

2 Verwaltungsreform aus der Institutionenperspektive

Verwaltungsreformen sind gekennzeichnet durch Leitbilder und Programme, welche das angestrebte Ergebnis von Veränderungsprozessen und die dafür nötigen Umsetzungsschritte formulieren und festschreiben. Dabei ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die angestrebten Ziele stets in vollem Umfang verwirklicht werden. Ganz im Gegenteil: Erfahrungen aus der Reformpraxis zeigen, dass sich reformerische Idealvorstellungen häufig nur zu einem geringen Teil, d. h. mit z. T. substanziellen Abstrichen, durchsetzen lassen und nicht selten zu Ergebnissen führen, die in dem ursprünglichen Reformprogramm nicht vorgesehen waren oder gar unerwünscht sind (vgl. Abschnitt 1.2 weiter oben). Darüber hinaus ändern sich Zielvorstellungen im Laufe der Zeit, so dass Reformprogramme während der Implementation modifiziert werden. Und schließlich wird die Anpassung von Reformen nicht selten allein aufgrund von nicht vorhergesehenen Problemen oder Veränderungen der Umstände zur praktischen Notwendigkeit.

Verwaltungsreform ist daher mehr als die rein planerische Umsetzung programmatischer Idealvorstellungen. Sie wird bestimmt durch Inkonsistenzen und nichtintendierte Konsequenzen, welche sowohl Erfolge als auch Fehlschläge hervorbringen. Als Langzeitprojekt lassen sich Verwaltungsreformen also nur bedingt rational planen und folgen eher einem evolutionären als einem revolutionären Entwicklungspfad: Umwelteinflüsse treffen auf politisch-administrative Strukturen sowie Traditionen und entfalten in einem interdependenten Zusammenspiel mit diesen zeitlich kontingente Reformwirkungen (Toonen 2003: 473-474). Um diese komplexe Gemengelage analytisch greifbar zu machen, bietet sich ein Fokus auf die diese Konstellation strukturierenden Institutionen an. Als soziale Bezugssysteme bilden Institutionen den regulativen, normativen und kognitiven Rahmen für das Selbstverständnis und die sich daraus ergebenden Handlungsweisen der Reformakteure. Was dies im Einzelnen für Verwaltungsreformen bedeutet, soll im Folgenden näher beleuchtet werden. Dazu wird es zunächst um die Vorstellung einer integrativen Institutionenperspektive gehen, welche die Hauptströmungen des Neoinstitutionalismus in einem Drei-Säulen-Modell zusammenführt (Abschnitt 2.1). Aufbauend auf diesem Modell werden

anschließend drei Dimensionen von Verwaltungshandeln unterschieden (Abschnitt 2.2). Diese üben nicht nur einen gewissen Anpassungsdruck auf die Verwaltung aus (Abschnitt 2.3), sondern beeinflussen auch maßgeblich die Möglichkeiten und Grenzen von Verwaltungsreformen (Abschnitt 2.4). Das Kapitel schließt mit der Zuspitzung der gewonnenen Erkenntnisse in Form von für den empirischen Teil forschungsleitenden Ausgangshypothesen (Abschnitt 2.5).

2.1 Eine integrative Institutionenperspektive: Das Drei-Säulen-Modell

Institutionen haben stets eine wichtige Rolle für die Analyse politischer Phänomene gespielt. Bereits bei den Klassikern der politischen Theorie geht es um die Frage, welchen politischen Institutionen in Form von Staats- und Gesellschaftsordnungen der Vorzug vor anderen zu geben sei (z. B. Platon, Aristoteles, Machiavelli, Locke, Rousseau, Hobbes) (vgl. Rothstein 1996: 136-137). Mit Blick auf die jüngere Vergangenheit lässt sich zu Beginn der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts eine Dominanz formal-legalistischer Ansätze ausmachen. Das politisch-administrative System wurde vielfach beschrieben als die Summe aus politischen Organen und Verwaltungsstrukturen, welche das öffentliche Leben weitgehend prägen. Dieser vorwiegend deskriptive Ansatz nahm Institutionen ebenso als gegeben hin wie die klare Trennung von politischer Ordnung und Gesellschaft sowie jene von Politik und Verwaltung (Thoenig 2003: 127). In klarer Abgrenzung zu dieser Konzentration auf Gesetze und Verwaltungsstrukturen verbreitete sich in den 1950er und 1960er Jahren der Behaviorismus, dessen positivistisches Wissenschaftsverständnis bis heute die Politikwissenschaft – insbesondere in den USA – prägt.⁶ Statt formalen Regierungsinstitutionen stellt dieser Ansatz individuelle Akteure und dessen beobachtbares Verhalten in den Mittelpunkt der Analyse (Falter 1994: 45, 49). Der Fokus auf Eigenschaften, Einstellungen und Verhalten von Individuen und Gruppen konnte jedoch vielfach unterschiedliche politische Entwicklungen in verschiedenen Ländern kaum erklären. Die angenommene Konvergenz nationaler Politiken aufgrund ähnlich organisierter Akteure mit vergleichbaren Interessen ließ sich in der Praxis nur bedingt beobachten. Dagegen zeigten nicht zuletzt die unterschiedlichen Reaktionen auf die wirtschaftlichen Schocks der 1970er Jahre, dass nationale Eigenheiten durchaus von Bedeutung sind.

