

2. Steuerung von politischen Programmen

Der theoretische Analyserahmen umspannt die Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung. Die Studie schließt an drei Forschungsstränge an, die in den vergangenen Jahren die wissenschaftliche Diskussion über staatliche wie privatwirtschaftliche Steuerungsprobleme und Steuerungsmöglichkeiten innerhalb der Politik- und Sozialwissenschaft geprägt haben: (1.) die politikwissenschaftliche Diskussion zwischen Systemtheorie und (2.) Governance-Ansatz, (3.) Akteursorientierten Institutionalismus und (4.) den Lösungsmöglichkeiten des institutionenökonomischen Ansatzes.

Zunächst werden die wichtigsten theoretischen Grundlagen erörtert, auf denen diese Analyse aufgebaut ist. Dazu zählt ein Überblick über die Steuerungstheorie und Governance-Forschung. Anschließend folgt auf der Basis des Governance-Ansatzes, der Institutionenökonomik und des Akteurs-orientierten Institutionalismus eine Konkretisierung des für die Analyse zugrunde gelegten Theorierahmens.

Die erwähnten Ansätze sind im Kontext dieser Studie deshalb von Bedeutung, weil sie sich sowohl mit den Ursachen für Implementationschwierigkeiten von politischen Programmen bzw. Projekten als auch Lösungskonzepten einer verbesserten Umsetzung beschäftigen. Damit sind sie zugleich Ausgangspunkt für die Beobachtung und Beurteilung von Implementationsschwierigkeiten und Lösungskonzepten für eine verbesserte Umsetzung des Baus bzw. Ausbaus von Groß-Flughäfen.

2.1 Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze

Die einzelnen Ursachen für die Implementationsschwierigkeiten – bis hin zum Scheitern von staatlichen Programmen und Projekten – werden in der empirischen und theoretischen Forschung vielfältig und zum Teil auch sehr unterschiedlich beantwortet. Zu Diskussionen führte jedoch weniger die Frage nach den Ursachen für Implementationsprobleme, sondern ob eine staatliche Steuerung überhaupt möglich ist. Gemein ist den Untersuchungen eine einheitliche Beobachtung: Der Staat steht nicht mehr im Zentrum

der Steuerung, sondern teilt sich die Verantwortung mit gesellschaftlichen Akteuren.

Bisher galt, dass „von oben nach unten“ regiert wird. Demokratisches staatliches Regieren muss dabei u.a. sich beziehend auf Lipset neben einer effizienten Modernisierung zwei wesentliche Funktionen erfüllen: Zum einen muss der Staat effektiv sein, in dem gesellschaftliche Probleme gelöst werden und zum anderen muss er demokratisch legitimiert sein, um Akzeptanz finden zu können.

„(...) the stability of a given democratic system depends not only on the system's efficiency in modernization but also upon the effectiveness and legitimacy of the political system.“²⁷

Genau diese Vorstellung funktioniert jedoch nicht mehr. Ist der Staat effektiv, ist er häufig nicht demokratisch legitimiert; Ist er demokratisch legitimiert, ist er häufig nicht mehr effektiv; oder aber er ist weder demokratisch legitimiert noch effektiv.

Um dieses Problem zu lösen und damit die gesellschaftlichen Probleme anzugehen, wurde bis Ende der 1960er Jahre des letzten Jahrhunderts eine Reformierung des politisch-administrativen Systems angestoßen. Als Vorbild galten die USA. Hier wurde 1965 unter der Regierung von Präsident Lyndon B. Johnson ein neues "Planning-Programming-Budgeting-System" (PPBS) eingeführt. PPBS sollte langfristig die Effektivität der Verwaltung verbessern, indem klarer Ziele definiert wurden, die Kosten und Nutzen politischer Programme definiert und bewertet wurden und dies wiederum mit dem Budget und der langfristigen Finanzplanung verknüpft wurde.²⁸

Daraus entwickelte sich in den 1970er Jahren eine umfassende Planungsliteratur. Die in Deutschland insbesondere durch Mayntz und

²⁷ Lipset, S. M.: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: The American Political Science Review. Vol. 53, No. 1/March 1959, S. 86.

²⁸ vgl. Toffler, A.: Der Zukunftsschock. Bern, München, Wien ² 1970.

Scharpf beeinflusst wurde.²⁹ Die Vorstellung eines Staates der „Leistung- und Daseinsvorsorge“ führte jedoch zu immer größeren Erwartungen an die staatliche Aufgabenerfüllung.

Trotz der Reformen konnte die staatliche Steuerungsfähigkeit nicht signifikant verbessert werden. Gleichzeitig sank die Legitimation gegenüber dem politischen System. In der Politik- und Sozialwissenschaft wird dies auch als Krise des Staates oder der Unregierbarkeit des Staates bezeichnet. Die Steuerungstheoretiker mussten sich also erneut den Fragen stellen, wer steuert, wie wird gesteuert und was wird gesteuert.³⁰

2.1.1 Implementationstheorie

Bisher ging man von einer klaren Zweiteilung zwischen dem staatlichen Steuerungssubjekt und dem gesellschaftlichen Steuerungsobjekt aus, das heißt der Staat regiert von oben nach unten. Durch empirische Policy-Analysen, die das Steuerungssubjekt nicht mehr mit dem Staat, sondern mit einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Wahrnehmungen, Aufgaben, Interessen, Zielen und Strategien gleichsetzt, wurden private Akteure als Teil der Policy-Analyse nun mit einbezogen und die Zweiteilung aus wissenschaftlicher Perspektive aufgehoben. Untersuchungen der Implementationsforschung, die unter anderem Ursachen des erfolglosen Steuerns an Steuerungs-widerständen auf Seiten der Adressaten festmachten, bestätigten diesen Wandel. Ging man bisher davon aus, dass Gesetze verabschiedet und damit das Problem für den Gesetzgeber gelöst war, konnten Jeff Pressman und Aaron Wildavsky in einer Studie zur Implementation sozialpolitischer Programme feststellen, dass die

²⁹ vgl. Mayntz, R./ Scharpf, F.W.: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: ders.: Planungsorganisation – Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973. S. 115-145.

³⁰ ebda., S. 115-145.

Durchführungsphase und mit ihr die daran beteiligten Akteure über Erfolg oder Misserfolg entscheiden.³¹

2.1.2 Systemtheorie

Die eigentliche Ursache für das Scheitern von politischen Programmen und somit der Wandel des Verständnisses von politischer Steuerung wird jedoch in der Politikwissenschaft mit dem Eintreten der sozialwissenschaftlichen Modernisierungstheorie in die Policy-Forschung verbunden. Die Erklärungsansätze für die Grenzen politischer Steuerung und damit die Ursache für das Scheitern oder die Verzögerung von politischen Projekten basieren in Deutschland zumeist auf dem systemtheoretischen Ansatz von Niklas Luhmann. Zugleich werden jedoch die Schlussfolgerungen, die Luhmann daraus zieht – wie auch in dieser Studie – in der mehrheitlichen Ursachenforschung akteurszentrierter Ansätze abgelehnt, da aus ihrer Sicht Luhmann den Versuch jeglicher politischer Steuerung anderer gesellschaftlicher Teilsysteme für unmöglich hält.

Im Mittelpunkt der Erklärung von Steuerungsdefiziten steht bei Luhmann die funktionale Differenzierung – dem auch diese Studie folgt.

Unter funktionaler Differenzierung wird dabei verstanden, dass sich Gesellschaften aufgrund des stetig voranschreitenden Modernisierungsprozesses arbeitsteilig in eine Vielzahl von Teilsystemen aufgliedern, in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, das Rechtssystem, die Religion, die Familie, das Erziehungssystem und das Gesundheitssystem – und dabei spezifische Leistungen erbringen, die nur sie leisten können, gleichzeitig sich jedoch in Abhängigkeit zu den anderen Teilsystemen befinden.³²

Niklas Luhmann versteht moderne Gesellschaften dabei als sich selbst immer wieder reproduzierend, das heißt, autopoietisch. Entscheidend sind

³¹ Pressman, J./ Wildawsky, A.: Implemenation, a.a.O.

