

Der neue Institutionalismus

Dorothea Jansen

Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

27. Juni 2000

1 Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Aufgabe der Staats- und Verwaltungswissenschaften ist es, die Handlungsverflechtungen und die Ergebnisse des Handelns für zusammengesetzte Einheiten wie Behörden und Unternehmen, Parteien und Verbände, Staaten und Staatengemeinschaften zu erklären. Dazu müssen sie die „Regeln des Spiels“ der Akteure identifizieren und die Folgen dieser institutionalisierten Regeln, ihre Entstehung und Veränderung, ihre Effizienz und Legitimität untersuchen.

Im folgenden will ich zunächst eine Arbeitsdefinition des Begriffs der Institution entwickeln. Dann werde ich auf die empirischen Fragen des Verhältnisses zwischen individuellem Handeln und Institutionen eingehen. Hier gibt es in Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie eine Renaissance der Institution. Die gleichartigen Entwicklungen in den Disziplinen will ich zum Ausgangspunkt nehmen, um Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Erträge für eine gemeinsame Theoriestrategie der Staats- und Verwaltungswissenschaften zu suchen.

Schließlich sind institutionentheoretische Überlegungen von großem Interesse für die Gestaltung von Gesellschaften. Die Ergebnisse der Analyse sollen deshalb in eine steuerungstheoretische und auch normative Perspektive eingeordnet werden, bevor ich abschließend die methodologischen Konsequenzen ziehen werde.

2 Zum Institutionenbegriff

Mit dem Etikett der Institution werden in der Alltagssprache und in der Wissenschaft sehr verschiedene Phänomene bezeichnet. Der Staat und die Universität gelten als Institutionen. Die Begrüßung per Handschlag ist eine deutsche Institution und auch mehr oder weniger konkrete Einrichtungen wie Betriebe, öffentliche Anstalten, die Kirche oder die Sozialdemokratische Partei Deutschlands werden als Institutionen bezeichnet.

Das Gemeinsame dieses Sprachgebrauchs liegt darin, dass etwas institutionalisiert ist, wenn es sich im Zustand einer dauerhaften sozialen Ordnung befindet. Das Mittel der Institutio-

nalisation, die Institution, ist ein für eine soziale Gruppe spezifisches Regel- und Normensystem.¹

Typischerweise stellen Definitionen für den Begriff der Institution folgende Merkmale zusammen (z.B. Pieper 1997: 295; Rehberg 1994: 56; Jepperson 1991: 145f; Ostrom 1990: 50f; North 1990:3-6):

- Eine Institution ist ein Muster sozialer Beziehungen.
- Sie hat Ordnungs- und Regelungscharakter.
- Sie ist dauerhaft.
- Sie gilt als legitim und wird mit Sanktionen durchgesetzt.

In vielen Definitionen wird allerdings nicht klar zwischen dem Verhaltensmuster selbst und den es hervorbringenden Regeln unterschieden. Ich reserviere hier den Begriff "Institution" für das Regelsystem, das einen bestimmten Ordnungszustand bewirkt.²

Eine strittige Frage ist, ob auch kognitive und expressive Regeln zu den Institutionen zu zählen sind. Eher ökonomisch inspirierte Wissenschaftler plädieren für eine enge Auslegung (z.B. Ostrom 1986, 1990: 50ff; Mayntz/ Scharpf 1995: 45). Soziologisch argumentierende Wissenschaftler betonen dagegen, dass auch kognitive Regeln menschliches Handeln anleiten (z.B. Jepperson 1991; March/ Olsen 1989: 30, 39-52; Berger/ Luckmann 1967). Ich möchte nicht den Inhalt der Regel, sondern ihre positive oder negative Sanktionierung zum Entscheidungskriterium zu machen.

Institutionen sind der grundlegende Gegenstand der Soziologie (Durkheim 1970). Hier trifft sie sich mit der Rechtswissenschaft, die einen bestimmten Typus von Institution, das Regelsystem, zum Gegenstand hat. Der Begriff der sozialen Institution umfasst aber auch nicht formal und rechtlich sanktionierte Regeln.

¹ Manche institutionalisierte Verhaltensmuster konstituieren dann selbst handlungsfähige soziale Gebilde wie z.B. einen konkreten Betrieb. Gleichzeitig haben diese Gebilde aber auch eine Grundordnung oder Verfassung. Meint man diese normative Ordnung, dann kann man auch vom Staat, der Unternehmung oder der Universität als Institution sprechen. Diese Dualität zwischen normativer Ordnung und Akteurfähigkeit ist jedoch nicht für jede Institution gegeben, wie man an Begrüßungsregeln, Verkehrsregeln oder dem Eigentumsrecht sehen kann. Diese Unterscheidung zwischen den Sozialgebilden/ Organisationen einerseits und den Institutionen als den sie tragenden sozial normierten Regeln hat sich in den Sozialwissenschaften durchgesetzt. Siehe hierzu schon die Zusammenfassung der amerikanischen Literatur der 30er und 40er Jahre durch von Wiese im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 1956, Stichwort Institution; ebenso Mayntz/ Scharpf 1995; 40. Akteurbezogene Theorienansätze setzen allerdings für konkrete Erklärungsvorhaben die Unterscheidbarkeit von Akteuren/ Organisationen und Institutionen/ Regeln voraus.

² Ebenso Hayek 1967: 66, 1973:6; Ostrom 1986; Mayntz/Scharpf 1995: 45, anders Schotter 1981: 155, der den stabilen Gleichgewichtszustand/ Ordnungszustand als Institution definiert.

Die Aufrechterhaltung von Institutionen geschieht nicht durch spontanes Handeln, sondern routinemäßig. Der moderne Staat hat mit der Schaffung spezialisierter Sanktionsstäbe einen gewaltigen Institutionalisierungsschub bewirkt. Weniger institutionalisiert als die Rechtsregeln sind die wissenschaftlich-disziplinären Regeln. Aber auch hier gibt es Sanktionsstäbe wie z.B. die Zeitschriftenherausgeber und Gutachter. Bei vielen weniger bewussten Institutionen wie z.B. Begrüßungsregeln fehlen spezielle Sanktionsstäbe ganz. Dennoch werden auch diese Regeln über Billigung und Mißbilligung routiniert aufrecht erhalten.

Institutionen werden gelebt und nach ihnen wird gelebt (Jepperson 1991: 149). Sie liefern Handlungsrezepte. Sie beeinflussen das Handeln dadurch, dass sie Kalkulationen über wahrscheinliches Handeln von anderen bestimmen. Damit bieten sie Handlungsmöglichkeiten an, zeigen Koordinationsmöglichkeiten auf und erhöhen die Chancen für individuellen und kollektiven Nutzen. Erst wenn man unterstellen kann, dass Lieferverträge auch eingehalten werden, kann ein Unternehmen sich auf seinen eigenen Beitrag in der Wertschöpfungskette konzentrieren. Erst diese Sicherheit erlaubt es, sich zu spezialisieren und damit eine höhere ökonomische Effizienz zu erreichen. Dies ist der ermöglichende Aspekt von Institutionen, der auf der Wirkung von Sicherheit und Vertrauen fußt.

Aber Institutionen schränken Akteure auch ein. Bestimmte hoch bewertete Handlungsziele müssen als wenig realisierbar oder negativ sanktioniert aufgegeben werden. Dies ist der Kontrollaspekt von Institutionen, die dem einzelnen fremd und die individuelle Freiheit einschränkend entgegenreten.

3 Neuer Institutionalismus in Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie

Der Institutionenbegriff ist eng mit der Entstehung der modernen Sozialwissenschaft verbunden. Durkheim (1970) machte die Analyse von Institutionen, den sogenannten „sozialen Tatsachen“, zum Gegenstand der Soziologie. An diesen Gedanken hat Parsons (1937, 1966) mit dem Theoriegebäude des Strukturfunktionalismus in der Nachkriegssoziologie angeknüpft. Er dachte sich die Integration der Gesellschaft als durch ein Zusammenspiel komplexer Systeme garantiert. An der Spitze standen dabei für ihn die Institutionen, das sog. Kultursystem. Nicht die Interessen und Handlungen der Individuen, sondern die Lösung der Bestandsprobleme der Gesellschaft sind für ihn der Motor der sozialen Entwicklung. Die Individuen hat Parsons dagegen so konzipiert, dass sie aufgrund von Sozialisation und sozialer Kontrolle gar nicht anders können, als ihre Rollen zu spielen und die Werte des Kultursystems zu verinnerlichen.

In den 60er und 70er Jahren kam es dann aber zu einem Richtungswechsel in der Theorieperspektive. Das übersozialisierte Menschenbild des homo sociologicus geriet in die Kritik (Homans 1964; Wrong 1961; Opp 1972; Vanberg 1975). Statt Gesellschaftstheorie wurde Handlungstheorie gefordert. Dieses Anknüpfen an die Interessen und Handlungen der Indivi-

duen ermöglichte zunächst der Behaviorismus³ und dann das aus psychologischen und ökonomischen Elementen entwickelte Modell der rationalen Handlungswahl. Dieser sogenannte Rational Choice Ansatz dominierte die sozialwissenschaftliche Forschungsperspektive der 70er und 80er Jahre (Langenheder 1975; Becker 1965/1982, Esser 1979, 1990, 1999; Kirchgässner 1991; Elster 1986; Wiesenthal 1987)

Seit dem Ende der 80er Jahre läßt sich aber wieder ein steigendes Interesse an der Entstehung und dem Wirken von Institutionen feststellen. Dies zeigt sich an Titeln wie „Rediscovering institutions“ (March/ Olsen 1989), „Bringing the State Back in“ (Evans et al. 1985) oder dem „Akteurzentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/ Scharpf 1995).