⁶ In Europa hat der Behaviorismus keine solch vorherrschende Stellung wie in den USA erlangt. Lediglich in einigen Teildisziplinen ist er zu größerem Einfluss gekommen, in Deutschland etwa in der Politischen Soziologie und der Wahlforschung (vgl. Schultze 1998: 71).

Mit der Frage nach den Bedingungen von Präferenzen und politischen Verhaltensweisen rückten institutionelle Faktoren daher wieder zunehmend in den Mittelpunkt wissenschaftlicher Diskussionen (van Waarden 2009: 283). Unter dem Dach des Neoinstitutionalismus gewannen institutionalistische Ansätze, welche den Institutionenbegriff der „alten“ InstitutionalistInnen weiterentwickelten, verstärkt an Bedeutung (Thelen/Steinmo 1992: 5-6; vgl. auch March/Olsen 1984, deren Artikel den Begriff des Neoinstitutionalismus maßgeblich geprägt hat). Heute ist die Beschäftigung mit Institutionen wieder Bestandteil des politikwissenschaftlichen Mainstreams (vgl. z. B. Boin/Kuipers 2008), so dass sich mit den Worten von Pierson und Skocpol (2002: 706) etwas überspitzt sagen lässt: „We are all institutionalists now.“⁷

Was Institutionen im Einzelnen ausmacht, ist jedoch weiterhin umstritten (vgl. z. B. Blondel 2008; Göhler/Schmalz-Bruhns 1988; Selznick 1996). Die bereits erwähnte Minimaldefinition von Institutionen als soziale Bezugssysteme mit handlungsleitender Wirkung ist analytisch zunächst wenig befriedigend, da sie in ihrer Allumfassendheit kaum etwas ausschließt. Dennoch dient sie als eine erste Annäherung an einen Begriff, der analytisch durchaus vielversprechend ist. Um den Begriff „Institution“ theoretisch und später auch empirisch nutzbar zu machen, ist allerdings dessen Spezifikation notwendig, d. h., es muss geklärt werden, um was für Bezugssysteme es sich handelt, wenn von Institutionen die Rede ist, und wie diese Bezugssysteme ihre handlungsleitende Wirkung entfalten. Zu diesem Zweck ist ein näherer Blick auf die Institutionendefinition von Richard Scott äußerst hilfreich, der die zentralen Aussagen der Hauptströmungen des Neoinstitutionalismus aufgreift und zusammenführt.

Als Hauptströmungen werden in der Regel Rational-Choice-, Historischer und Soziologischer Neoinstitutionalismus angeführt (Hall/Taylor 1996; vgl. auch Campbell 2004; Djelic 2010; Immergut 1998; Spehn 2006). Andere Autoren unterscheiden durchaus weitere Arten des Neoinstitutionalismus (z. B. Goodin 1996; Lowndes 1996; Peters 2005), doch lassen sich diese in der Regel als Spielart einer der drei genannten Hauptrichtungen einordnen. Damit ist auch bereits auf die Varianz innerhalb des Rational-Choice- (Shepsle 2008; Weingast 2002), Historischen (Pierson/Skocpol 2002; Sanders 2008) sowie Soziologischen (Gre-