³² Luhmann, N.: Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen ³ 2005.

dabei die Kommunikationssysteme der einzelnen Teilsysteme, die in sich geschlossen sind. Luhmann bezeichnet sie als selbstreferentiell, das heißt, es besteht keine Möglichkeit der Kommunikation zwischen den verschiedenen Teilsystemen. Obschon die Funktionssysteme in einer gewissen gegenseitigen Abhängigkeit stehen und sich gegenseitig beeinflussen, schließt er eine übergreifende Kommunikation aus. Dies gilt auch für das Verhältnis zwischen dem politischen System und den übrigen Teilsystemen:

*„Das politische System kann (...) nur sich selbst steuern (...). Das dies geschieht und wie dies geschieht, hat ohne Zweifel gewaltige Auswirkungen auf die Gesellschaft (...). Aber dieser Effekt ist schon nicht mehr Steuerung und auch nicht steuerbar.“*³³

Gleichwohl kommt Luhmann nicht immer zu einem negativen Urteil über Möglichkeiten der Steuerung. Entscheidend ist dabei aus seiner Sicht der Umgang mit dem Begriff der Steuerung:

*„Gegenstand von Steuerung sind nicht Systeme, sondern spezifische Differenzen (und nur wenige eignen sich). So gesehen mögen in komplexen Systemen Steuerungsmöglichkeiten zunehmen und, proportional im Verhältnis zu unzähligen erzeugten und verstärkten Differenzen, abnehmen.“*³⁴

Unter „spezifischen Differenzen“ versteht er beispielsweise den Unterschied zwischen Regierung und Opposition im politischen System.

Das politische System ist somit zu einer gewissen Selbststeuerung in der Lage, aber nicht mehr Steuerungszentrum und folglich nicht fähig andere Teilsysteme zu steuern.

³³ Luhmann, N.: Grenzen der Steuerung. In: ders.: Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt 1988, S. 337.

³⁴ Luhmann, N.: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift. 30. Jg., Heft 1/ 1989, S. 4-9 (8).

Die verschiedenen Teilsysteme der Gesellschaft haben ihre Eigenlogiken und entwickeln Eigendynamiken; eine Steuerung von „außen“ durch die Politik ist daher nur begrenzt möglich.

„Jedes Funktionssystem orientiert sich an eigenen Unterscheidungen, also an eigenen Realitätskonstruktionen (...). Kein Steuerungsversuch kann diese Differenzen aufheben oder überbrücken“. So kann beispielsweise, „was die Wirtschaft an Selbststeuerung nicht erbringen kann, eben von der Politik geleistet werden (...).“ „Sie kollidiert hart mit dem Faktum der funktionalen Differenzierung, das es ausschließt, dass Systeme wechselseitig füreinander einspringen können.“³⁵

Folglich gibt es kein politisches Steuerungszentrum, das von oben nach unten die gesellschaftlichen Probleme löst. Darüber hinaus nimmt Luhmann das Problem des immer schnelleren Wandels auf, das dazu führt, dass während etwas gesteuert wird, milliardenfach in unzähligen Fällen bereits etwas anderes geschieht und somit gezielte Steuerung praktisch unmöglich ist.³⁶

Mit dem Aufzeigen der zunehmenden Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Funktionsbereichen gibt Luhmann die Erklärung für die Überforderung des Staates und für das Nichtvorhandensein eines staatlichen Steuerungszentrums.

Der Beginn dieser Entwicklung wird im 19. Jahrhundert verortet. Die einsetzende Industrialisierung und die Demokratisierung führen zu einem breiteren Zugang zu Macht. Bürger können nun aktiv mitsprechen und ihre Bürgerrechte sind gesichert. Zugleich verändert sich mit dieser Entwicklung die Organisation von Macht, das heißt, dass quer zur bisherigen formalen Organisation von Befugnissen und Kompetenzen Netzwerke der Ab- und Mitsprache, des Aushandelns, Uminterpretierens und möglichen Widerstands entstehen können. Dies allein führt nicht oder muss nicht zum

35 Luhmann, N.: Grenzen der Steuerung, a.a.O., S. 325.

36 Luhmann, N.: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, a.a.O., S. 8.

Steuerungsversagen führen. So könnte die Selbststeuerungsfähigkeit der segmentär gegliederten Funktionssysteme die Politik von ihren Steuerungsaufgaben auch entlasten. Zum Problem wird jedoch laut Beck zum einen die Erwartungsüberlastung und zum anderen, dass aus Steuerungsobjekten veto-fähige Partner in Verhandlungssystemen werden.³⁷

Die Erwartungsüberlastung wird dabei in den verschiedenen Ansätzen sehr unterschiedlich erklärt.

Gemein ist allen Ansätzen, dass sie die steigende Anspruchshaltung als prozesshaft oder kreisförmig beschreiben, das heißt, dass diese Entwicklung keinen Endpunkt kennt und somit der Staat in seinen Steuerungsbemühungen permanent überfordert scheint.

Parallel oder nachfolgend zur steigenden Anspruchshaltung gegenüber dem Staat nehmen die gesellschaftlichen Akteure zugleich die hinzugekommenen Rechte wahr und werden zu veto-fähigen Partnern. So folgert Beck:

„Auch Gerichte werden zu überall präsenten Kontrollinstanzen politischer Entscheidungen; und dies charakteristischerweise genau in dem Maße, in dem einerseits Richter ihre „richterliche Unabhängigkeit“ auch gegen den politischen Strich wahrnehmen und andererseits die Bürger sich vom untertänigen Attribut staatlicher Erlasse zum politischen Partizipant entwickeln und ihre Rechte notfalls auch gegen den Staat vor Gericht einzuklagen versuchen. Es entstehen für den unabhängigen Richter Entscheidungsräume, und das heißt: pluralisiert und politisiert die Urteilsfindung. Der Gesetzesgeber tritt immer häufiger in die Rolle des Beklagten vor Gericht.“³⁸

³⁷ Beck, U.: Entgrenzung der Politik: Zum Verhältnis von politischer Steuerung und technisch-ökonomischen Wandel in der Risikogesellschaft. In: ders.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main 1986, S. 300-324.

³⁸ ebda., S. 316.

2.2 Gründe für Steuerungsversagen

Obwohl die Systemtheorie zur Basis der Erklärungsansätze von Steuerungsdefiziten geworden ist, wird den daraus gefolgerten Ergebnis einer völligen politischen Unsteuerbarkeit oder dem Versagen des Staates in dieser Studie nicht gefolgt.

Zunächst kann argumentiert werden, dass die Systemtheorie – ausgehend von der Unregierbarkeit politischer Systeme – jegliche Politikfeldanalyse obsolet macht. Denn wo keine Steuerung stattfindet, braucht es auch keine Untersuchung über deren Steuerungsfähigkeit des politisch Handelnden und der gesellschaftlichen Steuerbarkeit. Es gibt also keine Weiterentwicklungsmöglichkeiten. So folgert Renate Mayntz:

„Die systemtheoretische Einbettung der Steuerungsdiskussion war zwar geeignet die fragwürdigen Prämissen der verbreiteten Klagen über staatliche Steuerungsmängel aufzuweisen. Die autopoietische Variante der Systemtheorie konnte jedoch lediglich den vermeintlichen Rückzug des Staates erklären, vermochte aber der politikwissenschaftlichen Diskussion keine positiven Impulse zu geben. Der Grund hierfür liegt darin, dass zentrale politische Steuerung im systemtheoretischen Modell nicht nur unmöglich ist, sondern dass es dafür auch keinen Bedarf gibt.“³⁹

Um jedoch den systemtheoretischen Ansatz zur Frage der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Regelungsfelder brauchbar zu machen und zugleich nicht in Luhmanns „*Steuerungspessimismus*“ zu verfallen, bedarf es, aus der Sicht von Mayntz einer „*positiven Theoriebildung*.“⁴⁰

Das zentrale Argument Akteurs-bezogener Ansätze lautet daher in Auseinandersetzung mit Luhmanns Kommunikationsbarriere zwischen den gesellschaftlichen Funktionssystemen, dass sie im Gegensatz zu Luhmann, der lediglich eine Perturbation der verschiedenen Teilsysteme

³⁹ Mayntz, R.: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, a.a.O., S. 154.

⁴⁰ ebda., S.154.

für möglich hält, von einer Transparenz bzw. Interaktion zwischen den funktional differenzierten Kommunikationssystemen ausgehen.⁴¹

Scharpf wendet ein, dass selbst wenn ein funktionsspezifischer Code nur die Kommunikation im eigenen Sprachsystem strukturieren kann, doch zu bedenken ist, dass ja in diesen Kommunikationssystemen Individuen und Organisationen mit einer eigenständigen Selbstreferentialität tätig sind, die zum Teil sogar gleichzeitig mehreren Funktionssystemen angehören. Für diese alle gehören dann nicht nur das jeweils „eigene“, sondern auch alle anderen Funktionssysteme zu den potentiell entscheidungsrelevanten Randbedingungen und hier liegen dann auch die Chancen politischer Steuerung.⁴²

Weiterhin argumentiert Mayntz, dass weder das Verhandeln mit gesellschaftlichen Akteuren noch die Delegation von Regelungsfunktionen an Institutionen der Selbstverwaltung einen Steuerungsverzicht bedeuten muss, sondern als reiner Formenwandel der Politik zu verstehen ist.⁴³

Daraus ergibt sich eine Vielfalt an Regelungsformen, die von spontaner, ungeplanter Selbstorganisation bis zur zentralen Steuerung reicht. Die Ursachen für den Steuerungsverlust oder die Unregierbarkeit, werden erkannt, aber zugleich als Chance bzw. als Formenwandel gewertet.