Auch in den Wirtschaftswissenschaften ist eine „Neue Institutionelle Ökonomik“ entstanden. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil die Ökonomie bisher ziemlich eindeutig dem individualistischen Theorielager zuzurechnen war. Nun untersucht sie für das Wirtschaftsleben wesentliche Institutionen wie das Eigentumsrecht, den Vertrag, die verschiedenen Organisationsformen des Unternehmens oder den Markt (Demsetz 1997; Williamson 1975, 1979, 1985, 1989, 1991, 1996; North 1990; Richter/ Furubotn 1996).

Mit dem neuen Interesse an Institutionen sind nicht nur Annäherungen zwischen Ökonomie und Sozialwissenschaften verbunden. Vielmehr treffen diese Entwicklungen auch in der Rechtswissenschaft auf Interesse. So fragen Rechtswissenschaftler nach der institutionell effizienten Gestaltung von Schutzrechten bzw. Regulierungen im Vertragsrecht (Ott/ Schäfers 1997). Die deutsche Staatsrechtslehre setzte sich mit der Konstitutionellen Politischen Ökonomie auseinander (Engel/Morlok 1998). Das 2. Speyerer Demokratieforum suchte in Institutionen den Schlüssel für eine gute und bürgernahe Politik (Arnim 1999. Rechtswissenschaftler beschäftigen sich mit den „Institutionen zwischen Staat und Markt“ (Engel 1999), den Steuerungswirkungen nichtstaatlicher Institutionen und einer möglichen Rolle der Ökonomie im Recht (Tontrup 1998).

3.1 Ökonomik und Institutionen

Ich komme nun zur neuen institutionellen Ökonomik. Dieser Ansatz bricht mit einer zentralen Prämisse der Neoklassik: der Annahme, dass Institutionen keinen Einfluss auf den Einsatz von Produktionsressourcen haben. Ob Güter mit Hilfe von Geld oder Muscheln getauscht werden, ob ihre Produktion über Märkte organisiert ist oder innerhalb eines Unternehmens, soll für die Effizienz eines Wirtschaftssystems unerheblich sein. Dass diese Annahme wohl nicht stimmt, wird unmittelbar einsichtig, wenn man an die Beschränkungen von Tauschwirtschaften im Vergleich zu Geldwirtschaften denkt.

³ Vgl. Skinner 1938, Homans 1961, Stendenbach 1963; Malewski 1967 und Opp 1972 für den verhaltenstheoretischen Behaviorismus sowie Mead 1934; Blumer 1973; Goffman 1973 und Wilson 1973 für den Sozialbehaviorismus.

Der Bruch mit dieser Annahme ist wesentlich auf die Entdeckung der Transaktionskosten zurückzuführen (Coase 1937).⁴ Darunter versteht man die Kosten der Vorbereitung, Organisation und Absicherung des Leistungsaustauschs z.B. über Verträge und Kontrollen. Diese Kosten schlagen eben neben den reinen Produktionskosten zu Buche und entfalten Lenkungswirkungen.⁵

Institutionen wie z.B. die Markt- und Wettbewerbsordnung oder das Eigentums- und Vertragsrecht beschränken die wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten der Akteure. Sie prägen dadurch die anfallenden Transaktionskosten. Williamson, ein prominenter Vertreter der Transaktionskostentheorie, stellt nun eine Grundannahme der Ökonomie in Frage, die Annahme der grundsätzlichen Effizienz des Marktes (Williamson 1975, 1979, 1991; vgl. auch Ebers/ Gotsch 1995; Richter/ Furubotn 1996; Picot / Wolff 1994; Theuvsen 1999).

Auf der Basis eines ökonomischen Menschenbildes, das von begrenzter Informationsverarbeitungsfähigkeit, aber auch von einer Tendenz zu Egoismus selbst im Sinne von „Lügen und Betrügen“ ausgeht, kommt er zu dem Ergebnis, dass Märkte nicht immer effizient sind. Dem Anreiz zu betrügerischem Verhalten kann erfolgreich nur entgegengewirkt werden, solange es sich um Märkte mit „large numbers bargaining“ handelt. Auf solchen Märkten werden einfache Produkte gehandelt, der Preis ist ihr entscheidendes Merkmal. Die Verträge sind einfach, sofort erfüllt und kontrolliert (klassische Verträge). Kommt es zu Meinungsverschiedenheiten, so kann man den Bedarf ohne Probleme bei einem der vielen anderen Anbieter decken. Unter diesen Bedingungen sind die von Märkten ausgehenden Transaktionskosten niedrig.

Diese Bedingungen bestehen aber nicht immer. Vielmehr führen komplexe Produkte und Dienstleistungen zu einer langfristigen Bindung an den Vertragspartner. Man tätigt Investitionen in eine Zusammenarbeit, z.B. indem ein Automobilzulieferer sich in der Standortwahl, im Produktspektrum und der Logistik der Zulieferung an einen Automobilkonzern bindet. Diese Investitionen haben ihren Wert nur mit diesem Vertragspartner, ein Wechsel würde zu hohen Verlusten führen (sunk cost). Was vielleicht als „large numbers bargaining“ begonnen hat, verwandelt sich so in „small numbers bargaining“.

Das wäre noch kein Problem, wenn man nicht mit dem bösen Willen der anderen Seite rechnen müsste. Und es wäre auch kein Problem, wenn man vorab alle Eventualitäten kalkulieren

⁴ Es ist nämlich in der Tat so, dass bei Fehlen von Transaktionskosten eine effiziente Ressourcenallokation unabhängig davon ist, wie die Produktion eines Gutes organisiert ist.

⁵ Die Neue Institutionelle Ökonomie besteht aus drei zusammengehörigen Theoriesträngen: (1) der Theorie der Verfügungsrechte, (2) der ökonomischen Theorie der (unvollständigen) Verträge einschließlich der Agenturtheorie und (3) dem Transaktionskostenansatz. Alle drei beruhen auf einem spezifischen Menschenbild sowie dem Postulat des methodologischen Individualismus. Die Transaktionskostentheorie beansprucht dabei, einen übergreifenden theoretischen Zugang zu liefern (vgl. Williamson 1990: 26-48; Kapitel 2; Richter/ Furubotn 1996: 33-36; Ebers/ Gotsch 1995; Wolff/ Neuburger 1995: 75-83).

und per Vertrag regeln könnte.⁶ So aber werden die Transaktionskosten, d.h. die Risiken und Kosten z.B. für die Vertragsformulierung und -kontrolle so hoch, dass mögliche profitable Geschäfte aus Angst vor Ausbeutung unterbleiben. Der Markt als Institution ist dann nicht effizient.

Das Problem des Marktversagens wird durch andere Institutionen (Governance-Strukturen, vgl. Williamson 1990, 1991, 1996) gelöst, z.B. durch hierarchische Koordination innerhalb eines Unternehmens („forbearance“), durch Netzwerkformen der langfristigen Kooperation zwischen Unternehmen (neoklassische und relationale Verträge), oder durch die Produktion von „Vertrauensgütern“ wie sozialer Hilfe und Beratung durch Non-Profit-Organisationen. Diese alternativen Institutionen entstehen aus den rationalen Handlungswahlen der Akteure, die nach Arrangements mit möglichst niedrigen Transaktionskosten suchen. Dann sind Institutionen zumindest auf lange Sicht effizient.

3.2 Politikwissenschaft: Institutions do matter!

Während für die neue institutionelle Ökonomik die Entstehung von Institutionen im Vordergrund der Analyse steht, setzen sozialwissenschaftliche Analysen an ihrer Wirkung an. In der empirischen Politikwissenschaft geht es dabei um die Frage, ob politische Institutionen einen Einfluss auf den Politikprozess und Politikergebnisse haben. Der neue Institutionalismus⁷ knüpft dabei an die klassische Politikwissenschaft – die Lehre von politischen Institutionen als Regelsystemen zur Herstellung "guter Ordnung" – an (Schmalz-Bruns 1989: 3, 11). Er verwendet politische Institutionen aber in empirisch-positiver Weise als erklärende Variablen.

Einer der Anlässe für die Entstehung des politikwissenschaftlichen Institutionalismus waren Unzulänglichkeiten ökonomischer Erklärungen für das Geschehen in Parlamenten, konkret im amerikanischen Kongress. Entgegen den Annahmen der politischen Ökonomie kam es nicht zu instabilen, wechselnden Mehrheiten. Die Mehrdimensionalität der Ziele der Abgeordneten und der Gesetzesvorhaben hätte aber in einer Welt atomisierter, allein den Interessen ihres Wahlkreises verpflichteter Abgeordneten zu solchen zyklischen Mehrheiten führen

⁶ Wegen der begrenzten Informationsverarbeitungskapazität von Menschen bleiben jedoch alle Verträge notwendig unvollständig. Auch die Rahmenregeln der Rechtsordnung sind in diesem Fall nicht ausreichend, um Marktbeziehungen gegen ausbeuterisches Verhalten abzusichern.

⁷ Einen neuen Institutionalismus in der Politikwissenschaft gibt es in drei Spielarten (Kaiser 1999, Hall/ Taylor 1996). Erstens gibt es eine stark vom Rational Choice Ansatz bestimmte Richtung, die sich mit der Wirkung politischer Institutionen in den verfassungsmäßigen Entscheidungsgremien befasst (Public Choice: Shepsle 1989, Shepsle/ Weingast 1987; Ostrom 1990). Zweitens gibt es eine kulturalistisch-konstruktivistische Variante, die eine Fundamentalkritik des Rational Choice Modells vorträgt. Hierfür steht der Neoinstitutionalismus von March und Olsen (1984, 1989, 1995; Olsen 1991). Drittens gibt es die vermittelnde Variante des sogenannten historischen Institutionalismus (z.B. Evans et al. 1985, Krasner 1984, Steinmo et al. 1992). Hier lassen sich auch institutionalistische Analysen der Policyforschung einordnen (z.B. Hall 1992; Lehmbruch 1989, 1995; Scharpf 1997; Mayntz/ Scharpf 1995). Hier wird die Wirkung von Institutionen historisch sowie national und sektoral vergleichend empirisch untersucht. Neben der Rational Choice Logik der Nutzenorientierung (Handlungskonsequenzen) kommt dabei auch die von March und Olsen (1989: 22ff) propagierte Handlungslogik der Regelerorientierung (Angemessenheit) zum Einsatz.

müssen. In der Konsequenz hätte dies einen ständigen Politikwechsel und widersprüchliche Gesetze zur Folge. Dass dies meist nicht geschah, konnte man erst erklären unter Rückgriff auf Institutionen des Kongresses, wie das Ausschuss-System, Tages- und Geschäftsordnungen. Solche Institutionen strukturieren die Aufmerksamkeit der Beteiligten und regeln den Zugang zu Entscheidungssituationen. Sie schaffen Extra-Macht neben der eigentlichen Abstimmungsmacht und entschärfen damit das Problem der Bindung an einmal getroffene Absprachen (vgl. Riker 1980, Shepsle/ Weingast 1987; Shepsle 1989, Hall/ Taylor 1996, Jansen 1997).

