

4. Theoretisches Modell

Wie im vorausgehenden Kapitel gezeigt, wird die Frage der Verbindung zwischen *Institutionen* und der *Performanz* von Verwaltungseinheiten aus den verschiedensten theoretischen Perspektiven und empirischen Herangehensweisen bearbeitet. Wie könnte ein Kausalmodell aussehen, welches die identifizierten Erklärungsfaktoren und die Performanz öffentlicher Verwaltungen in einem widerspruchsfreien makro-theoretischen Rahmen verbindet? In diesem Kapitel wird ein Modell entwickelt, welches die verschiedenen Ansätze und Erklärungsfaktoren der Forschungsstränge zusammenführt. Im Folgenden soll (1) der heuristische Rahmen dieser Arbeit dargelegt, (2) ein erstes, sich aus der Sichtung der Literatur ergebendes Modell auf Konstruktebene entwickelt, (3) die einzelnen Konstrukte auf Variablenebene spezifiziert und schließlich (4) ein Gesamtmodell der Kausalbeziehungen im Detail dargestellt werden.

4.1 *Theoretischer Rahmen: Neo-Institutionalismus*

Wie die Literatursichtung zeigte, existiert eine große Zahl an konkurrierenden Perspektiven und Theorieansätzen zur Erklärung administrativen Handelns in nachgeordneten Einheiten. Da all diese Ansätze tragfähige Modelle zur Erklärung eines *Teilaspekts* des untersuchten Performanzphänomens liefern, liegt nahe, dass ein integrativer Ansatz einen Erkenntnisgewinn mit sich bringt. Hierzu müssen die verschiedenen Perspektiven trotz ihrer oft widersprüchlichen Prämissen in ein Gesamtmodell integriert werden. Am geeignetsten für diese Integrationsleistung erscheint ein weiterentwickelter neo-institutionalistischer Ansatz. Eine solche Heuristik zeichnet sich durch ihre große Offenheit aus und vermag auch konkurrierende Modelle menschlichen Handelns zu berücksichtigen. Kernargument der neo-institutionalistischen Verwaltungsforschung ist, dass institutionelle Arrangements die in ihnen tätigen Akteure beeinflussen (March/Olson 1984). In Abgrenzung zum „alten“ Institutionalismus (vgl. Richter/Furubotn 2003: 45-49) sind sich die verschiedenen neo-institutionalistischen Denkschulen einig, dass Institutionen mehr als greifbare Strukturen sind (vgl. Peters 2005; North 1990). Richter und Furubotn (2003: 582) definieren:

„Eine Institution ist eine auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich ihrer Garantieinstrumente (die „Spielregeln“), deren Zweck es ist, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern. Sie kann formgebunden (formal) oder formungebunden (informell), selbstdurchsetzend oder durch äußeren Zwang garantiert sein.“

Ein Minimalkonsens herrscht darüber, dass Institutionen als „rules of the game“ (North 1990: 3; Mayntz/Scharpf 1995) wirken. Sie strukturieren den Handlungsspielraum der Akteure sowohl nach außen – gegenüber dem politischen Prinzipal, Kunden und Dritten –, als auch innerhalb der Organisation, indem sie bestimmte Handlungsalternativen ermöglichen, andere ausschließen und so die Entscheidungen der Akteure beeinflussen (vgl. Scharpf 2006; Voigt 2002; Tsebelis 1995). Damit werden Institutionen zum Angelpunkt sozialwissenschaftlicher Analysen (Peters 2005: 156). Tsebelis (1999: 4) macht ihre Rolle und damit die Bedeutung ihrer Variation noch deutlicher:

„Since institutions determine the choices of actors, the sequence of moves, as well as the information they control, different institutional structures will produce different strategies of the actors, and different outcomes of their interactions.“