Der Wandel der Machtausübung im demokratisch politischen System wandelt das Verständnis von politischer Steuerung. Hierunter wird der Wandel von einer zentralen hierarchischen „von oben nach unten“ zu einer kooperativen oder netzwerkartigen Steuerung verstanden.⁴⁴

⁴¹ Scharpf, F.W.: Politische Steuerung und Politische Institution. In: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg, Heft 1/ 1989, S. 10-21 (14).

⁴² ebda., S. 15.

⁴³ Mayntz, R.: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, a.a.O., S. 159.

⁴⁴ Mayntz, R.: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, a.a.O., S. 13; Mayntz, R.: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, a.a.O., S.163.

Dieses neue Politikverständnis spiegelt sich in den Begriffen wie „*der verhandelnde Staat*“, „*der interaktive Staat*“, „*der lernende Staat*“, „*der argumentierende Staat*“, „*der innovative Staat*“ oder „*der aktivierende Staat*“ wider.

Scharpf geht dabei davon aus, dass diese neuen kollektiven oder kooperativen Akteure, die jeweils über bestimmte Anteile an Steuerungsressourcen verfügen oder mitverfügen und gleichzeitig sehr unterschiedliche Interessen haben, sich gegenseitig berücksichtigen können.⁴⁵

Dieser Formenwandel bringt jedoch nicht nur Vorteile, sondern kann auch zu neuen Herausforderungen (Steuerungsdefiziten) führen. So ist beim Bau von Flughäfen äußerst umstritten, ob neue Regelungsverfahren für eine verbesserte Umsetzung sorgen.

Zwar bilden sie in der Regel die Entwicklung des politischen Systems besser ab, lösen aber immer noch nicht die erheblichen Verzögerungen von bis zu 30 Jahren beim Bau von Großprojekten, wie eben auch bei dem Bau eines Flughafens in Deutschland.

Wenn nun die neuen Verhandlungsformen die Problematik der wenig effizienten Programmumsetzung erneut nicht zu lösen vermögen, muss vermutet werden, dass die Ursache für eine verzögerte Realisierung von Flughäfen nicht mehr allein bei der Vielzahl der Akteure, sondern in den Verhandlungsformen – innerhalb derer die komplexen Akteure agieren – zu suchen ist. Renate Mayntz bezeichnet den erweiterten Blick von den Akteuren auf die Verhandlungsformen auch „als Verschiebung der Perspektive von Steuerung zu „*Governance*“.“⁴⁶

2.2.1 Governance

Nun ist der Begriff „*Governance*“ nicht gänzlich unbelastet, da er sowohl normativ als Gestaltungsprinzip im Sinne von „*Good Governance*“ als auch

⁴⁵ Scharpf, F. W.: Politische Steuerung und Politische Institution, a.a.O., S. 14.

⁴⁶ Mayntz, R.: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, a.a.O., S. 13.

als Gegenbegriff zur „*hierarchischen Steuerung*“⁴⁷ verwendet wird. Gefolgt wird hier der von Mayntz benutzten neutraleren Begriffsbenutzung, die „*Governance*“ in eine institutionalistische Perspektive rückt.

Sie definiert „*Governance*“ als:

*„(...) alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination. Das eigentlich >> Politische<<, das interventionistische Handeln tritt dabei in den Hintergrund: nicht die Intervention, das Steuerungshandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure steht nun im Vordergrund.“*⁴⁸

Unter „*Governance*“ ist bei Mayntz der Regelungsaspekt in komplexen Strukturen zu verstehen, der externe Einflüsse wie Selbststeuerung mit einbezieht.⁴⁹

Gefragt wird nun nach Gründen, warum „*Governance*“ in komplexen Interaktionsformen nicht auch effizient ist. Dies folgt der These, dass die erfolgreiche, verzögerte oder gescheiterte Implementation politischer Programme und Projekte nicht nur durch individuelles und/oder korporatives Handeln, sondern auch durch Institutionen bestimmt wird.

2.2.2 Institutionen

Der Begriff Institutionen wird dabei in der Wissenschaft sehr unterschied-

Der Begriff *Hierarchische Steuerung* geht zurück auf Scharpf, der zwischen hierarchischer Steuerung, Mehrheitsentscheidung und Verhandlung in Demokratien unterscheidet (Scharpf, F.: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000, S. 281ff.). Scharpf lehnt sich hier an Lehmbruch an, der drei Regelsysteme in modernen Demokratien unterscheidet: Das hierarchisch-autoritäre Regelsystem, das Regelsystem des Parteienwettbewerbs und das Regelsystem des Verhandels. Hierarchie bezeichnet hier die hierarchisch-bürokratische Entscheidungsfindung ohne Einbezug des einzelnen Bürgers. (Lehmbruch, G.: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Opladen ² 1998, S. 14-19.)

⁴⁸ Mayntz, R.: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, a.a.O., S. 14.

⁴⁹ ebda., S.15.

lich verwendet, was zunächst eine Klärung des Begriffs und dessen Nutzung im Rahmen der Arbeit erfordert.

Unter Institutionen können regelmäßige Zusammenkünfte, ein Vertrag oder aber auch die besondere Autorität einer Person verstanden werden. Auch Orte, an denen häufige Treffen stattfinden oder öffentliche Einrichtungen werden als Institutionen bezeichnet. Der Wortgebrauch ist generell nicht eindeutig. So wird in vielen Einführungen darauf hingewiesen, dass der Begriff keine Trennschärfe besitzt.

Institutionen werden sowohl als soziale Gebilde als auch als normative Verhaltensmuster verstanden. Aufgrund seiner Bedeutungsvielfalt ist eine Nutzung des Begriffs im Rahmen dieser Untersuchung nicht einfach. Allerdings gibt es trotz der verschiedenen Definitionen eine Gemeinsamkeit, auf die sich die Nutzung des Begriffs hier stützt. Gemein ist den meisten Ansätzen, dass unter Institutionen von der Gesellschaft anerkannte Regelsysteme verstanden werden. Sie sollen das Verhalten von Individuen lenken und das Verhalten anderer Individuen koordinieren, um auf diese Weise kollektives Handeln möglich zu machen. Jepperson versteht dabei unter Anerkennung oder Gegebenheit von Institutionen, dass Akteure Gründe für ihre Existenz und ihren Zweck angeben können, sie als relativ feste Einrichtung in ihrer sozialen Umwelt behandeln und als zweckmäßige und sinnvolle Elemente eben dieser Umwelt erklären können.⁵⁰ Scott argumentiert weiter, dass Institutionen dadurch Anerkennung erhalten, da sie aus kognitiven, normativen und regulativen Strukturen und Handlungen bestehen, so dass sie (gesellschaftliche) Stabilität zur Folge haben. Diese drei Strukturen (regulative, kognitive und normative) bezeichnet Scott als Grundpfeiler der Institution.⁵¹

⁵⁰ Jepperson, R.: Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: Powell, W./ DiMaggio, P.: The new institutionalism in organizational analysis. Chicago 1991, S. 143-163 (147).

⁵¹ Scott, R.W.: Institutions and Organizations. Thousand Oaks (CA) 1995, S.33f.

Tabelle 2.1 Three Pillars of Institutions

Pillar			
	Regulative	Normative	Cognitive
Basis of compliance	Expedience	Social Obligation	Taken for granted
Mechanisms	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules, Laws, Sanctions	Certification, accreditation	Prevalence, isomorphism
Basis of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Culturally supported, conceptually correct

Quelle: Scott, Richard W.: Institutions and Organizations. Thousand Oaks 2001, S. 52.