Der politikwissenschaftliche Neoinstitutionalismus trägt für eine Institutionentheorie drei wesentliche Einsichten bei (vgl. Skocpol 1985; Krasner 1984; March/ Olsen 1984 und 1989: 1-19, 40f, 160-172; Thelen/ Steinmo 1992; Hall/ Taylor 1996; Immergut 1997; Göhler/ Kühn 1999):

1. Institutionen schränken politische Akteure in ihrer Interessenverfolgung nicht nur ein, sondern leiten sie auch an. Sie definieren, worin die politischen Ressourcen eines Akteurs und worin seine Interessen liegen. So hängt z.B. die Rolle der Spitzenverbände der Tarifpartner in der Bundesrepublik von der verfassungsmäßig garantierten Tarifautonomie ab.
2. Heutige Institutionen sind oft das Produkt historischer Konstellationen, die mit aktuellen Erfordernissen oder Kräfteverhältnissen wenig zu tun haben. Sie sind nicht notwendig effizient. Institutionen frieren praktisch ein, sie haben eine längere Halbwertszeit als Akteurkonstellationen und Regierungsmehrheiten.⁸
3. Institutionen bestimmen, wie die Präferenzen der Akteure zusammengefasst werden. Erst mit ihrer Hilfe ist es möglich, aus ungleichartigen und widersprüchlichen Präferenzen eine kollektive Entscheidung zu machen. Dann sind Institutionen aber mindestens so entscheidend für das Ergebnis wie die individuellen Präferenzen. Sie bedürfen daher besonderer Aufmerksamkeit und Legitimierung.

3.3 Soziologischer Neoinstitutionalismus und Organisationstheorie

Ich komme zum dritten Neoinstitutionalismus, dem Neoinstitutionalismus in der Soziologie, der sich vor allem mit Organisationen befasst hat.⁹ Ansatzpunkt ist die Kritik am klassischen rationalen Organisationsverständnis.¹⁰

⁸ Ein Beispiel hierfür analysiert Terry Moe (1987) mit der Besetzung des National Labor Relations Board in den USA. Nach mehreren Pattsituationen im Kongress entstand nach dem zweiten Weltkrieg hierzu eine informale Norm. Danach wurde das Gremium gleichgewichtig mit moderaten Vertretern von Industrie- und Arbeitnehmerinteressen besetzt, bei Vorsitz durch die Partei des Präsidenten. Diese Norm überstand bis zum Ende der 70er Jahre auch veränderte Kräfteverhältnisse im Kongress. Sie wurde erst unter den Administrationen von Carter (pro Labor) und schließlich Reagan (pro Industrie) aufgebrochen.

⁹ Vgl. zum Neoinstitutionalismus in der Organisationssoziologie March/Olsen 1984, 1989; Brunsson 1989; Scott 1995; Tolbert/ Zucker 1996, und die Aufsatzsammlungen von Thomas et al. 1987; Powell/ DiMaggio

Forschungsergebnisse zu öffentlichen und Non-Profit-Organisationen zeigen, dass neue Organisationselemente, die z. B. im Rahmen von Reformen der Kommunalverwaltung eingeführt wurden, zunächst einen Bezug zur Situation der Verwaltung, zu ihrer Arbeitstechnologie und ihrer Effektivität hatten. Aber die Weiterverbreitung dieser Elemente verselbständigte sich bald und trug dann auch oft wenig zum Arbeitsprozess bei.¹¹

Daraus schlossen die Neoinstitutionalisten, dass Organisationsstrukturen nicht nur von technischer Notwendigkeit, sondern auch durch Mythen der „Rationalität“ bestimmt sind (Meyer/Rowan 1977/1991). Solche Mythen sind in der Umgebung institutionalisiert und werden als externe Anforderungen z.B. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsreformen oder dem Regierungspräsidenten an die Organisation heran getragen. Die Organisationen reagieren auf diese Rationalitätsanforderungen mit der zeremoniellen Übernahme des geforderten Programms. Sie nehmen dabei oft auch Widersprüche zu ihren Arbeitserfordernissen in Kauf. Für ein Krankenhaus ist es dann weniger entscheidend, wie viele Patienten es tatsächlich geheilt entlässt, als vielmehr nach den Regeln der Profession ausgebildetes Personal zu beschäftigen und die Regeln der ärztlichen Kunst zu befolgen.

Der soziologische Neoinstitutionalismus macht damit auf Paradoxien im Prozess der Institutionalisierung aufmerksam, der vom Staat, von internationalen und supranationalen Organisationen und von den professionalisierten Berufen getragen wird. Die Folge der Institutionalisierung ist ein Trend von Organisationen eines Sektors, einander immer ähnlicher zu werden (institutioneller Isomorphismus, vgl. DiMaggio/ Powell 1991b/1983). Elemente erfolgreicher Organisationen werden übernommen, weil dies von Regulierungsbehörden gefordert wird, weil professionelle Standards es verlangen oder einfach weil die Orientierung an anderen angesichts unklarer Ziel-Mittel-Beziehungen eine gewisse Sicherheit in sich trägt. Hierdurch werden aber Lern- und Innovationsmöglichkeiten systematisch verringert.

Die Analyse der verschlungenen Pfade des Verbindlichmachens bestimmter Organisationselemente führte zu zwei wichtigen Einsichten für eine Institutionentheorie: Erstens, Neoinstitutionalisten sind skeptisch, wenn es um die absichtsvolle Gestaltung und Veränderung von Institutionen geht (March/ Olsen 1989: 56-67 und Kapitel 5 und 6; Brunsson/ Olsen 1993; DiMaggio/ Powell 1991a: 10). Viele Institutionen sind den Akteuren zudem gar nicht bewusst verfügbar – zum Beispiel die Grammatik der Muttersprache, die sie alle problemlos befolgen.

1991; Meyer/ Scott 1992 und Scott/ Meyer 1994 sowie Scott/ Christensen 1995, die teils auch zentrale Zeitschriftenaufsätze wieder abgedruckt enthalten.

¹⁰ Danach sind Organisationsstrukturen und –prozesse rational an Organisationszielen ausgerichtet. Technische Effizienz im Sinne der Beherrschung des Produktionsprozesses ist dann das Erfolgskriterium für Organisationen.

¹¹ Dies zeigte sich in der Einführung von Informationstechnologie, von Buchhaltungsmethoden und Berichtssystemen, von Umweltmanagementsystemen, Personalmanagement oder Modellen der Partizipation von Arbeitnehmern. Vgl. Kuhlmann 1985; Meyer/ Rowan 1991/ 1977; DiMaggio/ Powell 1991b/1983; Seibel 1992; Edelman 1990 und Edelman et al. 1999.

Regeln sind also oft weder explizit, noch werden sie formal sanktioniert. Auch das schränkt ihre bewusste Gestaltung ein.

Zweitens geht es um die Erkenntnis, dass Institutionen pfadabhängig und nicht notwendig effizient sind. Dieser Effekt ist zuerst an technologischen Systemen beobachtet worden (David 1985; Arthur 1989). So steigt der Wert eines Telefonanschlusses, je größer die Zahl der damit erreichbaren Teilnehmer ist. Ein weit verbreitetes Produkt wird von den Akteuren bevorzugt, obwohl es vielleicht eine andere Lösung gibt, die ansonsten überlegen wäre. Bei der Entscheidung für oder gegen Microsoft-Software sind sicher manche von uns mit diesem Dilemma schon konfrontiert worden.

Ähnlich verhält es sich bei Institutionen. Institutionen als geteiltes Orientierungs- und Regelwissen leben von einer Logik der zunehmenden Erträge und verfestigen sich darüber. Nicht nur ihre blanke ökonomisch-technische Effizienz, sondern auch diese Erfolgsgeschichte und die weiteren Erfolgsunterstellungen entscheiden über die Nutzenkalkulationen der Akteure. Es entstehen institutionelle Pfade, auf denen sich Institutionen nur noch inkrementell verändern – ein Sprung in einen anderen Pfad ist kaum mehr möglich (Powell 1991, 1997; March/ Olsen 1989: 54f.). Dies zeigen z.B. historisch vergleichende Analysen der Entstehung von Staat und Recht in England und Spanien. Institutionen, die an die Kolonien vererbt wurden, prägten dort die Richtung, in der Erfolg und Reichtum zu suchen waren (vgl. North 1990: 7-9, 96-103, 113-117). Auch offensichtlich negativ auf die Prosperität wirkende Institutionensysteme können so überleben, wie die Verfestigung von Korruption und „rent seeking“ statt Investitionen in Produktivität und Bildung in Lateinamerika und Patronage und Mafia in Süditalien zeigen (Putnam 1993: Kapitel 4 und 5; Gambetta 1988).

