, also Bürokratie, Besteuerung, Wohlfahrtsstaat, aber auch um mögliche Fortschritte durch *Islands of Excellence* oder *Transformational Leadership* in problematischen Regierungsformen. Im abschließenden achten Teil „*State Building and Breakdown*“ werden noch einmal die grundlegenden Voraussetzungen von QoG problematisiert, also historische *Legacies*, Vorstellungen von *Sequencing*, die mögliche Abfolge von bürokratischen und demokratischen Reformen, aber auch zivile Konflikte und schließlich *Organized Crime*.

In einer knappen Rezension ist es unmöglich, alle diese vielfältigen Beiträge angemessen zu würdigen, und es ist auch offenkundig, dass dies die Kompetenzen des Rezensenten übersteigt. Aber die einzelnen Beiträge vermitteln insgesamt einen detaillierten, gründlichen und extrem hilfreichen Überblick über einen zentralen und bisher

zu wenig problematisierten Aspekt modernen Regierens, nämlich die Qualität der Institutionen des arbeitenden Staats und deren Bedeutung für die Lebensqualität moderner Gesellschaften. Dabei spielt die allumfassende Korruption in Entwicklungsländern und neueren Demokratien eine besondere Rolle, aber QoG geht weit darüber hinaus, denn auf operativer Ebene wird argumentiert, dass *Policy Making* weder durch informelle Zahlungen, Patronage, Parteizugehörigkeit, verwandtschaftliche oder andere Bindungen oder Voreingenommenheit aufgrund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht oder anderen Faktoren beeinträchtigt werden soll. QoG knüpft damit an klassische Konzepte wie legal-rationale Herrschaft, Bürokratie oder auch *Throughput Legitimacy* an, und verdeutlicht deren Relevanz gerade auch für moderne, demokratische Systeme. Im Prinzip geht es um die Merkmale eines starken, leistungsfähigen Staates.

Alle Beiträge liefern umfassende Übersichten und systematische Zusammenfassungen der relevanten Literatur und eignen sich daher hervorragend als Grundlagenliteratur in akademischen Kursen, sowohl in Politikwissenschaft, öffentlicher Verwaltung und öffentlichem Management oder auch der Entwicklungspolitik. Der Band verfügt über ein Register (das allerdings nicht ganz zuverlässig ist), aber ohnehin wird er vermutlich eher in der elektronischen Version genutzt werden. In dieser findet man auch für jeden Beitrag ein kurzes *Abstract* mit Schlagworten, das in der Druckfassung merkwürdigerweise fehlt. Insgesamt ist der Band ein weiteres überzeugendes Plädoyer dafür, dass die moderne Politikwissenschaft ihre immer noch vorhandene Fixierung auf die Input-Strukturen politischer Systeme überwinden sollte, in den Worten von Bo Rothstein:

“Since empirical research shows that higher levels of QoG (but not representative democracy) are related to higher levels of human well-being (and political legitimacy), one can argue that we as social and political scientists have a moral obligation to increase our ambitions to define, measure, and study what takes place at the “output” side of the political system.” (p. 19).

Besser kann man die Notwendigkeit aber auch das übergreifende Ziel einer empirischen Verwaltungswissenschaft kaum ausdrücken. Aber gerade auch wenn man von dieser Sichtweise (noch) nicht überzeugt sein sollte, besticht das Handbuch als grundlegende, umfassende und kritische Diskussion der Qualität administrativer Institutionen und ihrer Voraussetzungen und Folgen.

Anmerkung

- 1 Alle Seitenzahlen verweisen auf das Oxford Handbook of the Quality of Government.

Literatur

- Rothstein, Bo O., & Teorell, Jan A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>.

Anschrift des Autors

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, D-14482 Potsdam, August-Bebel-Str. 89,
 E-Mail: jann@uni-potsdam.de.