Die regulative Struktur bezieht sich auf die handlungsbegrenzenden und – regulierenden Pfeiler von Institutionen und beinhaltet die Regelsetzung, die Beobachtung, die Kontrolle und die Sanktionierung von Verhalten. Die Sanktionierung des Verhaltens, so argumentiert Scott dabei, sorgt dafür, dass sich die Akteure konform zu den Institutionen verhalten.⁵²

Die normative Struktur beinhaltet den bewertenden, vorschreibenden und verpflichtenden Pfeiler von Institutionen. Institutionen, deren Normen und Werte akzeptiert sind, führen zu Legitimität und sorgen so für Stabilität.⁵³

Die kognitive Struktur von Institutionen bezieht sich auf die Wahrnehmung von „Wirklichkeit“ in einer Gesellschaft und die daraus resultierende Sinnhaftigkeit von Wirklichkeit.⁵⁴ Obschon Scott darauf hinweist, dass

⁵² Scott, R.W.: Institutions and Organizations. Thousand Oaks (CA) 2001, S. 52f.

⁵³ ebda., S. 54f.

⁵⁴ ebda., S. 57.

Institutionen selten zu gleichen Teilen auf allen drei Säulen ruhen, stellt sich doch die Frage:

Was passiert, wenn Institutionen den Zustand eines anerkannten Regelsystems noch nicht erreicht haben?

Institutionalisten unterscheiden hier zwischen dem Prozess und dem Zustand der Institutionalisierung.

Institutionalisierung als Prozess meint:

„(...) den Vorgang, durch den sich soziale Beziehungen und Handlungen zu nicht mehr zu hinterfragenden entwickeln, d. h. zu einem Bestandteil einer Situation werden, die als "objektiv gegeben" betrachtet wird.“

Institutionalisierung als Zustand meint:

*„(...) Situationen, in denen die von einer Gesellschaft oder Kultur geteilte gedankliche Struktur der 'Wirklichkeit' bestimmt, was Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind“.*⁵⁵

Die folgende Untersuchung befasst sich mit dem Prozess der Institutionalisierung und De-Institutionalisierung von Regelungen. Vorteil dieser Herangehensweise ist es, dass Institutionen nicht einfach als gegeben oder als etwas feststehendes verstanden werden, sondern ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln von Akteuren verändert werden. Diese Herangehensweise folgt auch der Empfehlung von Quack, die für eine stärkere Beachtung der Institutionalisierung von Regeln in der Governance-Debatte plädiert.⁵⁶

⁵⁵ Walgenbach, P.: Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, A.: Organisationstheorien. Stuttgart 1995, S. 269-301 (271) in Anlehnung an Zucker, L. G.: Organizations as institutions. In: S. Bacharach (Hrsg.): Research in the sociology of organizations. Vol.2/1983, S. 1-47(2) und Di Maggio, P.J./ Powell, W. W.: Introduction. In: Powell, W. W./DiMaggio, P. J. (eds.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago 1991, S. 1-38 (9).

⁵⁶ Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen. Vorschläge für eine dynamische Governanceanalyse. In: Schuppert, G. F.: Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Berlin 2005, S. 346-370 (361).

Es wird hier vermutet, dass die Ursache für die mangelnde Effizienz der Verfahren darin liegt, dass die Regelungen nicht vollständig institutionalisiert sind und daher ihre Struktur (kognitiv, normativ, regulativ) nicht vollkommen zur Entfaltung kommt. Hierbei wird zunächst der Frage nachgegangen, unter welchen Umständen Regelungsverfahren institutionalisiert oder (noch) nicht institutionalisiert sind.

2.2.3 Institutionalisierung und De-Institutionalisierung

Institutionalisierung- bzw. De-Institutionalisierungsansätze klären, wann Regelungsformen allgemein akzeptiert und legitimiert sind und damit effizient Interaktionen steuern können bzw. im Umkehrschluss wann und warum Regelungsformen noch nicht institutionalisiert sind. Im Folgenden werden zunächst die unterschiedlichen Ansätze der Institutionalisierung und De-Institutionalisierung von Regelungen vorgestellt und deren Nutzung im Rahmen der Arbeit begründet.

In der Organisationstheorie lassen sich zwei institutionalistische Ansätze unterscheiden: zum einen makro-institutionalistische Ansätze und zum anderen mikro-institutionalistische Ansätze.

Lepsius versteht Institutionalisierung als einen Prozess, bei dem Leitideen zu Institutionen werden. In diesem Prozess werden zunächst aus Leitideen Rationalitätskriterien, was er auch als Konkretisierung einer Leitidee bezeichnet. Das bedeutet, dass die Idee zu einer rationalen Maxime für die Mehrheit der Akteure wird. Dies allein reicht jedoch nicht für die Institutionalisierung. Als weiteren Punkt nennt er die Kontextbestimmung der Leitidee. Eine Leitidee schwebt nicht in einem luftleeren Raum, sondern grenzt sich zu anderen ab. Damit sie sich letztlich etabliert, bedarf sie der Durchsetzungskraft oder auch Sanktionsmacht.⁵⁷

Unter Institutionenwandel ist somit ein

⁵⁷ Lepsius, R. M.: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. In: Göhler, G. (Hrsg.): Leviathan. Sonderheft 16/1997, S. 57-69.

„andauernder Vorgang der Institutionalisierung und De-Institutionalisierung von Leitideen“ zu verstehen.⁵⁸

„Der Institutionalisierungsprozeß umfasst nicht nur die Konkretisierung einer Leitidee, sondern stets auch eine Kontextbestimmung ihrer Gültigkeit. Erlaubt der Handlungskontext keine Verhaltensorientierung an den Rationalitätskriterien, so können diese nicht oder nur unvollkommen verfolgt werden.“⁵⁹

Zur De-Institutionalisierung kommt es nun aus Lepsius Sicht, da verschiedene Institutionen ihre eignen Rationalitätskriterien ausgebildet haben und gegenüber anderen im Konflikt stehen können, da diese gegensätzlich sind. Die Durchsetzung einer Leitidee führt mitunter zur De-Institutionalisierung einer andern.⁶⁰

Thomas Berger und Peter Luckmann haben in ihrer Wissenssoziologie diesen Prozess aus mikrosoziologischer Sichtweise thematisiert. Ein Bereich ist aus ihrer Sicht dann institutionalisiert, wenn er unter sozialer Kontrolle steht. Zusätzliche Regeln oder Kontrollmaßnahmen entstehen, sofern die Institutionalisierungsvorgänge selbst zum eignen Erfolg nicht ausreichen.⁶¹ Die Institutionalisierung läuft hierbei in vier Phasen ab:

Die erste Phase, die sogenannte Habitualisierung, erfolgt, wenn eine Handlung, die man häufig wiederholt, verfestigt und in weiteren Handlungen reproduziert werden kann:

„Habitualisierung in diesem Sinne bedeutet, dass die betreffende Handlung auch in Zukunft ebenso und mit eben der Einsparung von Kraft ausgeführt werden kann.“⁶²

⁵⁸ ebda., S. 63.

⁵⁹ ebda., S. 59.

⁶⁰ Lepsius, R. M.: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien, a.a.O.

⁶¹ Berger, P. L./ Luckmann, T.: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main 1969 (1966), S. 58f.

⁶² ebda., S.56.

Nach der Habitualisierung folgt die zweite Phase der reziproken Typisierung. Sobald eine Handlung nicht mehr nur für einen Einzelnen, sondern allgemeine Relevanz besitzt, wird sie reziprok typisiert.

„Institutionalisierung findet statt, sobald habitualisierte Handlungen durch Typen von Handelnden reziprok typisiert werden.“⁶³

In der dritten Phase, der Objektivierung erlangen nun habitualisierte Handlungen durch Vererbung einen größeren Geltungskontext und können so als objektive Wirklichkeit wahrgenommen werden. Das anfänglich subjektiv geteilte Wissen wird so zur gesellschaftlichen Wirklichkeit.⁶⁴

Die vierte Phase bezeichnen sie als Sedimentierung, was bedeutet, dass die Handlung akzeptiert ist. Sie setzt sich nun als Wissen in der Gesellschaft fest.

Zur De-Institutionalisierung kommt es wiederum, so nehmen Luckmann und Berger an, nicht nur weil es zu Widersprüchen zwischen institutionalisierten Regeln kommt, sondern weil in Konkurrenz zu einander stehende Interessen und Macht – aber auch mangelnder Erfolg – eine Rolle spielen.⁶⁵

Gefolgt wird hier dem mikroinstitutionalistischen Ansatz, da er aufgrund seiner Einteilung in Phasen, Aussagen über den Grad des Institutionalierungsprozesses bzw. über unvollendete Institutionalierungsprozesse treffen kann. Gleichwohl lassen sich trotz unterschiedlicher Ausgangspunkte beide Ansätze zusammenführen, da sie von einer Prozesshaftigkeit der Institutionalisierung ausgehen.