Ein dritter Beitrag des soziologischen Neoinstitutionalismus liegt in der Ausarbeitung von komplexeren Handlungstheorien als dem Modell des homo oeconomicus. Es geht für die Akteure nicht nur um die Bewältigung von Egoismus und Ausbeutungstendenzen, sondern auch um die Reduzierung von Unsicherheit und Komplexität.¹²

Die Kategorie des modernen Individuums und auch seine jeweiligen Interessen sind wesentlich sozial bestimmt¹³ – und es gibt unterschiedliche Handlungslogiken, die z.B. in der Kul-

¹² Wesentliche Beiträge zu diesen realitätsnäheren Handlungstheorien stammen aus der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie, aus der Wissens- und Kulturosoziologie und aus dem symbolischen Interaktionismus. Der symbolische Interaktionismus zeigt auf, dass individuelle und soziale Identitäten von Akteuren und damit auch deren Interessen und Präferenzen in Interaktionsprozessen erst konstruiert und ausgehandelt werden (Mead 1934; Blumer 1973; Wilson 1973; Goffman 1973). Sie können nicht als exogen vorausgesetzt werden, sondern sind Teil des sozialen Prozesses. Die hiermit drohende Überlastung der instinktarmen, nicht mit eindeutigen natürlichen Veranlagungen ausgestatteten Menschen ist der Ansatzpunkt für die Wissenssoziologie. Sie beschreibt wie Habitualisierungen und soziale Typisierungen entstehen, die Menschen von der Notwendigkeit entlasten, sich stets aufs Neue auf andere Akteure und Handlungssituationen einzustellen. Diese sozial geteilten Kategorien und wechselseitigen Unterstellungen werden überindividuell und verfestigen sich zu Institutionen (Berger/ Luckman 1967; Jepperson 1991; DiMaggio/ Powell 1991a; Friedland/ Alford 1991).

¹³ In historischen und kulturell vergleichenden Studien wird klar, dass nicht nur die Identitäten und Interessen von kollektiven Akteuren wie einem Arbeitgeberverband politisch konstruiert sind, sondern auch schon die Kategorie des Individuums überhaupt. So gab es für die alten Griechen die Person als Ort der Entscheidung über individuelles Handeln aufgrund von Motiven nicht. Vielmehr wurde das Handeln der Menschen als von wider-

turtheorie oder der Theorie gesellschaftlicher Differenzierung beschrieben werden.¹⁴ So ist die Ökonomie durch das Bezugsproblem der Knappheit (Zahlung/ Nicht-Zahlung) und die Politik durch das Problem der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen gekennzeichnet (Verfügung oder Nicht-Verfügung über Macht durch Regierung bzw. Opposition). Die mit den Teilsystemen verbundenen institutionalisierten Codes wie z.B. Zahlung oder Nicht-Zahlung, Regierungsmacht oder Opposition, Recht oder Unrecht lenken die Aufmerksamkeit der Akteure und bestimmen die Anschlussfähigkeit ihrer Handlungen innerhalb des Teilsystems.

Quer zu Aussagen über die Dominanz spezifischer Werte und Institutionen in verschiedenen Handlungsbereichen liegt der Beitrag der organisationalen Entscheidungstheorie.¹⁵ Sie unterscheidet drei Handlungsmodelle (March/Simon 1958; Cohen et al. 1972; March/ Olsen 1976; March/ Olsen 1984, 1989):

1. Vermeidung von Entscheidungen durch Routinisierung und Programmierung von Verhalten. Handeln in so vorstrukturierten Situationen folgt einer Logik der Angemessenheit, der Regelorientierung.
2. Das Modell des begrenzt rationalen problemlösenden Handelns. Es gilt für das Auftreten neuer Situationen und Probleme, für die es noch keine Routineantwort gibt. Voraussetzung ist allerdings, dass das Handlungsziel unstrittig und der Erfolg gut messbar ist.
3. Ein Modell des politischen Handelns. Es gilt in Situationen, in denen die Ziele nicht operationalisierbar sind oder die Teilnehmer unterschiedliche Ziele verfolgen. Unter solchen Bedingungen explodiert die Unsicherheit für alle Beteiligten. Entscheidungen werden verschoben, getroffen aber nicht ausgeführt, es wird anders gehandelt als geredet usw. (vgl. hierzu das "garbage can model", Cohen et al. 1972). All dies ist nicht notwendig völlig unsinnig – es hält nämlich den Laden trotz Unsicherheit und fehlender Übereinstimmung am Laufen.

Was diese Unterscheidung klar macht, ist, dass institutionelle Rahmenbedingungen darüber bestimmen, ob Handlungssituationen als Situationen mit programmierten Handlungsrouninen, als Situationen der Problemlösung und Effizienzsuche im Sinne von institutionalisierten Leitideen oder als Verhandlungen in Ziel- und Verteilungskonflikten wahrgenommen werden.

streitenden Göttern bestimmt gesehen. Romantische Liebe, Schuld des einzelnen statt seiner Sippe oder Bürger- und Menschenrechte sind relativ neue Kategorien des gesellschaftlichen Denkens (Friedland/ Alford 1991). Vgl. zur institutionellen Konstruktion von Staaten, Nationen, Bürgern und dem modernen Individuum auch die Beiträge in Thomas et al. 1987.

¹⁴ Vgl. zur Cultural Theory: Douglas 1986, 1989; Douglas/ Wildavsky 1993/1982; Thompson et al. 1990; Will davsky 1998; zu Theorien sozialer Differenzierung: Parsons 1937, 1966; Luhmann 1986; Mayntz et al. 1988; Schimank 1996.

¹⁵ Organisationen gibt es in allen Teilsystemen und (modernen) Kulturtypen. Die verhaltenswissenschaftliche Theorie der Organisation gibt also eher Interaktions- und Organisationsbedingungen an, die bestimmte Handlungsmodelle und Institutionen aktivieren. Vgl. zum Verhältnis von Organisationstheorie und Differenzierungstheorie auch Tacke 1999a und 1999b.

4 Analyse von Institutionen als Strategie der Theorieentwicklung: Schlußfolgerungen für die Staats- und Verwaltungswissenschaften

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den drei vorgestellten Ansätzen im Hinblick auf die Entwicklung einer Institutionentheorie für die Staats und Verwaltungswissenschaften nun ziehen? Ich möchte mich hierbei auf eine empirisch-steuerungstheoretische, eine normative und eine methodologische Frage konzentrieren.

4.1 Können Institutionen bewusst geschaffen und geändert werden?

Eine Institution, die sich ständig ändert, ist keine mehr. Nach ihr wird nicht mehr „gelebt“, sondern sie bedarf der aktuellen Abstimmung der beteiligten Akteure. Dann kann man sich auf sie aber auch nicht mehr verlassen, sie verliert ihre Fraglosigkeit. Die Aspekte Dauer und Gewohnheit sprechen klar gegen eine umstandslose Machbarkeit von Institutionen.

Abbildung 1: Typologie von Institutionen

	<i>Kulturelle und soziale Ordnung</i>	<i>Markt- und Rechtsordnung</i>	<i>Regime</i>	<i>Organisation</i>
Entstehung	Evolution, Verfestigung ohne Plan	Evolution, Verfestigung zunächst ohne Plan, spätere Kodifizierung	Bewusste Schaffung, in der Regel schwieriger Prozess der kollektiven Einigung	Bewusste Schaffung, in der Regel durch einen Unternehmer
Art der Regeln	Teils – teils, abhängig von Eigengruppe/ Fremdgruppe	Verbote	nur in Teilbereichen Gebote	Gebote
Freiwilligkeit der Teilnahme	Bedingt	Nein	Ja	Bedingt
Grad der Formalität u. Explizität	Niedrig	Mittel	Mittel	Hoch
Art der Durchsetzung	„Klatsch und Tratsch“, kein eigener Stab, alle Gemeinschaftsmitglieder beteiligt	Staatlicher Rechtsstab	kleiner, oft schwacher Stab	Formale Mitgliedschaftsregeln, Innere Revision

Institutionen unterscheiden sich in der Art ihrer Entstehung, ihrem Regeltypus, in der Freiwilligkeit der Teilnahme, ihrer Formalität und bewussten Verfügbarkeit und in der Art ihrer Durchsetzung. Anhand dieser Merkmale lässt sich eine Typologie von Institutionen entwickeln, die auch für die Frage ihrer Gestaltbarkeit aufschlussreich ist.¹⁶

¹⁶ Eine konkrete Institution wird dabei nur selten aus Elementen genau eines Typs bestehen, sondern eher aus einer Gemengelage verschiedenartiger Elemente. Ein Beispiel hierfür ist die Ordnung der Organisation, die eben neben der rational konstruierten Ordnung auch Elemente der kulturellen und sozialen Ordnungen in Form der informalen Organisation und der Organisationsidentität aufweist. Nichtsdestotrotz kann die Typologie bei Re-

Es lassen sich zwei Grundtypen von Institutionen unterscheiden (Hayek 1969: 34-37; 1973: 36-38): die "spontane kulturelle und soziale Ordnung", die ungeplant aus dem Handeln von Individuen entsteht, und die "Organisation", die eine absichtsvolle hierarchische und auf bestimmte Mitglieder begrenzte Ordnung schafft.¹⁷ Organisationsregeln sind sehr spezifisch, sie schreiben ein ganz bestimmtes Verhalten vor. Die typischen Regeln einer spontanen Ordnung sind dagegen negativ formuliert und genereller Natur: sie grenzen bestimmtes Verhalten als verboten aus. Nur für die eigene soziale Gruppe werden ggf. spezifischere Regeln formuliert.

Was als Regel einer spontanen Ordnung beginnt, etwa das Gewohnheitsrecht, kann durchaus zu einem späteren Zeitpunkt bewußt systematisiert und kodifiziert werden. Ein Beispiel hierfür ist die Markt- und Rechtsordnung. Es entsteht ein spezialisierter Sanktionsstab und die evolutionäre Ordnung verliert einen Teil ihrer Informalität und Implizitheit.¹⁸ In kulturellen sozialen Ordnungen fehlt dagegen ein spezialisierter Sanktionsstab. Die Überwachungsleistungen werden zwar routiniert, aber informal von den beteiligten Akteuren selbst vorgenommen. Ein Beispiel hierfür ist die frühere Ächtung und heute zunehmende Anerkennung des Handlungsmusters der nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften etwa in den Praktiken von Vermietern, Nachbarn, Versicherern, Kindergärten oder Sozialämtern.