⁷ An dieser Stelle soll keineswegs der Eindruck erweckt werden, dass es gegenwärtig neben dem Neoinstitutionalismus keine weiteren bedeutenden Theorieansätze gibt. Zwar lässt sich auch für die deutsche Politikwissenschaft sagen, dass der Neoinstitutionalismus eine herausragende Rolle spielt (Falter/Knodt 2007: 151), doch sollte aufgrund dessen nicht auf eine theoretische Monokultur geschlossen werden. Akteursbezogene Ansätze sind weiterhin von großer Bedeutung (Dethloff et al. 2007: 59), und in jüngster Zeit dominiert der Governance-Ansatz (Jann 2009: 493; Schuppert 2006, 2011) die Theoriediskussion.

enwood et al. 2008) Neoinstitutionalismus hingewiesen. Da sich die unterschiedlichen Richtungen jedoch nicht grundsätzlich gegenseitig ausschließen, sondern vielmehr jeweils unterschiedliche Aspekte von Institutionen hervorheben, bieten sich durchaus Möglichkeiten, die verschiedenen Perspektiven gewinnbringend zu kombinieren (Campbell 2004; DiMaggio 1998; Edeling 1998; Hall 2010; Hall/Taylor 1996; Hirsch/Lounsbury 1997; Jackson 2010; Schmidt 2006, 2009; van Waarden 2009). Eine besonders schlüssige Integration ist Scott mit seinem Drei-Säulen-Modell gelungen, das den Ausgangspunkt dieses Abschnitts bildet:

„Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.”
(Scott 2008b: 48)

Neben materiellen Ressourcen spielen demnach soziale Interaktionen und Bedeutungszuweisungen eine zentrale Rolle bei der Erklärung sozialer Phänomene. Institutionen entstehen und bestehen fort durch permanente Reproduktion in Form von sich regelmäßig wiederholenden Handlungsmustern. Sie werden von Generation zu Generation weitergegeben und erreichen eine hohe Stabilität und Dauerhaftigkeit. Ihre handlungsleitende Wirkung entfalten Institutionen, indem sie vorgeben, welche Verhaltensweisen legitim sind. Dadurch wird die Wahl der Akteure zwischen verschiedenen Handlungsalternativen zunächst begrenzt. Allerdings wirken Institutionen zugleich handlungsermöglichend, da sie Handlungsoptionen aufzeigen, die als legitim gelten und damit Sicherheit und Vertrauen in sozialen Interaktionen schaffen. Institutionell bedingtes Handeln ist also durchaus zielgerichtet, auch wenn dies nicht immer in vollem Bewusstsein der Akteure geschieht (Jepperson 1991: 143-147).

Institutionen sind grundsätzlich gekennzeichnet durch regulative, normative und kognitive Elemente, welche die drei Säulen von Institutionen bilden (vgl. Tabelle 2). Den Kern der regulativen Säule bilden Prozesse wie die Festlegung, Überwachung und Sanktionierung von Regeln. Akteurshandeln wird von rationalen Kosten-Nutzen-Überlegungen bestimmt und die Durchsetzung der Regeln beruht auf Zwang. Die vorherrschende Logik ist demnach die der Instrumentalität. Dabei wirken Institutionen nicht allein als Schranken, sondern ermöglichen durch die Bereitstellung von Erwartungssicherheit Handlungen sozialer Akteure. Diese Annahmen gehen weitgehend auf Vertreter der Rational-Choice-Variante des Neoinstitutionalismus zurück (vgl. North 1990; Williamson 1985). Die normative Säule von Institutionen hingegen besteht aus Normen und Werten, welche die Angemessenheit sozialen Verhaltens festlegen. Während Werte erwünschtes Verhalten sowie deren Standards enthalten, schreiben Normen entsprechendes Verhalten fest. Aus der normativen Perspektive geben Institutionen

demnach also nicht nur vor, welche Ziele zu verfolgen sind, sondern ebenso, wie diese auf legitime Weise verfolgt werden können. Kulturelle Prägung führt demnach zu einer moralischen Verpflichtung, die eine Logik der Angemessenheit handlungsleitend werden lässt (March/Olsen 1989: 23). Die dritte Säule schließlich betont die kognitive Dimension von Institutionen. Basierend auf der soziologischen Variante des Neoinstitutionalismus rücken nicht mehr hinterfragte Annahmen in den Mittelpunkt der Analyse, welche die Wahrnehmung und Interpretation von Akteuren prägen und der jeweiligen Situation entsprechende Verhaltensschemata bereitstellen (DiMaggio/Powell 1991: 15). Nur in Ausnahmefällen hinterfragt, haben sie den Status des Selbstverständlichen (*taken-for-grantedness*) (Berger/Luckmann 1967: 73). Handlungsleitend wirkt demnach eine Logik der Korrektheit, d. h., Verhaltensweisen werden von Akteuren nicht angenommen, weil sie als funktional oder angemessen gelten, sondern weil sie als wahr erachtet werden.