Ist eine (neue) Regelungsform nun umstritten oder nicht effektiv, wie es beim Ausbau von Flughäfen der Fall zu sein scheint, so ist zu vermuten, dass die Regelung nicht auf das Problem zugeschnitten ist und/oder diese noch nicht alle Phasen der Institutionalisierung oder De-

⁶³ ebda., S.58.

⁶⁴ ebda., S.54f.

⁶⁵ ebda., S. 56.

Institutionalisierung durchschritten hat. Entscheidend ist, dass hier die Institutionalisierung oder De-Institutionalisierung als Prozess angesehen wird, welcher im Gegensatz zu der Vorstellung der Institutionalisierung als Zustand begriffen wird, also einer sich in einem bestimmten Zeitraum nicht verändernden stabilen Situation entspricht, der nunmehr eine sich verändernde und damit zeitweise mögliche instabile und damit unsichere Komponente hinzufügt wird. Aufgrund dieser instabilen oder unsicheren Komponente, die aus der Prozesshaftigkeit der Institutionalisierung resultiert, wird in dieser Studie vermutet, dass diese Form von Regelungsverfahren nicht effizient ist und damit selbst zu Verzögerungen beiträgt.

2.2.4 Unsicherheit

Nun wird in der Regel davon ausgegangen, dass institutionelle Regelungen wechselseitige Erwartungssicherheit zwischen den Akteuren produzieren.

So bezeichnet auch Göhler Institutionen als stabil in einem „doppelten Sinn“:

„Zum einen sind sie selbst stabil, nämlich Strukturierungen, die auf eine bestimmte Dauer gestellt sind – zum anderen haben sie auf diese Weise eine stabilisierende Wirkung, weil sie dem menschlichen Zusammenleben über die Situationsbedingtheit hinaus eine Form geben, die die Handlungen der anderen bis zu einem gewissen Grade erwartbar und in den Gemeinsamkeiten erkennbar macht.“⁶⁶

Dies gilt insbesondere für den Zustand einer Regel. Regeln befinden sich jedoch wie bereits erwähnt, nicht nur in einem Zustand, sondern in einem ständigen Prozess der Institutionalisierung und De-Institutionalisierung. Im Folgenden ist daher zu klären, warum Institutionen trotz vermeintlicher Stabilität Unsicherheit mit sich tragen können und warum diese Unsicherheit zu Verzögerungen führt.

⁶⁶ Göhler, G. (Hrsg.): Institutionenwandel. Opladen 1997, S. 25.

So stellt Siegrid Quack fest, dass sie im Prozess noch nicht oder nicht mehr die Eigenschaft besitzen können, Sicherheit zu produzieren.⁶⁷

Ebenso wie Institutionen im „*doppelten Sinn*“ für Stabilität sorgen, können sie auch im „*doppelten Sinn*“ für Unsicherheit sorgen.

So geht Williamson in seiner Transaktionskostentheorie davon aus, dass sich Institutionen in ihrer Fähigkeit effektiv auf Störungen bzw. Unsicherheit zu reagieren, unterscheiden können:

Dabei nennt er zwei Arten von Unsicherheiten, die auf Transaktionen einwirken: Erstens, parametrische Unsicherheit über die situativen Bedingungen der Transaktion und deren zukünftige Entwicklung und zweitens Verhaltensunsicherheit, die sich aus der Möglichkeit opportunistischen Verhaltens der Interaktionspartner ergibt.⁶⁸ Quack geht von parametrischer und verhaltensorientierter Unsicherheit aus, die auf die Institutionalisierung einwirken. Allerdings führt diese Unsicherheit, bei Quack nicht zu mehr Unsicherheit, sondern zu Hybridisierungsakten der Institutionen, die für Lern- und Innovationsprozesse sorgen.⁶⁹

Im Unterschied zu Quack, wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass parametrische- und Verhaltensunsicherheit nicht nur auf die Institutionalisierung einwirkt und in Form von Hybridisierung von Verfahren bewältigt wird, sondern auch zu Verhaltensunsicherheit durch strategisches und opportunistisches Verhalten führt. Strategisches und/oder opportunistisches Verhalten entsteht dadurch, so wird hier vermutet, dass der Prozess der Institutionalisierung und De-Institutionalisierung von Regelungen bedeutet, wie Quack sagt, dass grundsätzlich Akteure immer wieder vor der Aufgabe stehen, sich die institutionellen Regeln anzueignen, sie zu interpretieren, zu adaptieren oder sogar zu hybridisieren.⁷⁰

⁶⁷ Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen, a.a.O., S. 354.

⁶⁸ Williamson, O.: The Economic Institutions of Capitalism. Firms Markets, Relational Contracting. New York 1985, S. 57ff.

⁶⁹ Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen, a.a.O., S. 354.

⁷⁰ ebda., S. 349ff.

2.2.5 Handlungsspielräume

Nun wird in der Politikwissenschaft im allgemeinen davon ausgegangen, dass sich politische Akteure im Gegensatz zu Transaktionspartnern auf Märkten oder Interessenvertretern in der Politik auf Grund unvollständiger Informationen begrenzt rational verhalten und eher Routinen folgen, so dass sie eigentlich nicht dazu tendieren, Handlungsspielräume zu nutzen und damit Regelungen zu interpretieren oder zu hybridisieren. In der Entscheidungstheorie wird dagegen davon ausgegangen, dass sich Handlungsspielräume für Akteure nur aus den „vollständigen Kenntnissen“ über Alternativen und ihre Konsequenzen sowie aus eindeutigen Zielkonzepten und Präferenzstrukturen ergeben. Es wird weiter davon ausgegangen, dass Handelnde Entscheidungen aufgrund verstandesmäßig nachvollziehbarer Überlegungen treffen. Der Handlungsspielraum und die Lösungssuche sind eindeutig festgelegt, da die Akteure die Lösungsalternativen kennen und nach rationalen Gesichtspunkten entscheiden.

Im Folgenden wird daher geklärt, ob und unter welchen Bedingungen Handlungsspielräume bei teil-rationalen Akteuren entstehen und genutzt werden. Handlungsspielräume werden dabei im Rahmen dieser Arbeit nicht problembewältigend definiert, das heißt als Möglichkeit zur Bewältigung eines Problems verstanden, wie es Quack nutzt, sondern neutraler definiert. Hierbei wird der Definition von Huckle gefolgt, der Handlungsspielräume als die Menge alternativer Handlungsmöglichkeiten, die einem Handlungssubjekt bei der Findung und Realisierung kollektiver Ziele mit Hilfe von Macht zur Verfügung stehen, bezeichnet.⁷¹ Dies hat den Vorteil, dass Handlungsspielräume sowohl als problembewältigend als auch problemfördernd verstanden werden können und damit auch strategisch und opportunistisch genutzt werden können.

Quack geht davon aus, dass Akteure beim Auftreten neuer Problemstellungen zunächst einmal versuchen werden, diese durch Aktivierung ihres

⁷¹ Huckle, J.: Politische Handlungsspielräume: Möglichkeiten und Probleme ihrer empirischen Bestimmung. Bad Honnef 1980, S.55f.

Repertoires von Lösungsroutinen zu bearbeiten und/oder institutionelle Regeln so umzuinterpretieren und zu dehnen, dass sie passfähig werden.⁷²

Sie bezieht sich dabei auf die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie zu deren Vertretern James March und Herbert Simon zählen.⁷³

Hierbei werden die Handelnden des institutionellen Steuerungsprozesses nicht als rationale und strategisch denkende Akteure begriffen, wie dies in Rational-Choice Ansätzen geschieht, sondern als teil-rationale Partner.

Der Rational-Choice Ansatz, der sich mit dem sozialen Handeln des Individuums beschäftigt, geht davon aus, dass Akteure aus Eigeninteresse handeln. Bezogen auf die Ökonomie bedeutet dies, dass Akteure ausschließlich nach dem ökonomischen Nutzen streben. Dieses setzt Eigennutz, Herrschsucht und Opportunismus der Regierenden als grundsätzlich voraus.⁷⁴

March und Simon wenden gegen das Modell eines rational handelnden Menschen ein, dass dieser nur im Fall von „Sicherheit“, das heißt unter der Bedingung vollständigen und akkuraten Wissens der Konsequenzen, die aus allen Alternativen resultieren, rational Handeln kann.