Werden Ordnungen bewusst, aber nicht hierarchisch in einem Prozess kollektiver Einigung geschaffen, so spricht man von Regimen (Jepperson 1991; Scharpf 1997). Regime grenzen ganz bestimmte Ziele als gemeinsam zu erreichende aus. Ein Beispiel sind internationalen Protokolle, so etwa das Regime zum Schutz der Ozonschicht.

Was lässt sich nun über die Gestaltbarkeit von Institutionen sagen?

Explizite, formale Regeln sind einer Gestaltung eher zugänglich als informale oder gar implizite Orientierungsmuster. Auch die Existenz spezialisierter Sanktionsstäbe spricht für die Änderbarkeit. Ein Sanktionsstab kostet allerdings Geld – und selbst Verbesserungen von Regeln müssten zunächst einmal mit höherem Kontroll- und Kostenaufwand gegenüber den

formmaßnahmen auf mögliche Probleme und Widerstände und gestaltungsrelevante Merkmale von Regelsystemen aufmerksam machen.

¹⁷ Mit Buchanan (Buchanan/ Tullock 1962; Brennan/ Buchanan 1993/1985) und Scharpf lassen sich (politische) Institutionen als Interaktions- und Koordinationsformen bzw. Entscheidungsregeln begreifen. Scharpf (1997: 47) unterscheidet hier zwischen einseitiger Aktion und ex post Anpassung in einer minimalen institutionellen Umgebung (Markt- und Rechtsordnung), ausgehandelten Abkommen (Einstimmigkeitsregel) in Netzwerken längerfristiger Beziehungen (Regime), der Abstimmung per Mehrheit innerhalb eines Verbandes und hierarchische Anordnung innerhalb einer Organisation. Jepperson (1991: 150f.) unterscheidet drei „Träger“ von Institutionalisierung: formale Organisationen, Regime mit freiwilligem Beitritt und kulturelle Ordnungen.

¹⁸ Eine offene Frage ist, ob positives, gesetztes Recht den informellen Regeln und Normen mit Aussicht auf Erfolg widersprechen kann. Einerseits spricht der formalisierte Zwangsapparat für diese These. Andererseits kostet eine intensive und ständige Überwachung und Sanktionierung der gegenläufig sozialisierten Individuen Geld. Das macht gerade den Sinn der Institution, die Ökonomisierung der Handlungsabläufe, wieder zunichte.

bestehenden Routinen der Akteure durchgesetzt werden. Fehlt ein solcher Sanktionsstab wie bei kulturellen und sozialen Ordnungen, oder überlagern sich soziale und staatliche Regelsysteme, so ist eine Änderung nur schwer und langsam durchzusetzen. Dies zeigt sich z.B. in den Widerständen gegen die Verrechtlichung von vormals durch Sitte und Gewohnheitsrecht regulierten Lebensbereichen, aktuell z.B. in den Widerständen gegen die Regelung homosexueller Paarbeziehungen.

Bewusste Gestaltung ist des weiteren um so leichter durchzusetzen, je hierarchischer und geplanter das Entstehungsverfahren eines Regelsystems ist. Organisationen sind daher eher gestaltbar als kulturelle und soziale Ordnungen.¹⁹ Des weiteren sind Gebote am voraussetzungsvollsten, sie benötigen detaillierte Information für die Regelsetzung und schränken die Handelnden am meisten ein. Verbote sind mit geringerem Aufwand, aber auch geringerer Steuerungswirkung zu handhaben und zu ändern. Wichtig ist auch die Freiwilligkeit der Beteiligung der Akteure. Je kleiner und spezieller das geregelte Kollektiv, z.B. ein Verein oder ein Betrieb, desto eher hat ein Akteur andere Optionen und Ausweichmöglichkeiten.²⁰ Änderungen sind deshalb – allerdings bei Gefahr von Mitgliederverlusten – relativ einfach zu verwirklichen. Schwieriger ist dies bei umfassenderen Kollektiven wie dem Staat oder der sozialen Gemeinschaft. Sie sind gar nicht oder nur sehr bedingt wählbar. Je universalere die Geltung der Regeln, desto häufiger wird eine Änderung auf Widerstand stoßen.

4.2 Legitimität von (politischen) Institutionen

Wenn Institutionen erstens – anders als die Transaktionskostenökonomik annimmt – aufgrund des Gestaltungshandelns der Akteure nicht notwendig zur Effizienz tendieren, und wenn zweitens kollektive Entscheidungen und Handlungsergebnisse nicht nur von den Präferenzen der Individuen, sondern auch von den Institutionen geprägt sind, dann stellt sich die Frage der Legitimität von Institutionen.

Ich will diese Frage am Beispiel politischer Institutionen, speziell den Institutionen demokratischer Regierungssysteme behandeln. Mir scheint ein normativ begründbares Modell in einer Balance zwischen zwei Zielkriterien für Institutionen zu liegen. Institutionen müssen einerseits die Inklusivität des Entscheidungsprozesses und die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit für Bürger, Politiker und Parteien garantieren, also: Herrschaft durch das Volk. Sie müssen andererseits Lernprozesse auf der Suche nach gemeinwohlorientierten Problemlösungen stimulieren und gute Politikergebnisse sicherstellen, also: Herrschaft für das Volk (Scharpf 1970).

¹⁹ Im Mittelfeld liegen Regime, in denen ein Änderungsvorhaben durch die Verweigerung eines jeden Mitglieds blockiert werden kann.

²⁰ Er kann also ggf. eine Änderung mit Austritt und Abwanderung (Hirschman 1970) quittieren. Andererseits betrifft ihn eine dortige Regeländerung nur in einem Teil seiner Lebensbereiche, so dass sich viele Akteure auch einfach fügen werden (loyalty).

Die sektoral und international vergleichende Forschung hat dazu zwei grundlegende Dimensionen von demokratischen Institutionensystemen herausgearbeitet:

1. Grenzziehungs- und Rückfallregeln

Grenzziehungsregeln bestimmen, auf welcher Ebene faktische und legitime Entscheidungs- und Handlungskompetenzen angesiedelt sind. Sie bestimmen die Grenzen des kollektiven Handelns.²¹ Rückfallregeln bestimmen, auf welcher Ebene die Handlungskompetenz im Falle einer Nicht-Einigung auf der höhere Ebene verbleibt. (Ostrom 1986).²² Ein Beispiel ist die Regulierung von Autoabgasen in der EG. Zwar werden bestimmte Mindestnormen europaweit verbindlich gemacht, z.B. die Abgasnorm Euro 2 für die Zulassung von Neufahrzeugen. Aber den Einzelstaaten bleibt unbenommen, weitergehende umweltfreundliche Techniken z.B. durch Steuererleichterungen positiv zu sanktionieren.

2. Integrative Entscheidungsverfahren versus konkurrenzorientierte Verfahren

Hier geht es um die Unterscheidung zwischen integrativen Institutionen des Ausgleichs, der Mäßigung und der hohen Interessenberücksichtigung einerseits und aggregativen Institutionen der Konkurrenz, der einfachen Mehrheitsentscheidung, des „The Winner Takes All“ (Lijphart 1984; March/ Olsen 1989: 117ff. und 1995; Majone 1989, 1993; Tsebelis 1990: 104ff.; Przeworski 1991: 27-37; Jansen 1995: 56ff). Sie spiegelt sich in der Gegenüberstellung des Westminstermodells der Konkurrenzdemokratie mit der Konkordanzdemokratie etwa nach Art der Schweiz oder der Niederlande.

Die Institutionen der Konkurrenzdemokratie sind grundsätzlich²³ zu innovativen und raschen Entscheidungen auch gegen erheblichen Widerstand fähig. Aber sie sind auch durch ihr geringes Potential zur Interessenberücksichtigung und eine geringe Stabilität der Politik gekennzeichnet.²⁴

²¹ Dabei geht es um das Verhältnis zwischen Individuum und Verband oder Staat, oder um das Verhältnis zwischen Staat und supranationalen Einheiten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung von Verboten und Geboten. Verbote grenzen grundsätzlich nur einen Handlungsspielraum ab, Gebote/Vorschriften schreiben ein ganz spezifisches Verhalten vor. Dem ersteren Institutionentyp entsprechen die meisten modernen Rechtssysteme, dem zweiten die Organisation mit positiv formulierten Handlungsgeboten (vgl. 4.1). (Elster 1989: 197; Ostrom 1991).

²² Hier kann die Handlungsautonomie beim individuellen bzw. untergeordneten Akteur verbleiben, oder aber beim Staat oder bei der supranationalen Einheit liegen.

²³ Die Wirkung der verschiedenen Institutionen ist abhängig von ihrem Ensemble und auch von vielen Rahmenbedingungen und weiteren, die Wirkung vermittelnden Variablen. Je stärker gemeinwohlorientierte Präferenzen bei den politischen Akteuren verankert sind und je besser ihr Informationsstand ist, desto unwichtiger wird die Lenkungswirkung von Institutionen für die Effizienz von Politik (vgl. hierzu auch die Überlegung, dass Transaktionskosten bei vollständiger Information und Abwesenheit von Opportunismus entfallen). Stabile Rahmenbedingungen und Prosperität oder das zufällig historisch entstandene Passungsverhältnis zwischen einer bestehenden Struktur und neuen Herausforderungen können negative Wirkungen von Institutionen neutralisieren. Institutionenanalytische Erklärungen sind deshalb nie ohne einen Blick auf die Situationsbedingungen, die Aufgabenproblematik und die beteiligten Akteure und ihre Interaktionsorientierungen möglich (vgl. Scharpf 2000).