Tabelle 2: Die drei Säulen von Institutionen

	Regulativ	Normativ	Kognitiv
<i>Grundlage der Regelbefolgung</i>	Zweckdienlichkeit, Eigennutz	Soziale Verpflichtung	Akzeptanz, geteiltes Verständnis
<i>Ordnungsgrundlage</i>	Regulative Regeln	Bindende Erwartungen	Konstitutive Schemata
<i>Mechanismus</i>	Zwang	Normativ	Mimesis
<i>Logik</i>	Instrumentalität	Angemessenheit	Korrektheit
<i>Indikatoren</i>	Regeln, Gesetze, Sanktionen	Beglaubigung	Geteilte Überzeugungen und Handlungslogiken, Isomorphismus
<i>Legitimitätsgrundlage</i>	Rechtliche Sanktionen	Moralisch bestimmt	Versteh- und erkennbar, kulturell unterstützt

Quelle: Scott 2008b: 51

Die drei Säulen von Institutionen wirken in der Regel gemeinsam: Soziale Praktiken stützen sich ebenso auf verinnerlichte Selbstverständlichkeiten wie auf normative Vorgaben und autoritative Sanktionen. Die einzelnen Säulen sind jedoch nicht in jeder Situation gleich stark ausgeprägt. So kommt es durchaus vor, dass normative und kognitive Elemente stärker institutionalisiert sind als

regulative (z. B. im Fall systematischer Korruption). Dabei können durchaus auch Konflikte auftreten, wenn sich die Handlungsanforderungen der einzelnen Säulen widersprechen (auch hier kann Korruption als Beispiel dienen, etwa wenn eine verbreitete Korruptionspraxis scharfen Sanktionsmechanismen gegenübersteht [vgl. Misangyi et al. 2008]). Das Drei-Säulen-Modell löst die Spannungen und Widersprüche unterschiedlicher institutioneller Anforderungen also keineswegs auf. Die Differenzierung in regulative, normative und kognitive Elemente schärft lediglich den Blick für eben diese und macht sie fruchtbar für die Analyse von Institutionen und deren Wirkungen.

Die Kritik, dass eine derart weite Definition von Institutionen analytisch wenig hilfreich sei, ist dabei durchaus ernst zu nehmen. Wenn Institutionen neben sanktionierbaren Regeln auch Normen und kognitive Schemata beinhalten, dann umfasst dieses Konzept zwar einen Großteil der Faktoren, die soziales Handeln bestimmen, doch für die Erklärung spezifischer empirischer Phänomene scheint dies zunächst nur bedingt weiterzuhelfen: „if it means everything, then it means nothing“ (Rothstein 1996: 145; vgl. auch Luhmann 2000: 36; Mayntz/Scharpf 1995: 45-46; Palmer et al. 2008: 760). Das analytische Instrumentarium, welches die Institutionentheorie und das Drei-Säulen-Modell zur Verfügung stellen, erfordert demnach eine weitere Konkretisierung im Sinne eines Zuschnitts auf das jeweilige Erkenntnisinteresse. Gesucht wird also ein Ansatz, der erklärt, wann welche institutionellen Säulen von Bedeutung sind bzw. in welcher Form sich die verschiedenen institutionellen Anforderungen gegenseitig beeinflussen. Ein solcher Ansatz soll im verbleibenden Teil dieses Kapitels für den Bereich der Verwaltungsreform entwickelt werden. Vorneweg jedoch noch eine kurze Anmerkung zur Klärung des Verhältnisses von Institution und Organisation.