“It assumes (1) that all the alternatives of choice are “given”; (2) that all the consequences attached to each alternative are known (...); (3) that the rational man has a complete utility-ordering (or cardinal function) for all possible sets of consequences.”⁷⁵

Das begrenzte Wissen der Akteure lässt sie in der Regel eher Routinen folgen als in neue Lösungsansätze zu investieren. Gleichwohl verfügen sie über bestimmte Handlungsspielräume, auch wenn aus der Sicht Quacks im Rahmen der Theorie begrenzter Rationalität durch Routinisierung und

⁷² Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen, a.a.O., S. 356.

⁷³ March, J. G./ Simon, H. A.: Organizations. New York 1958, S. 6.

⁷⁴ Becker, G. S.: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. Tübingen 1982 (1965).

⁷⁵ March, J. G./ Simon, H. A.: Organizations, a.a.O.

Programmierung des Problemlösungsverhaltens von einem eher „*sparsamen Umgang*“ mit Neuerungen auszugehen ist.⁷⁶ Die Nutzung von Handlungsspielräumen erfolgt daher eher in Krisensituationen.

Vertreter des akteursinstitutionalistischen Ansatzes, darunter Scharpf, gehen davon aus, dass Institutionen Spielräume nutzen, da letztlich in ihnen Akteure interagieren und sie nicht vollständig Entscheidungssituationen determinieren können.⁷⁷

Gefolgt wird hier dem akteurszentrierten Ansatz, da er bei der Nutzung von Spielräumen offen lässt, ob es zu Lernprozessen kommt oder nicht. Unter der Annahme, dass schwere Krisen auftreten, kommt es möglicherweise zu neuen oder veränderten Formen von Regelungsverfahren aber dabei nicht unbedingt auch zu neuen Lernprozessen. Institutionelle Strukturen werden den Handlungsspielräumen und Strategiewahlen angepasst oder genutzt, um die Position des jeweiligen Akteurs bestmöglich zu sichern.

Häufig werden jedoch der verhaltenswissenschaftliche Ansatz und der akteursorientierte Ansatz miteinander verbunden.

So argumentiert Benz, dass Institutionen Spielräume für Entscheidungen offen lassen – allerdings entsprechend einer konkreten (problematischen oder krisenhaften) Handlungssituation.

Unter Handlungssituation versteht er die handlungsrelevante, soziale und nichtsoziale Gegebenheiten umfassende Umwelt eines einzelnen Akteurs. Eine Situation kann dabei zum Handeln herausfordern, in dem sie den oder die Akteure mit einem Problem konfrontiert. Erst wenn ein Problem mit herkömmlichen Mitteln nicht gelöst werden kann, das heißt, wenn Krisen auftreten, werden die Interpretationsspielräume genutzt. So verbindet Benz den akteursinstitutionalistischen Ansatz mit dem Ansatz der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorien.⁷⁸

⁷⁶ Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen, a.a.O., S. 358.

⁷⁷ Scharpf, F.W.: Interaktionsformen, a.a.O., S. 83.

⁷⁸ Benz, A.: Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Benz, A./ Seibel,

Ähnlich argumentiert Quack, die feststellt, dass Akteure durchaus in der Lage sind, zu experimentieren. Sie bezieht sich dabei auf eigene Fallstudien, die zeigen, dass exogene und endogene Veränderungen die Akteure dazu veranlassen, institutionelle Arrangements neu zu bewerten und zu verändern. Sie geht davon aus, dass Prozesse der Diffusion nicht zu einer einfachen Adaption führen, sondern Akteure Elemente von Modellen auf neuartige Weise mit eignen institutionellen Elementen verknüpfen, welches in einer Hybridisierung resultiert.⁷⁹

Quack verwendet hierbei Hybridisierung in einem naturwissenschaftlichen positiven Sinne, eines im Resultat verbesserten Regelungsverfahrens.

2.2.6 Hybridisierung

Hybride sind nach der naturwissenschaftlichen Definition Produkte der Zeugung zwischen zwei verschiedenen Pflanzenarten mit bemerkenswerten Eigenschaften: sog. Bastardpflanzen sind demnach

„(...) in ihrem Wuchs kräftiger als die Eltern, sie bilden stärkere Stengel, zahlreiche Blätter und bisweilen ungewöhnlich viele Blüten, die überdies oft größer, schöner gefärbt, wohlriechender sind und Neigung haben sich zu füllen.“⁸⁰

Während in den Fall-Studien von Quack davon ausgegangen wird, dass die Hybridisierung von institutionellen Regelungen in Reaktion auf parametrische Unsicherheit zur Stabilisierung und damit zum Erfolgsgaranten der Programmumsetzung wird, wird in dieser Studie vermutet, dass die Hybridisierung des Regelungsverfahrens zu Verhaltensunsicherheit zwischen den Interaktionspartnern führt. In Folge des daraus resultierenden Vertrauensverlustes kommt es nicht zu einer vollständigen Institutio-

W. Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997, S. 303-322 (305).

⁷⁹ Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen, a.a.O., S. 348f.

⁸⁰ Meyers Konversations-Lexikon: Bastardagium – Bastardpflanzen. Leipzig, Wien 1888, S. 437.

nalisierung der neuen Regelung.

Als Hybrid wird deshalb hier einer neutraleren Definition gefolgt, die hybrid als „von zweierlei Herkunft“ oder als „gemischt“ versteht.⁸¹

2.2.7 „Die Macht nicht lernen zu müssen“

Wie bereits dargelegt, entstehen neue, veränderte oder hybridisierte Regelungsformen, indem Handlungsspielräume genutzt werden.

Quack geht bei den neuen Regelungsverfahren von einem einsetzenden Lernprozess aus, der ein verbessertes Verfahren hervorbringt.⁸² In der Organisationssoziologie wird dabei zwischen drei Lernformen unterschieden, die eine Aussage über die Qualität des Lernens oder den Lernumfang treffen:⁸³

- Einfaches Lernen
- Komplexes Lernen
- Reflexives Lernen

Unter „*einfachem Lernen*“, „*Verbesserungslernen*“, oder „*single-loop-learning*“ verstehen Argyris und Schön, dass auf Veränderungen der Umwelt mit einer Anpassung reagiert wird, die zugleich eine Verbesserung nach sich zieht.⁸⁴ Das bisherige Ziel wird dabei beibehalten aber die Strategie, die dorthin führt, wird verändert. Umgekehrt, erfolgt keine effektivere Anpassung an das jeweilige Ziel, bezeichnet Deutsch dies als „*pathologisches Lernen*“.⁸⁵

„*Komplexes Lernen*“, „*Veränderungslernen*“ oder auch „*double-loop-*

⁸¹ Duden: Das Fremdwörterbuch. Mannheim 7 2001.

⁸² Quack, S.: Zum Werden und Vergehen von Institutionen, a.a.O., S. 364.

⁸³ Argyris, C./ Schön, D. A.: Organizational Learning: A Theory of Action. Reading (Mass.) 1978.

⁸⁴ ebda., S. S. 35f.

⁸⁵ Deutsch, K. W.: Politische Kybernetik: Modelle u. Perspektiven. Freiburg (im Breisgau) 1969, S. 147.

learning“ ist verbunden mit einem „in Frage stellen“ der bisherigen Ziele oder Standards. Auf Umweltveränderungen wird mit einer neuen Zielausrichtung reagiert.

„*Reflexives Lernen*“ nimmt bei Argyris und Schön die höchste Lernstufe ein. Hier geht es nicht mehr nur um eine Veränderung der Ziele sondern um die Lernbereitschaft und Umsetzung von Lernen der gesamten Organisation.⁸⁶

Wenn nun aber die Hybridisierung nicht zu einem verbesserten Verfahren führt, muss entweder angenommen werden, dass das Verfahren nicht auf das Problem passt oder die Hybridisierung zwar stattgefunden, aber mit ihr kein positiver Lernprozess eingesetzt hat bzw. dieser nicht abgeschlossen ist. Daher ist zu klären, aus welchen Gründen Lernprozesse nicht stattfinden.

Netzwerkanalysen erklären die Ursache für nicht einsetzende Lernprozesse mit Macht. Insbesondere der Staat als Ort der Regelsetzung und Regeldurchsetzung aber auch die restlichen beteiligten Akteure verfügen über eine bestimmte Macht innerhalb eines Regelungsverfahrens. Nach Max Webers bekannter Definition bedeutet Macht,

„(...) jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eignen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht.“⁸⁷

Dies ist jedoch in einem kooperativ geprägten Staat eher die Ausnahme. Deshalb wird hier die Definition von Karl Deutsch aus seiner „Politischen Kybernetik“ vorgezogen, dem auch die Netzwerkanalyse folgt, der Macht als Privileg nicht lernen zu müssen, versteht.⁸⁸ Nicht lernen zu müssen bedeutet dabei, dass Institutionen sich gegen Außeneinflüsse abschotten. Dies führt zu „*pathologischem*“ Lernen. Deutsch versteht unter „*pathologi-*

⁸⁶ Argyris, C./ Schön, D. A.: Organizational Learning, a.a.O., S. 35 ff.