²⁴ Unter den Bedingungen unvollständiger Information und hoher Transaktionskosten zwischen den konkurrierenden Interessengruppen besteht die Tendenz zur kurzfristigen Maximierung der Interessen der eigenen Wähler/ Klientel. Die relativ starken Verlierer bauen rasch Gegenkoalitionen auf und es kommt zu einer Stop-and-Go Politik, wie sie lange Zeit für Großbritannien typisch war (Abromeit 1993: 71f). Entscheidungen fallen nach

Integrative Institutionen, die einen Zwang zum Verhandeln, aber auch zu Deliberation und der Suche nach besseren Lösungen schaffen, haben ein höheres Potential zur Interessenberücksichtigung. Die gefundenen Lösungen sind stabiler, langfristige Interessen lassen sich besser berücksichtigen. Die Chancen für neue Interessen und Parteien, sich Gehör zu verschaffen, sind größer. Der Nachteil der Konkordanzdemokratie liegt in ihrer Immobilität, in Reformblockaden durch die Vielzahl von Veto-Spielern.²⁵

Aus der von Scharpf (1985) beschriebenen Verflechtungsfalle kann aber schon eine Rückfallregel hinausführen, die bei Nicht-Einigung im Kollektiv den Akteuren ihre Handlungsfreiheit belässt. Ein zweites Gegenmittel gegen die Blockadetendenz hoher Quoren liegt im Einsatz von unabhängigen, nach Expertise besetzten Gremien. Diese haben Handlungsbefugnisse unabhängig von politischen Mehrheiten und sie orientieren sich an Effektivität im Sinne institutionalisierter Leitwerte. Beispiele sind unabhängige Notenbanken, der TÜV oder eine unabhängige Justiz (Majone 1989, 1993). Sie neutralisieren den Druck zur politischen Profilierung, der konkurrierende Parteien an einer Einigung hindert. Sie stellen also institutionell sicher, dass an die Stelle von Deutungen als Konkurrenz- und Verteilungssituation Deutungen im Sinne eines (begrenzt) rationalen Problemlösungsprozesses treten.

Zusammenfassend wird eine gleichzeitig effektive, den langfristigen Interessen gerecht werdende Politik und ein hohes Potential von Partizipation und Interessenberücksichtigung eher in einem gemischten Institutionenensemble verwirklicht. Es muss Zwang zu Kompromissen verbinden mit der Suche nach besseren Politiklösungen. Hierfür ist eine Selbstdefinition als Kollektiv, als Staat, als Gemeinschaft unbedingt erforderlich, um die notwendigen Investitionen in die Entscheidungsfindung zu mobilisieren und ihre Akzeptanz zu sichern.

Die Institutionen müssen zweitens eine kooperative Grundorientierung der Akteure fördern. Und sie müssen drittens zum gemeinsamen Lernen zwingen. Es darf nicht zu leicht sein, sich auf die Insel des Individualismus oder der nationalen Souveränität zu flüchten. Hierfür sind zusätzlich direktdemokratische Elemente und mehrheitsunabhängige Gremien förderlich. Auch eine Begrenzung des Bereichs des kollektiven Handelns kann sinnvoll sein. Allerdings müssen die Rückfallregeln den verhandelnden und debattierenden Akteuren im Falle, dass es in kollektiven Angelegenheiten nicht zu einer positiven Einigung kommt, Handlungsspielräume für eigenes Anpassungshandeln offen lassen.

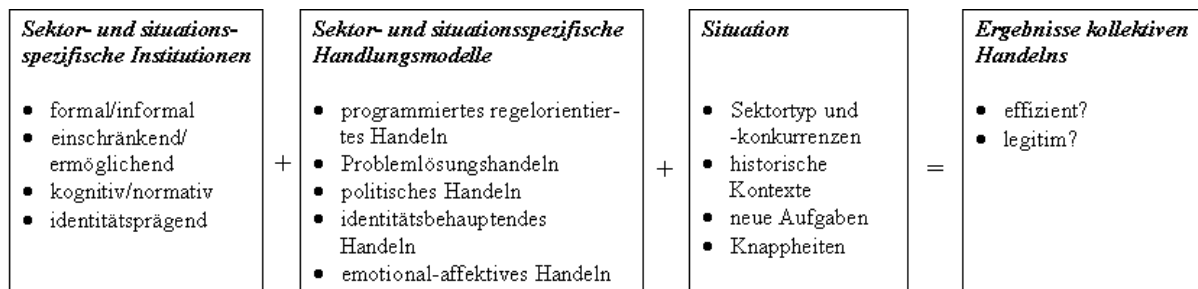
dem Muster des politischen Handelns (garbage can model). Die Entscheidungskosten der Konkurrenzdemokratie sind zwar niedrig, aber die auf andere abgeladenen sogenannten externen Kosten sind hoch (Buchanan 1962). Dies wird allerdings durch die empirisch häufige Kombination dieses Institutionenensemble mit einer engen Beschränkung legitimen kollektiven/ staatlichen Handelns entschärft.

²⁵ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn integrative Institutionen mit der alleinigen Zuordnung von Handlungskompetenz zu Kollektiven gepaart werden. Dieses Problem ist als Verflechtungsfalle von Scharpf (1985) für den deutschen Föderalismus und für die europäische Gemeinschaft beschrieben worden. Ist allerdings im Falle einer Nicht-Einigung der Akteure auch eine individuelle Anpassung rechtlich und ökonomisch möglich, sind also die Rechte des Kollektivakteurs beschränkt, so ist die Blockadetendenz geringer. Ein vielfach angeführtes Beispiel ist die Schweiz, wo umgrenzte Staatsaufgaben und die Ventilfunktion von direktdemokratischen Elementen dem Immobilismus des Einstimmigkeitsprinzips entgegenwirken (Abromeit 1993: 227ff, Lehner 1991, 1993).

4.3 Methodologische Konsequenzen

Das Programm einer institutionalistischen Analyse muss zwischen der Scylla deterministischer Institutionenkonzepte und der Charybdis von einzigartigen Motiven und Handlungsfreiheiten der Individuen, die nicht mehr theoriefähig wären, hindurch steuern.

Abbildung 2: Institutionalistische Methode der Staats- und Verwaltungswissenschaften



Dazu müssen Institutionen im Sinne von Handlungseinschränkung durch externe Regeln und im Sinne von identitätsprägenden, normativen und kognitiven Konzepten in das Theoriegebäude aufgenommen werden. Institutionen verhindern also nicht nur das Ausspielen egoistischer Motive, sie führen auch zum Aufbau von Vertrauen.

Institutionen lassen sich als „soziale Produktionsfunktionen“ begreifen (Lindenberg 1989). Sie informieren über wahrscheinliche Motive und Deutungsmuster der Akteure in Abhängigkeit von Kontexten und Situationseigenschaften. Sie erlauben eine sparsame Modellierung des Prozesses der Handlungsverflechtung und der Entstehung kollektiver Handlungsergebnisse nach der sogenannten Methode der abnehmenden Abstraktion (Lindenberg 1992). Was sich durch Institutionen und institutionell erwartbare Handlungsmotive erklären lässt, sollte auch so erklärt werden. Erst wenn es zu nicht erklärbaren Ergebnissen kommt, ist der Weg des methodologischen Individualismus, also die genaue Erforschung der Motive der Akteure, eine sinnvolle, aber aufwendige Theorieergänzung.

Sowohl der homo oeconomicus als auch der homo sociologicus erweisen sich als zu einseitige Menschenbilder. Sie sind nicht universal gültig, sondern eher komplementär. Ihre Anwendungsvoraussetzungen lassen sich zu einem großen Teil über Institutionen bestimmen. Institutionen bilden aber nicht nur Anwendungsvoraussetzungen. Gerade auf der Ebene kollektiver und korporativer Akteure ist die Nutzendefinition selbst ohne das zugrundeliegende Institutionensystem gar nicht denkbar.

Dabei werden die Individuen keinesfalls zu Marionetten an den Fäden der Institutionen degradiert. Im Vergleich mit dem übersozialisierten Menschenbild haben die Akteure eine hohe Autonomie. Sie leben in einer vielfältig ausdifferenzierten Welt, in der sie ihre Bezüge auf

Institutionen zu einem beträchtlichen Grad frei wählen können und verschiedene Ansprüche gegeneinander ausspielen können (Friedland/ Alford 1991, Edeling 1999).²⁶

Während die denkbaren handlungstheoretischen Modelle²⁷ schon relativ gut ausformuliert sind, gibt es auf dem Weg zu einer integrierten Institutionentheorie noch viel zu tun. Sie muss angeben können, welche institutionalisierten Leitideen in welchen Handlungskontexten mit welcher Prägungskraft verhaltensstrukturierend wirken (Lepsius 1995). Und sie muss nicht nur einzelne Handlungen erklären, sondern Handlungsverflechtungen und kollektive Handlungsergebnisse, die ja oft genug von den Intentionen der Akteure abweichen. Der gemeinsame Weiterbau an einer solchen empirischen Institutionentheorie ist Sache der „realwissenschaftlichen“ Disziplinen der Staats- und Verwaltungswissenschaften. Auf dieser Grundlage können dann auch steuerungstheoretische Fragen und Beratungsaufgaben sowie die normative Debatte über die Legitimität von Institutionen angegangen werden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

5 Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1993: *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*. Opladen: Leske + Budrich.
- Arnim, Achim von, (Hrsg.) 1999: *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik?* Berlin: Duncker & Humblot.
- Arthur, W. Brian, 1989: *Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events*. *The Economic Journal* 99, 116-131.
- Beck, Ulrich, 1983: *Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheit, gesellschaftlicher Individualisierungsprozess und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten*. S. 35-74 in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.) *Soziale Ungleichheit*. Sonderband 2, *Soziale Welt*. Göttingen: Schwartz.