Im Mittelpunkt der folgenden Analyse steht die öffentliche Verwaltung sowohl als Organisation als auch als Institution. Organisationen sind als Zusammenschlüsse individueller Akteure zur Verwirklichung bestimmter Ziele zum einen als Zweckverbände zu verstehen (Göhler 1994: 41). Die Zusammenlegung von Ressourcen und das kollektive Handeln erlauben die Realisierung von Zielen, die für individuelle Akteure nicht oder nur schwer erreichbar sind. Neben der Ausrichtung auf bestimmte Ziele und Zwecke ist die Selbsterhaltung der Organisation durch Ressourcenbeschaffung, Aufnahme von Mitgliedern und der Koordination von deren Aktivitäten ein herausragendes Organisationsziel und organisationaler Selbstzweck (Bogumil/Schmid 2001: 13). Im Laufe der Zeit entwickeln sich jedoch durch die Interaktion von Organisation und Umwelt Normen und Regeln, die unabhängig von einzelnen Organisationsmitgliedern Bedeutung erlangen, d. h., sie sind organisationsspezifisch und interpersonal.

Auf diese Weise erhalten Organisationen eine Bedeutung, die über die Erfüllung rein technischer Anforderungen hinausgeht. Als eigenständige Bedeutungssysteme werden Organisationen zu Institutionen (Selnick 1957: 16-17; vgl. auch Edeling 2002: 226-227). In diesem Sinne ist auch Verwaltung nicht nur als Organisation, sondern ebenso als Institution zu verstehen (Zucker 1983, 1987). Für die Analyse von Verwaltungsreformen aus institutioneller Perspektive ist dies von grundlegender Bedeutung, da die Veränderung von Organisationen in der Regel immer auch mit der Veränderung von Institutionen verbunden ist.

2.2 Dimensionen von Verwaltungsreform

Aufbauend auf dem oben eingeführten Institutionenbegriff lassen sich drei analytische Dimensionen unterscheiden, welche die institutionellen und organisationalen Voraussetzungen politischen Handelns – und damit auch von Verwaltungshandeln – erfassen: Instrumentalität, Kultur und Mythen (vgl. Christensen et al. 2007; Jann 2006a). Instrumentalität meint in diesem Zusammenhang Verwaltungshandeln als politische Kontrolle zur Lösung von Problemen und dem Ausgleich widerstreitender Interessen von Akteuren, die auf einer Zweckrationalität basiert und in formalen Strukturen festgeschrieben ist (Logik der Konsequenz). Die kulturelle Dimension beinhaltet historisch gewachsene Traditionen und Regeln angemessenen Verhaltens innerhalb der Verwaltung und des politisch-administrativen Systems (Logik der Angemessenheit). Mythen schließlich umfassen vorherrschende Werte und Normen in der Umwelt öffentlicher Organisationen, welche handlungsleitende Wirkung entfalten, indem sie drängende Probleme definieren und entsprechende Lösungen vorgeben (Logik der Korrektheit).

Vergessen werden darf dabei jedoch nicht, dass neben der institutionellen auch eine technische Umwelt existiert. Für Politik und Verwaltung besteht Letztere aus den sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen und Problemlagen wie z. B. Globalisierung, demographischer Wandel und Finanzkrisen, denen sie sich gegenübersehen und für deren Gestaltung und Lösung sie das Mandat der Bürger erhalten haben. Welche Probleme und Lösungsansätze dabei im Einzelnen als relevant und sinnvoll erachtet werden, ist zwar wiederum institutionell bedingt, da auch technische Notwendigkeiten und Risiken relativ sind und vor den jeweiligen kulturellen und historischen Hintergründen unterschiedlich definiert werden. Allerdings beeinflusst die technische Umwelt umgekehrt auch Institutionen, indem sie deren Sinnhaftigkeit und Praxistauglichkeit bzw. Problemlösungsfähigkeit auf die Probe stellt und damit eine selektierende Wirkung bei der Auswahl von Institutionen entfaltet (vgl. Walgen-

bach/Meyer 2008: 70-71). Für die folgende Analyse bedeutet dies, dass trotz der herausragenden Rolle von Institutionen die Bedeutung der aktuellen Problemlage und technischer Notwendigkeiten nicht aus dem Auge verloren werden darf.

2.2.1 *Verwaltung als Instrument (Logik der Konsequenz)*

Die Dimension der Instrumentalität ist eng verbunden mit der Vorstellung rationalen Handelns. Handlungen sind rational, sofern in einer gegebenen Entscheidungssituation zweckgerichtet und vorausschauend die bestmögliche Handlungsalternative gewählt wird. Bestmöglich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der größtmögliche Nutzen entsprechend der individuellen Präferenzordnung realisiert wird. Die Entscheidung zwischen den möglichen Handlungsalternativen basiert zudem auf Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen Handlungen und zu erwartenden Folgen. Grundsätzlich bedeutet rationales Handeln also nicht mehr, als dass Akteure ihre subjektiven Präferenzen mit ihren subjektiven Vorstellungen von Realität in Einklang bringen bzw. Konsistenz herzustellen versuchen zwischen Handlung und Erwartung (Vanberg 2005: 34-35; vgl. auch Hill 2002: Kapitel 2).