Auf den hier bearbeiteten Forschungsgegenstand übertragen bedeutet dies, dass das Verhalten der *Bürokraten* von Anreizen und Zwängen des institutionellen Umfelds abhängt, in welchem sie tätig sind. Da diese Institutionen nicht statisch, sondern trotz teils hoher Persistenz wiederum selbst nur Ausdruck eines temporären (Un-)Gleichgewichts sind, werden die Handlungen der Akteure selbst Ergebnis eines infiniten politischen Prozesses mit spezifischem, institutionell geprägtem Muster. Die Identifikation der Ursache und Stärke dieser Faktoren ist Ziel des neo-institutionalistischen Ansatzes (vgl. Immergut 1997: 326f.). Wie im vorausgehenden Kapitel gezeigt werden konnte, enden die Gemeinsamkeiten der verschiedenen theoretischen Denkschulen jedoch schon bei der Konkretisierung des Institutionenbegriffs sowie den Annahmen über die handlungsleitenden Prämissen und damit der Wirkungsweise der Institutionen, so dass auf den ersten Blick ein unüberwindlicher Graben zwischen sozialisationsorientierten und anreizorientierten Erklärungsmechanismen besteht (vgl. Peters 2005; Hall/Taylor 1996; Immergut 1998). Allerdings zeichnete sich im letzten Jahrzehnt eine Verschmelzung des *calculus*- und des *cultural-approach* ab. So schlägt der in der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft entwickelte *transformative approach* eine Erweiterung des engen regulativen Institutionenbegriffs des Rational-Choice-Institutionalismus um eine normative und eine kognitive Dimension vor (vgl. Jann 2006: 132, 2008: 10ff.). Damit entstehen in Anlehnung an Scott (2001) drei gleichberechtigte Säulen, die in Anlehnung an Jann (2008: 11; vgl. Grohs 2010) folgendermaßen beschrieben werden können:

- Die regulative Säule beschreibt rationale Entscheidungsmuster der Akteure im Sinne der *logic of consequentiality* und beinhaltet u.a. Reaktionen auf formale Regeln. Sie gewinnt ihre Verbindlichkeit durch die explizite Verknüpfung von Handlungen mit Sanktionen und Anreizen.
- Die normative Säule beschreibt kulturgeprägte Entscheidungsmuster der Akteure, welche sich in etablierten normativen Erwartungen an angemessenes Verhalten und in sozialen Verpflichtungen zeigt. Hier ent-

spricht die angenommene Akteursorientierung einer *logic of appropriateness* (vgl. March/Olsen 1989).

- Die kognitive Säule beschreibt schließlich die von wesentlichen Akteuren kollektiv geteilten Annahmen, die (zumindest temporär) für *wahr* gehalten werden (vgl. Scott 2001).

Jann (2006: 134) betont explizit den holistischen Charakter dieses Ansatzes: „Alle drei Erklärungsvarianten müssen [...] immer zusammen gesehen werden, denn sie wirken gemeinsam.“ Die vorliegende Arbeit greift diese Überlegungen auf. Durch die breite Definition des Institutionenbegriffs unter Einbeziehung formaler und informaler Charakteristiken sollen eine möglichst vollständige Erfassung jener Faktoren erreicht werden, welche die Handlungen der Akteure prägen. Institutionen kommt in diesem Ansatz die ambivalente Rolle zu, die Akteure einerseits durch Regelsysteme in ihren Handlungsalternativen zu beschränken, sie andererseits aber auch zu befähigen, da ihnen komplexitätsreduzierende Handlungsmuster über gemeinsame Ziel- und Normensysteme und Rollenbilder zur Verfügung gestellt werden. Akteure können somit (1) bewusst nutzenmaximierend innerhalb des sie umgebenden Regelsystems handeln (*regulative Säule*), eingeübten politisch-administrativen Kulturen entsprechen (*normative Säule*), wie auch angemessen auf externe Erwartungshaltungen im Sinne politisch-administrativer Ideen und Doktrinen reagieren (*kognitive Säule*). Die Akteure handeln rational und verfügen über Handlungsspielräume, sind aber in ihrem institutionellen Kontext von „harten“ Strukturen und Regeln sowie „weichen“ kulturellen und sozialen Faktoren gebunden. Mit dieser Heuristik wird die Trennung zwischen den Spielarten des Neo-Institutionalismus überwunden und die Erklärungskraft der einzelnen theoretischen Erklärungsmodelle wird in einem komplementären Ansatz nutzbar (vgl. Immergut 1998: 28).

4.2 Analyseebene

Vor der Entwicklung theoretischer Erklärungsansätze administrativer Performanz ist zu klären, auf welchen *Analyseebenen* eine Performanzanalyse ansetzen sollte (vgl. Howlett 2004: 15). Als Analyseebenen werden dabei bedeutende Sets von Regeln und Strukturen bezeichnet, welche die Handlungen der Verwaltungsmitarbeiter sowie ihre Interaktion miteinander oder mit außenstehenden Akteuren beeinflussen (Howlett 2004: 17). Zur Identifikation der Analyseebenen kann auf die von Strøm (2000) entwickelte Heuristik der *chain of delegation* zurückgegriffen werden. Das Modell von Lupia/McCubbins (2000) und Strøm (2000) bezieht im Unterschied zu vielen anderen Ansätzen die öffentliche Verwaltung gleichwertig in ein Analysemodell zur Erklärung von *policy*-Ergebnissen mit ein. Es macht den *policy*-Prozess auch hinsichtlich der darin be-