²⁶ Hinter den Routinen und den etablierten Machtverteilungen scheinen immer wieder Unsicherheiten und die Fraglichkeit der Zielübereinstimmungen auf. Sie stellen das an Angemessenheit orientierte Handeln in Frage. Regeln werden zu bloßen Handlungskorridoren und können schließlich selbst zum Gegenstand politischer Aushandlung werden. Für Organisationsakteure zeigt sich dies ja gerade in den von den Neoinstitutionalisten festgestellten Widersprüchlichkeit von technischen und institutionalisierten Anforderungen an Organisationen. Für die Individuen ist dies der Inhalt der vielzitierten Individualisierungsthese, der Multi-Options-Gesellschaft und der Bastelbiographien, die die Menschen sich selbst aus dem verfügbaren Angebot zurechtschneiden und sich selbst als Identität zurechnen (müssen) (Beck 1983, 1986). Und sie können dadurch gegenüber jeder einzelnen institutionellen Zumutung eine gewisse Distanz behaupten, ohne dass hierdurch schon das Funktionieren der Institution als solcher leiden müsste. Sozialpsychologische Studien zeigen, wie Individuen eine Regel befolgen und sich gleichzeitig hinter sie zurücknehmen, wie Interaktionen aufgrund von Normalisierungsleistungen der Akteure gelingen, ohne dass es tatsächlich Übereinstimmung gibt (Goffman 1973; Garfinkel 1973).

²⁷ Komplementäre Handlungsmodelle sind die im Teil 3.3 entwickelten Formen des programmierten Handelns, des begrenzt rationalen, an institutionalisierten Leitwerten orientierten Problemlösungshandelns und des politischen Handelns in Ziel- und Verteilungskonflikten. Weitere Modelle von geringerer empirischer und theoretischer Bedeutung sind das identitätsbehauptende expressive Handeln und das emotional-affektive Handeln. Vgl. hierzu Schimank 2000: 107-143.

- Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg zu einer anderen Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Gary S., 1965/1982: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. Übersetzt von Monika und Viktor Vanberg. Tübingen: Mohr.
- Berger, Peter und Thomas Luckmann, 1967: The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge. New York: Anchor Books. Deutsch 1969: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Stuttgart: S. Fischer.
- Blumer, Herbert, 1973: Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus. S. 80-146 in: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.) Alltagswissen, Interaktion und soziale Wirklichkeit. Bd. 1. Reinbek: Rowohlt.
- Brennan, Geoffrey/ James M. Buchanan, 1993: Die Begründung von Regeln. Tübingen: Mohr. (Englisch 1985).
- Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organization. Chichester u.a.: Wiley.
- Brunsson, Nils/ Olsen, Johan, 1993: The reforming organization. London: Routledge.
- Buchanan, James M./ Gordon Tullock, 1962: The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Coase, Ronald H., 1937: The Nature of the Firm. *Economica* 4, 386-405.
- Cohen, Michael/ March, James G./ Olsen, Johan P., 1972: A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25.
- David, Paul 1985: Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review* 75, 332-337.
- Demsetz, Harold: The Primacy of Economics: An Explanation of the Comparative Success of Economics in the Social Sciences. Western Economic Association International, 1996. Presidential Address. *Economic Inquiry* 35, 1997: 1-11.
- DiMaggio, Paul/ Walter W. Powell 1991a: Introduction. S.1-38 in: Powell/ DiMaggio 1991.
- DiMaggio, Paul/ Walter W. Powell 1991b: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. S. 63-82 in: Powell/ DiMaggio 1991. Zuerst 1983.
- Douglas, Mary, 1986: How Institutions Think. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Douglas, Mary, 1989: A Typology of Cultures. S. 85-97 in: Kultur und Gesellschaft. Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentages, Zürich. Frankfurt am Main: Campus.
- Douglas, Mary/ Wildavsky, Aaron, 1993: Risiko und Kultur. S. 113-137 in: Krohn, Wolfgang/ Georg Krücken (Hrsg.) Riskante Technologien. Reflexion und Regulation. Frankfurt am Main: Suhrkamp (zuerst 1982).
- Durkheim, Emile, 1970: Die Regeln der soziologischen Methode. 3. Auflage. Darmstadt/ Neuwied: Luchterhand. Original 1885.
- Ebers, Mark/ Winfried Gotsch 1995: Institutionenökonomische Theorien der Organisation. S. 185-235 in: Kieser, Alfred (Hg.): Organisationstheorien. 2. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Edeling Thomas, 1999: Einführung: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. S. 7-16 in: Edeling et al. 1999.
- Edeling, Thomas/ Werner Jann/ Dieter Wagner (Hrsg.) 1999: Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Opladen: Leske + Budrich.

- Edelman, Lauren B., 1990: Legal Environments and Organizational Governance: The Expansion of Due Process in the American Workplace. *American Journal of Sociology* 95, 1401-1440.
- Edelman, Lauren B./ Christopher Uggen/ Howard S. Erlanger, 1999: The Endogeneity of Legal Regulation. Grievance Procedures as Rational Myths. *American Journal of Sociology*, 105, 406-454.
- Elster, Jon (Hrsg.) 1986: *Rational Choice*. Oxford: Blackwell.
- Elster, Jon, 1989: *Solomonic Judgements: Studies in Limitations of Rationality*. New York: Cambridge University Press.
- Engel, Christoph und Martin Morlok (Hrsg.) 1998: *Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung. Die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Politischen Ökonomie*. Tübingen: Mohr.
- Engel, Christoph, 1999: *Institutionen zwischen Staat und Markt*. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn, 1999/3.
- Esser, Hartmut 1979: Über die methodischen Konsequenzen gesellschaftlicher Differenzierung. *Zeitschrift für Soziologie* 8, 14-27.
- Esser, Hartmut 1990: "Habits", "Frames" und "Rational Choice". *Zeitschrift für Soziologie* 19, 231-247.
- Esser, Hartmut, 1999: *Soziologie. Spezielle Grundlagen Bd. 1: Situationslogik und Handeln*. Frankfurt am Main: Campus.
- Evans, Peter B./ Dietrich Rueschemeyer/ Theda Skocpol (Hrsg.) 1985: *Bringing the State Back In*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Friedland, Roger/ Robert R. Alford, 1991: *Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*. S. 232-266 in: Powell/ DiMaggio 1991.
- Gambetta, Diego, 1988: *Mafia: the Price of Distrust*. S. 158-175 in: Gambetta, Diego (Hrsg.): *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Garfinkel, Harold, 1973: *Das Alltagswissen über und innerhalb von Strukturen*. S. 189-262 in: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.): *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit*. Reinbek: Rowohlt. Englisch 1967.
- Goffman, Eric 1973: *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*. München: Piper. Englisch 1959: *Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Doubleday.
- Göhler, Gerhard/ Rainer Kühn, 1999: *Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie politischer Institutionen*. S. 17-43 in: Edeling et al. 1999.
- Hall, Peter A. 1992: *The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional analysis and British Economic Policy in the 1970s*. S. 90-113 in: Steinmo et al. 1992.
- Hall, Peter A./ Rosemary C. R. Taylor, 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hayek, Friedrich A., 1967: *Notes on the Evolution of Systems of Rules of Conduct*. S. 66-81 in: Hayek, Friedrich A., 1967: *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, Friedrich A., 1973: *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 2. *The Mirage of Social Justice*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, Friedrich von, 1969: *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr.
- Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, voice and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press. Deutsch: 1974: *Abwanderung und Widerspruch*. Tübingen: Mohr.

- Homans, George Caspar, 1961: *Social behavior: its elementary forms*. London: Harcourt, Brace and World.. Deutsch: 1961: *Elementarformen sozialen Verhaltens*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Homans, George Caspar, 1964: *Bringing Men Back In*. Presidential Address at the Annual Meeting of the American Sociological Association in Montreal, 1964. *American Sociological Review* 29, 809-816. Deutsch: *Wider den Soziologismus*, S. 44-58 in: Homans, George Caspar 1972: *Grundfragen soziologischer Theorie*. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- Immergut, Ellen, 1997: *The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies*. S. 325-356 in: Seibel, Wolfgang/ Arthur Benz (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.
- Jansen, Dorothea 1995: *Forschung und Forschungspolitik nach einem wissenschaftlichen Durchbruch: Eine vergleichende Studie der Hochtemperatursupraleitungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien*. Habilitationsschrift. Universität Bochum.
- Jansen, Dorothea, 1997: *Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure*. S. 193-235 in: Benz, Arthur/ Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.
- Jepperson, Ronald L. 1991: *Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism*. S. 143-163 in: Powell/ DiMaggio 1991.
- Kaiser, André, 1999: *Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen*. S. 189-212 in: Brodorcz, André/ Gary S. Schaal (Hrsg.), 1999: *Politische Theorien der Gegenwart*: Opladen: Leske + Budrich.
- Kirchgässner, Gebhard, 1991: *Homo Oeconomicus*. Tübingen: Mohr.
- Krasner, Stephen, D., 1984: *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*. *Comparative Politics* 16, 223-246.
- Kuhlmann, Stefan 1985: *Computer als Mythos*. S. 91-106 in: Rammert, Werner/ Karl H. Hörning (Hrsg.): *Technik & Kultur. Technik und Gesellschaft Jahrbuch 3*. Frankfurt am Main: Campus.
- Lehmbruch, Gerhard 1989: *Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse*. S. 15-45 in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Bd. 3. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmbruch, Gerhard, 1995: *Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschland und ihre situativen und institutionellen Bedingungen*. In: Seibel, Wolfgang et al. (Hrsg.): *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehner, Franz 1991: *The Institutional Control of Organized Interest Intermediation*. S. 233-256 in: Czada, Roland/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): *Political choice. Institutions, rules, and the limits of rationality*. Frankfurt am Main: Campus.
- Lehner, Franz 1993: *Schweizerische Konkordanzdemokratie: Politik im Spannungsfeld von Partizipation und Management*. S. 193-204 in: Kleinfeld, Ralf/ Wolfgang Luthardt (Hg.) 1993: *Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme*. Marburg: Schüren.
- Lepsius, Rainer, 1995: *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik*. S. 392-403 in: Nedelmann, Birgitta (Hrsg.): *Politische Institutionen im Wandel*. Sonderheft 35 der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindenberg, Siegwart 1989: *Choice and Culture: The Behavioral Basis of Cultural Impact on Transactions*. S. 175-200 in: Hans Haferkamp (Hg.) *Social Structure and Culture*. Berlin: De Gruyter.
- Lindenberg, Siegwart 1992: *The Method of Decreasing Abstraction*. S. 3-20 in: James S. Coleman/ Thomas J. Fararo (Hg.): *Rational Choice Theory. Advocacy and Critique*. London: Sage.
- Luhmann, Niklas, 1986: *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Majone, Giandomenico 1989: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Majone, Giandomenico 1993: *Wann ist Policy-Deliberation wichtig?* S. 91-115 in: Héritier, Adrienne (Hg.) 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Sonderheft 24/1993 *Politische Vierteljahresschrift*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Malewski, Andrzej, 1967: *Verhalten und Interaktion*. Tübingen: Mohr.
- March, 1994: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York. Free Press.
- March, James G./ Herbert Simon 1958: *Organizations*. New York: Wiley. Deutsch 1976: *Individuum und Organisation*. Wiesbaden: Gabler.
- March, James G./ Johan P. Olsen 1976: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. / Johan P. Olsen 1984: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review* 78, 734-749.
- March, James / Johan P. Olsen 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. / Johan P. Olsen 1995: *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate /Fritz W. Scharpf, 1995: *Der Ansatz des akteurorientierten Institutionalismus*. S 39-72 in: Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main u.a.: Campus.
- Mayntz, Renate/ Bernd Rosewitz/ Uwe Schimank/ Rudolf Stichweh 1988: *Differenzierung und Verselbständigung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Mead, George Herbert, 1934: *Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press. Deutsch 1973: *Geist, Identität und Gesellschaft*: Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, John/ Brian Rowan 1991 (1977): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. S. 41-62 in: Powell/ DiMaggio 1991.
- Meyer, John W./ John Boli /George M. Thomas/ Francisco O. Ramirez, 1997: *World Society and the Nation-State*. *American Journal of Sociology* 103, 144-181.
- Meyer, John W./ W. Richard Scott (Hrsg.), 1992: *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Zweite erweiterte Auflage. London u.a.: Sage. (Erstauflage 1983).
- Moe, Terry, 1987: *Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB*. *Studies in American Political Development* 2, 77-96.
- North, Douglass C., 1990: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. Deutsch 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.