⁸⁷ Weber, M.: Macht und Gesellschaft. In: ders.: Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen 1922. Teil I § 16.

⁸⁸ Deutsch, K. W.: Politische Kybernetik, a.a.O., S. 171.

schem“ Lernen, dass Veränderungen nicht Verbesserungen bewirken, d.h. eine effektivere Adaption an bestehende Normen und Ziel ermöglichen, sondern zu einer weniger effektiven Zielerreichung führt.⁸⁹

Der Staat sowie alle am Institutionalierungsprozess beteiligten Akteure befinden sich in einer sich ständig verändernden Machtstruktur. Zugleich verfügen sie je nach Situation über einen bestimmten Handlungsspielraum, der ihnen die Entscheidung offen lässt, wie weit reichend sie lernen müssen. Spielräume werden dabei genutzt, um eigene Ziele und Interessen gewinnmaximierend, wie es der Rational-Choice Ansatz darlegt durchzusetzen.

Scharpf weist dabei darauf hin, dass gerade Verhandlungen, die in hierarchische Strukturen eingepasst sind, eher zu Einigungen führen.⁹⁰ Er sieht gerade im „*Schatten der Hierarchie*“ eine wichtige Disziplinierungswirkung im Falle einer Nichteinigung in Verhandlungssystemen, die das Funktionieren von Verhandlungen sichert. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Disziplinierungsmaßnahmen verwendet werden, wenn Konflikte auftauchen, die eine Verhandlung zum Scheitern bringen könnten.⁹¹ Hinzu kommt, dass der Staat als Teilnehmer an Verhandlungsprozessen ab und zu auf die „*Rute im Fenster*“ verweisen kann. Der Staat als Teilnehmer bzw. Moderator verfügt dabei nach wie vor über die Macht oder „*Rute im Fenster*“ der Regelsetzung und Durchsetzung, die sich gleichzeitig mit dem neuen institutionellen Arrangement vermischt, darüber oder daneben steht. Im Rahmen dieses Prozesses, werden hierarchische Autoritätsstrukturen eingepasst und damit die Leistungsfähigkeit des Verfahrens verbessert.⁹²

⁸⁹ ebda., S. 147.

⁹⁰ Scharpf, F.W.: Interaktionsformen, a.a.O., S. 326.

⁹¹ ebda., 323ff.

⁹² Scharpf, F.W.: Interaktionsformen, a.a.O., S. 323.

Ebenso ist es aber möglich, so Göhler, dass in Prozessen der Verselbständigung sich Institutionen immer mehr Kompetenzen verschaffen, ohne ihre Adressaten durch Repräsentation entsprechend einzubeziehen.

„Vergleichsweise weniger Repräsentation bedeutet weniger Kontrolle, und somit sind solche Institutionen, (...) auch schwächer legitimiert.“⁹³

Diese Vermehrung von Macht entsteht jedoch in der Regel nicht in Situationen, in denen sich eine Machtverschiebung vollzieht, das heißt, zum Beispiel kooperative Verhandlungssysteme eingeführt werden.

Wenn jedoch neue Verhandlungssysteme eingeführt werden und zugleich hierarchische Autoritätsstrukturen eingepasst werden, wird hier davon ausgegangen, dass Disziplinierungsmaßnahmen getroffen oder angewendet werden, bevor überhaupt Konflikte auftauchen. In einem solchen Fall würde das Hervorholen der *„Rute im Fenster“* im Zusammenhang von neuen institutionellen Arrangements strategisch eingesetzt werden, um sich mehr Kompetenzen zu verschaffen. Das Verhandlungssystem, welches eigentlich mehr Repräsentation vorsieht, wird durch strategisches Verhalten hybridisiert oder sogar gänzlich aufgehoben. Die geringe Repräsentation bedeutet weniger Kontrolle, und somit ist diese Institution von Beginn an schwächer legitimiert, produziert Unsicherheit und/oder erhöht Erwartungen und kann sich letztlich nicht vollständig institutionalisieren.

2.2.8 Strategisches und/oder opportunistisches Verhalten

Die Vermutung, dass sich politische Akteure strategisch und/oder opportunistisch verhalten, führt zurück zum Rational Choice Ansatz, der rationalen Akteuren strategisches Verhalten unterstellt und zur Transaktionskostentheorie, die teilsrationalen Akteuren opportunistisches nachsagt.

Allerdings ergeben sich bei der Anwendung dieses Ansatzes und der

⁹³ Göhler, G. (Hrsg.): Institutionenwandel, a.a.O., S. 36.

Theorie auf politische Akteure mehrere Probleme: Die Verhaltensannahmen der Transaktionskostentheorie beziehen sich überwiegend auf wirtschaftliche Akteure, denen auch opportunistisches Verhalten zugesprochen wird und die Verhaltensannahme der Strategiefähigkeit trifft in der Regel nur auf rein rationale Akteure zu, die über alle Informationen verfügen. Beides trifft in der Regel weniger auf politische Akteure zu.

Daher ist im Folgenden zunächst zu klären, ob und/oder unter welchen Bedingungen auch politische Akteure strategiefähig sind und/oder opportunistisch handeln können.

Die Transaktionskostentheorie geht davon aus, dass Transaktionspartner begrenzt rational aber auch opportunistisch handeln können. Die Transaktionspartner intendieren zwar dazu rational zu handeln, im Ergebnis sind sie dazu jedoch nur unvollkommen in der Lage, da sie nur über begrenzte Informationen verfügen und ihre Informationsverarbeitungskapazität beschränkt ist. Williamson bezeichnet dies auch als „halbstarke Form“ der Rationalität.⁹⁴

Diese Verhaltensannahme deckt sich zunächst auch mit den politischen Akteuren. Zugleich geht Williamson aber auch von der Verhaltensannahme aus, dass Transaktionspartner bei der Gestaltung von Austauschbeziehungen ihr Eigeninteresse verfolgen. Hierbei unterscheidet er zwischen drei Stufen der Verfolgung des Eigeninteresses: Als stärkste Form bezeichnet er dabei den Opportunismus. Die halbstarke Form ist die schlichte Verfolgung des Eigeninteresses und der Gehorsam ist die schwache Form (genau genommen ist diese null). Als opportunistisch bezeichnet er die Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List. Dazu gehören auch Täuschung, Lügen, Stehlen aber auch subtilere Formen wie die Zurückhaltung, das Verbergen oder Verschleiern von Informationen. Unter opportunistischem Verhalten wird die konsequente Ausnutzung strategischer Vorteile verstanden. Dies meint in der Regel die

⁹⁴ Williamson, O.: The Economic Institutions of Capitalism, a.a.O., S. 54.

Bereitschaft individueller Akteure ihre individuellen Interessen zu verfolgen und gegebenenfalls auch ihre eigenen Präferenzen oder anderen gegenüber transaktionsrelevante Informationen (ganz oder teilweise) zu verbergen oder zu verfälschen und gemachte Zusagen und getroffene Vereinbarungen und allgemeine Regeln zu brechen und Lücken in den Vereinbarungen bzw. Regeln eigennützig auszunutzen.⁹⁵ Nun wird bei politischen Akteuren in der Regel nicht von individuellen Interessen ausgegangen. Dass sie trotzdem opportunistisch handeln können, wird hier darauf zurückgeführt, dass Individuen als Mitglied einer Organisation interessenbestimmt und damit im Rahmen dieser Organisation auch opportunistisch handeln. Dies geht zurück auf Parsons' Unterscheidung von „self-orientation“ und „collectivity-orientation“, die zwischen ichbezogenen und systembezogenen Interessen unterscheidet – dabei wird bei letzteren weiter differenziert.⁹⁶ Individuen können je nachdem als Mitglied einer sozialen Klasse, einer ethnischen Gemeinschaft, einer Organisation oder eines Staates interessenbestimmt handeln.⁹⁷

Der Rational-Choice Ansatz unterstellt, wie bereits erwähnt, bei rein rationalen Akteuren strategisches Handeln. Da aber politische Akteure als teilrational gelten, ist zunächst anzunehmen, dass sie sich nicht strategisch verhalten können, da ihnen die notwendigen Informationen fehlen.