Gemäß der instrumentellen Rationalität erfüllen Organisationen bestimmte Aufgaben, um extern festgelegte Ziele zu erreichen. Anhand dieser Zielvorgaben werden vorhandene Alternativen abgewogen und die zur Verfügung stehenden Mittel für die Realisierung der Vorgaben eingesetzt. Ziele und Aufgaben sind durch formale Strukturen und Prozesse klar definiert, und eine eindeutige Hierarchie erlaubt Entscheidungsträgern die effektive Steuerung der Organisation. Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung ist Weber ([1921-1922] 1972) als einflussreicher Vertreter dieser Richtung zu nennen, der die Funktion und Bedeutung einer hierarchisch organisierten sowie ziel- und zweckgerichteten Bürokratie umfassend analysiert hat. In der Tradition des Taylorismus bzw. des *scientific management* (Taylor [1911] 1967) mit seiner Fokussierung auf die Optimierung von Organisationsformen und Arbeitstechniken zielten US-amerikanische Politikwissenschaftler in der Zwischenkriegszeit auf die Formulierung allgemeiner Prinzipien öffentlicher Verwaltung (*scientific administration*) (Gulick/Urwick 1937), die ebenfalls das Bild von Organisationen und Verwaltungen als neutrale Instrumente rationaler Akteure gestalten.

Der strikte Fokus auf rationales Handeln individueller Akteure stößt jedoch schnell an Grenzen, wenn es um die Erklärung kollektiver Handlungen geht. Parlamentarische Mehrheiten beispielsweise müssten aus dieser Perspektive ständig wechseln, da aufgrund der individuellen Präferenzen und Kosten-Nutzen-Erwägungen dauernd neue Mehrheiten zu erwarten sind. Die Erfahrung

zeigt jedoch, dass parlamentarische Mehrheiten in gefestigten Demokratien relativ stabil sind. Am Beispiel des US-amerikanischen Kongresses weist Riker (1980) auf die Bedeutung von Verhaltens- und Verfahrensregeln hin, die trotz rational agierender Individuen für Stabilität sorgen. Institutionen strukturieren das strategische Handeln der Akteure, indem sie eine gewisse Erwartungssicherheit bezüglich des Verhaltens der Interaktionspartner gewährleisten. Als allgemein anerkannte Spielregeln (North 1990: 3) reduzieren Institutionen Transaktionskosten⁸ (Williamson 1985) und ermöglichen Kooperation und kollektives Handeln.

Analysiert wird kooperatives Verhalten aus der instrumentellen Perspektive häufig mit Hilfe von Prinzipal-Agent- sowie spieltheoretischen Modellen. Dem Prinzipal-Agent-Modell liegt die Annahme zugrunde, dass der Entscheidungsträger (Prinzipal) mit Hilfe von Anreiz- und Kontrollstrukturen die Handlungen des ausführenden Akteurs (Agent) steuern kann. Dies ist durchaus nicht selbstverständlich, da der Agent als Spezialist und ausführender Akteur über einen Informationsvorsprung verfügt, den er potenziell zu seinem Vorteil und dem Nachteil des Prinzipals nutzen kann. Anreiz- und Kontrollstrukturen sollen dem Prinzipal bei der Überbrückung dieser Informationsasymmetrie helfen. Als prominentes Beispiel für eine Prinzipal-Agent-Beziehung kann wiederum der US-amerikanische Kongress und die ihm untergeordneten Behörden dienen (McCubbins/Schwartz 1984).