- Olsen, Johan, 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard. S. 87-119 in: Czada, Roland/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): Political Choice. Frankfurt am Main: Campus.
- Opp, Karl-Dieter, 1972: Verhaltenstheoretische Soziologie. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Ostrom, Elinor 1986: An agenda for the study of institutions. Public Choice 48, 3-25.
- Ostrom, Elinor 1990: Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press. Deutsch 1999: Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr.
- Ostrom, Elinor, 1991: Rational Choice Theory and Institutional Analysis. Toward Complementarity. American Political Science Journal 85, 237-243.
- Ott, Claus/ Hans Bernhard Schäfers, 1997: Effiziente Verhaltenssteuerung und Kooperation im Zivilrecht. Tübingen: Mohr.
- Parsons, Talcott 1937: The Structure of Social Action. New York: The Free Press.
- Parsons, Talcott 1966: Societies. Evolutionary and Comparative Perspectives, Englewood Cliffs. Deutsch 1975: Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Picot, Arnold/ Birgitta Wolff, 1994: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor? S. 51-120 in: Pröhl, Marga/ Frieder Natschold (Hrsg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Bd. 1. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Pieper, R., 1997: Stichwort Institution. S. 295-298 in: Reinhold, Gerd/ Siegfried Lamnek/ Helga Recker (Hrsg.): Soziologielexikon. München: Oldenbourg.
- Powell, Walter, 1991: Expanding the Scope of Institutional Arguments. S. 183-203 in: Powell/ DiMaggio 1991.
- Powell, Walter, 1997: Institution und Evolution in der Organisationstheorie. Ein Interview mit Walter W. Powell. S. 579-587 in: Ortmann, Günter/ Jörg Sydow/ Klaus Türk (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Powell, Walter W./ Paul DiMaggio (Hrsg.) 1991: The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam, 1991: Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D., 1993: Making Democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rehberg, Karl-Siegbert, 1994: Institutionen als symbolische Ordnungen: S. 47-84 in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart von Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie. Baden-Baden: Nomos.
- Richter, Rudolf/ Eirik Furubotn, 1996: Neue Institutionenökonomik. Tübingen: Mohr. Englisch 1997: Institutions and Economic Theory. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Riker, William H., 1980: Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. American Political Science Review 74, 432-446.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1985a: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. S. 164- 170 in: Hartwich, Hans-Hermann (Hg.) 1985: Policy-Forschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Scharpf, Fritz W. 1985b: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Institutions in Comparative Policy Research*. MPIFG-Working Paper 00/3. März 2000, Köln.
- Schimank, Uwe 1996: *Theorien sozialer Differenzierung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schimank, Uwe, 2000: *Handeln und Strukturen*. München: Juventa.
- Schmalz-Bruns, Rainer (unter Mitarbeit von Rainer Kühn) 1989: *Ansätze und Perspektiven der Institutionentheorie. Eine bibliographische und konzeptionelle Einführung*. Wiesbaden: DUV.
- Schotter, Andrew, 1981: *The Economic Theory of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, W. Richard, 1991: Unpacking Institutional Arguments. S. 164-182 in: Powell/ DiMaggio 1991.
- Scott: W. Richard, 1995: *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W. Richard/ Christensen, Sören (Hrsg.) 1995: *The Institutional Construction of Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W. Richard/ John W. Meyer, 1992 (1983): The Organization of Societal Sectors. S. 129-154 in: Meyer/ Scott 1992.
- Scott, W. Richard / John W. Meyer (Hrsg.) 1994: *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage.
- Seibel, Wolfgang, 1992: *Funktionaler Dilettantismus: erfolgreich scheiternde Organisationen im Dritten Sektor zwischen Staat und Markt*. Baden-Baden: Nomos.
- Shepsle, Kenneth A., 1989: Studying Institutions. Some Lessons From The Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics* 1, 131-147.
- Shepsle, Kenneth A./ Barry R. Weingast, 1987: The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review* 81, 85-104.
- Skinner, Burrhuis F., 1938: *The Behavior of Organisms. An Experimental Analysis*. New York: Appleton-Century.
- Skocpol, Theda, 1985: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. S. 3-43 in: Evans et al. 1985.
- Steinmo, Sven/ Kathleen Thelen/ Frank Longstreth (Hrsg.) 1992: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Stendenbach, Franz-Josef, 1963: *Soziale Interaktion und Lernprozesse*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Tacke, Veronika, 1999a: Beobachtungen der Wirtschaftsorganisation. Eine systemtheoretische Rekonstruktion institutionenökonomischer und neo-institutionalistischer Argumente in der Organisationsforschung. S. 81-110 in: Edeling et al. 1999.
- Tacke, Veronika, 1999b: Wirtschaftsorganisationen als Reflexionsproblem. Zum Verhältnis von Neuem Institutionalismus und Systemtheorien. *Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie*, 5, 55-81.
- Thelen, Kathleen / Sven Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. S. 1-32 in: Steinmo et al. 1992.

- Theuvsen, Ludwig, 1999: Transaktionskostenökonomie: Anwendung auf Non-Profit Organisationen. S. 221-246 in: Edeling et al. 1999.
- Thomas, George M./ John W. Meyer/ Francisco O. Ramirez/ John Boli, 1987: Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual. London u.a.: Sage.
- Thompson, Michael / Ellis, Richard / Wildavsky, Aaron, 1990: Cultural Theory. Boulder: Westview.
- Tolbert, Pamela, S./ Lynne Zucker, 1996: The Institutionalization of Institutional Theory. S. 175-190 in: Handbook of Organization Studies. Ed. By Stewart R. Clogg/ Cynthia Hardy/ Walter R. Nord. London: Sage.
- Tontrup, Stephan, 1998: Ökonomik in der dogmatischen Jurisprudenz. S. 41-120 in: Engel, Christoph (Hrsg.) 1998: Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter. Baden-Baden: Nomos.
- Tsebelis, George 1990: Nested games. Rational choice in comparative politics. Berkeley: University of California Press.
- Vanberg, Viktor, 1975: Die zwei Soziologien. Individualismus und Kollektivismus in der Sozialtheorie. Mohr: Tübingen.
- Wiese, Leopold von, 1956: Stichwort Institution. S. 297-299 in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 5. Band. Tübingen: Mohr.
- Wiesenthal, Helmut, 1987: Rational Choice. Zeitschrift für Soziologie 16, 434-449.
- Wildavsky, Aaron, 1998: Culture and Social Theory. Ed. By Sun-Ki Chai und Brendon Swedlow. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Williamson, Oliver E., 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E., 1979: Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. Journal of Law and Economics 22, 233-261.
- Williamson, Oliver E., 1985: The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press. Deutsch 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen: Mohr.
- Williamson, Oliver E., 1989: Transaction Cost Economics. In: Handbook of Industrial Organization Vol. 1. Hrsg.: Schmalensee, Richard und R. D. Willig. Amsterdam: Elsevier. Deutsch 1996: Transaktionskostenökonomik. 2. Auflage. Hamburg: Lit.
- Williamson 1991: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly 36, 269-296. Deutsch 1996. S. 167-212 in: Kenis/ Schneider (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Frankfurt am Main: Campus.
- Williamson, Oliver E., 1996: The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press.
- Wilson, Thomas, 1973: Theorien der Interaktion und Modelle soziologischer Erklärung. S. 54-73 in: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.): Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Bd. 1. Reinbek: Rowohlt.
- Wolff, Birgitta/ Rahild Neuburger, 1995: Zur theoretischen Begründung von Netzwerken aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. S. 74-94 in: Jansen, Dorothea/ Klaus Schubert (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Marburg: Schüren.
- Wrong, Dennis 1961: The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology. American Sociological Review 26, 183-93.