Dieser scheinbare Widerspruch zwischen den Verhaltensannahmen der „*begrenzten Rationalität*“ und der „*Strategiefähigkeit*“ von Akteuren lässt sich jedoch ähnlich wie beim Opportunismus auflösen:

⁹⁵ ebda., S. 54.

⁹⁶ Parson führt insgesamt 5 Pattern Variablen auf, um die verschiedenen Handlungsalternativen von Akteuren zu umschreiben:

- Affectivity vs. affective neutrality
- Self-orientation vs. collectivity-orientation
- Universalism vs. particularism
- Ascription vs. achievement
- Specificity vs. diffuseness

Parson, T.: The Social System. London 1951, S. 58ff.)

⁹⁷ ebda., S. 58ff.

Gefolgt wird hierbei Scharpfs Ansatz, der strategisches Handeln bei begrenzt rationalen politischen Akteuren für durchaus möglich hält, wenn die kognitiven und evaluativen Mechanismen neu formuliert werden. Unter kognitiven Mechanismen versteht er hierbei, dass komplexe Akteure wie zum Beispiel politische Akteure auf interpersonale Informationsverarbeitung und Kommunikation angewiesen sind. In der evaluativen Dimension setzt die Fähigkeit zu strategischem Handeln eine Integration der Präferenzen voraus. Allgemein ausgedrückt bedeutet dies die Fähigkeit, einige Verluste hinzunehmen, um größere Gesamtvorteile zu gewinnen (oder um größere Gesamtverluste zu vermeiden).

*"Die strategische Fähigkeit ist dabei gering, wenn die einzelnen Mitglieder unterschiedliche kognitive Orientierungen haben, und sie wird größer, wenn die Weltbilder und Kausaltheorien relevanter Untergruppen in gemeinsamen – und empirisch zutreffenden – Interpretationen einer bestimmten Situation und der darin enthaltenen Optionen und Beschränkungen konvergieren."*⁹⁸

Was Scharpf unter einer bestimmten Situation versteht, bleibt dabei offen. Da Strategien in Verhandlungen zur Anwendung kommen, deren Ziel es sein sollte, Entscheidungen herbeizuführen, wird hier unter einer bestimmten Situation eine Entscheidungssituation verstanden.

Ausgehend von der Prämisse Scharpfs, dass Entscheidungen durch Institutionen nicht absolut determiniert sind, ergeben sich damit innerhalb von Entscheidungssituationen Spielräume für strategisches als auch opportunistisches Verhalten.

Oliver zeigt in ihrer Auseinandersetzung mit den institutionalistischen Ansätzen fünf strategische Reaktionen mit jeweils drei unterschiedlichen Taktiken auf, mit denen Organisationen auf Prozesse der Institutionalisierung von Regeln reagieren können.

⁹⁸ Scharpf, F.W.: Interaktionsformen, a.a.O., S. 107.

Tabelle 2.2 Strategische Reaktionen auf institutionelle Erwartungen

Strategien	Taktiken	Beispiele für die Taktiken
1. Erdulden	a) Gewöhnen b) Imitieren c) Befolgen	Als gesichert geltende Normen befolgen Institutionalisierte Modelle nachahmen Regeln befolgen und Normen akzeptieren
2. Kompromiss	a) Ausgleichen b) Befriedigen c) Verhandeln	Erwartungen unterschiedlicher Akteure ausgleichen Besänftigen, institutionalisierte Elemente anpassen Mit den "stakeholdern" in Verhandlungen treten
3. Vermeiden	a) Verbergen b) Puffern c) Fliehen	Nichtkonformität verstecken Anknüpfung zur institutionellen Umwelt lockern Ziele, Aktivitäten oder Standort ändern
4. Trotzen	a) Zurückweisen b) Herausfordern c) Angreifen	Explizite Normen und Werte ignorieren Gegen Regeln und Anforderungen ankämpfen Quellen institutionalisierter Zwänge angreifen
5. Manipulieren	a) Kooptieren b) Beeinflussen c) Steuern	Einflussreiche Akteure einbinden Werte und Kriterien entwickeln und formen Institutionelle Akteure und Prozesse beherrschen

Quelle: Oliver, C., zitiert nach: Walgenbach, P./ Meyer, R.: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart 2008, S. 124.⁹⁹

⁹⁹ Tabelle 2.3 Strategic Responses to Institutional Processes

Strategies	Tactics	Examples
Acquiesce	Habit Imitate Comply	Following invisible, taken for granted norms Mimicking institutional models Obeying rules

2.3 Untersuchungsannahmen

Die Interpretation und/oder die Hybridisierung institutioneller Arrangements, so wird in dieser Studie vermutet, kann die Verzögerungsproblematik verstärken, die solchen Projekten anhaftet, anstelle sie zu verringern. Die Verschränkung von Entscheidungsverfahren führt dabei nicht nur zu einer Verminderung ihrer Leistungsfähigkeit, weil miteinander unverträgliche Verfahren sich gegenseitig blockieren, sondern weil die beteiligten Akteure bei der Anwendung oder Einführung von Regeln über Handlungsspielräume verfügen, die sie opportunistisch oder auch strategisch einsetzen.

Als Ursache für die mangelnde Effektivitätssteigerung von Regelungsverfahren im Rahmen von Programmen oder Projekten wird dann das Entscheidungsverhalten korporativer Akteure identifiziert, die sich im Prozess der Institutionalisierung von Regelungsverfahren zur Erreichung ihres Ziels strategisch vermeidend, trotzend oder manipulierend verhalten.

So wird im Rahmen dieser Arbeit gezeigt:

Erstens, dass sich bei der Institutionalisierung von Regelungen Interpretationsspielräume ergeben, die scheinbar rational und strategisch genutzt werden können,

Compromise	Balance Pacify Bargain	Balancing the expectations of multiple constituents Placating and accommodating institutional elements Negotiating with institutional stakeholders
Avoid	Conceal Buffer Escape	Disguising nonconformity Loosening institutional attachments Changing goals, activities, or domains
Defy	Dismiss Challenge Attack	Ignoring explicit norms and values Contesting rules and requirements Assaulting the source of institutional pressure
Manipulate	Co-opt Influence Control	Importing influential constituents Shaping values and criteria Dominating institutional constituents and processes

Quelle: Oliver C.: Strategic Responses to Institutional Processes. In: Academy of Management Review. Vol. 16, No. 1/ 1992, S.145-179 (152)).

zweitens, dass das strategische und opportunistische Verhalten der beteiligten Akteure zur Hybridisierung von neuen Regelungsverfahren führt drittens, dass die Hybridisierung der Regelung im Kontrast zu den Ausgangserwartungen der beteiligten Akteure steht.

Die beteiligten Akteure erwarten trotz des strategischen Entscheidungsverhaltens eine „einfache“ Adaption der Regel. Dies wiederum führt zu Unsicherheit und letztlich dazu, dass es den Regelungen an Legitimation fehlt, was bei Luckmann und Berger als entscheidender Schritt zur Institutionalisierung von Regelungen betrachtet wird.¹⁰⁰

„Legitimation erfährt die institutionelle Ordnung dadurch, dass sie ihrem objektivierten Sinn kognitive Gültigkeit zuschreibt. Sie rechtfertigt die institutionelle Ordnung dadurch, dass sie ihren pragmatischen Imperativen die Würde des Normativen verleiht. Entscheidend ist hierbei, dass Legitimation sowohl eine kognitive als auch normative Seite besitzt.“¹⁰¹

Es geht also nicht allein um die Implementation eines Flughafenprojektes sondern immer auch um die Implementation von institutionellen Arrangements, das heißt eine Art Implementation der Implementation. Nicht allein die Effektivität einer Regel ist die Frage, sondern wie effizient sie umgesetzt wird, entscheidet über den Erfolg der Implementation.

Probleme ergeben sich bei der Institutionalisierung aus der beschränkten Bereitschaft zu lernen bzw. aus zu großen Machtunterschieden.

Aufgrund ihrer ihnen verbliebenen Macht können sie ihren Handlungsspielraum so nutzen – so wird hier weiter angenommen, dass sie im Rahmen neuer Interaktionen althergebrachten Strategien folgen bzw. diese in die neuen Verfahren einbinden und/ oder opportunistisch handeln.

¹⁰⁰ Berger, P. L./ Luckmann, T.: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, a.a.O.
¹⁰¹ ebda., S. 100.

Steuerung der Implementation von Flughäfen

Eine Untersuchung des Flughafenbaus in Frankfurt a.M.
und Berlin-Brandenburg

Becker-Ritterspach, L.

2015, XIV, 428 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-07356-5