Auch in der Spieltheorie wird davon ausgegangen, dass potenzielle Kooperationspartner durchaus widersprüchliche Interessen haben können. Kooperation wird nun durch Regeln ermöglicht, welche die sich überschneidenden Interessen in Einklang bringen. Institutionen dienen daher als Handlungsrahmen, innerhalb dessen Akteure durch sich wiederholende Interaktion Gemeinsamkeiten mit anderen Akteuren finden und durch Kooperation ihre gemeinsamen Präferenzen realisieren können (z. B. Axelrod 1984 am Beispiel des Gefangenendilemmas). Zentrale Funktion von Institutionen ist demnach die Herstellung und Aufrechterhaltung von Gleichgewichten zwischen interdependenten Akteuren (vgl. Shepsle 2008). Im Gegensatz zum Prinzipal-Agent-Modell geht es bei spieltheoretischen Überlegungen also in der Regel nicht um hierarchische, sondern um gleichberechtigte Austauschbeziehungen. Beide Ansätze betonen jedoch die Bedeutung

⁸ Soziale Austauschbeziehungen beinhalten aus der instrumentellen Rational-Choice-Perspektive immer auch Transaktionskosten. Bei Verträgen sind dies z. B. die Kosten, welche die Suche nach passenden Partnern, das Aushandeln der Vertragsbedingungen sowie die Überprüfung der Einhaltung der Vereinbarungen verursachen (Richter 1996: 4).

von Institutionen und Organisationen als Instrumente rational handelnder Akteure.

Eine bedeutsame Modifikation erhält das Konzept der instrumentellen Rationalität durch das Aufzeigen von deren Grenzen durch Herbert Simon (1965, 1985). Demnach wird rationales Verhalten dadurch begrenzt, dass die Informationsbasis der Handelnden ebenso wenig umfassend sein kann, wie das Wissen um die Konsequenzen der eigenen Entscheidungen (*bounded rationality*). Da diese Konsequenzen in der Zukunft liegen, können sie lediglich erahnt werden. Schließlich würde eine unbegrenzte Rationalität die Wahl zwischen allen möglichen Handlungsalternativen notwendig machen; tatsächlich stehen dem Handelnden jedoch lediglich einige wenige Alternativen zur Verfügung. Grund für diese Begrenzung der Rationalität sind sowohl die Grenzen kognitiver Fähigkeiten als auch die des relevanten Wissens der Akteure. Für das tatsächliche Akteurshandeln hat dies folgende Konsequenzen: Zum einen geht es für Individuen und Organisationen nicht in erster Linie darum, maximale Ergebnisse zu erzielen (*maximising*), sondern befriedigende (*satisficing*). Angesichts begrenzten Wissens und eingeschränkter Fähigkeiten ist dies durchaus rational. Darüber hinaus ergeben sich Handlungsalternativen und deren Konsequenzen sequenziell im Rahmen eines Suchprozesses, in dem einzelne Handlungen erprobt werden. Auf diese Weise entstehen Handlungsrepertoires, die in ähnlichen sich wiederholenden Situationen zur Anwendung kommen (March/Simon 1958: 169). Demnach kann Verhalten durchaus strategisch und zielorientiert sein, auch wenn lediglich befriedigende Ergebnisse angestrebt werden und auf bereits bewährte Handlungsmuster zurückgegriffen wird.

Der Schwerpunkt der Analyse liegt also auch unter der Annahme begrenzter Rationalität weiterhin auf der Bedeutung rationalen Handelns. Dieses mag beschränkt sein, doch es bleibt das rationale Kalkül der Durchsetzung individueller bzw. organisatorischer Präferenzen, welches Entscheidungen und Verhalten der Akteure bestimmt. Formelle Organisationen haben in diesem Zusammenhang die Funktion, den rationalen Interessen der Akteure gerecht zu werden, indem sie deren Zielen dienen. Bezeichnend für die instrumentelle Dimension von Verwaltungshandeln ist daher eine Logik der Konsequenz (*logic of consequentiality*): Regeln und deren Interpretationen sind Gegenstand rationaler Wahl ihrem Eigeninteresse folgender Akteure. Entschieden und gehandelt wird nach der Abwägung der vorhandenen Alternativen aufgrund individueller Präferenzen und Werte sowie der antizipierten Konsequenzen der Alternativen. Gewählt wird dementsprechend diejenige Alternative, welche die besten Konsequenzen bezüglich der individuellen Präferenzen und Werte erwarten lässt (March/Olsen 2004: 5). Die instrumentelle Dimension stellt damit Erklärungen für die Handlungen einzelner

Reform der Kommunalverwaltung in England und
Deutschland

New Public Management zwischen Reformrhetorik und
Reformergebnissen

Barkowsky, K.

2014, X, 314 S. 26 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05087-0