

Michael Haus

Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen – Versuch einer konzeptionellen Annäherung

Arbeitspapier für die Tagung „Institutionen und Strukturen lokaler Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungstendenzen, Ursachen und Bewertungskriterien“, veranstaltet vom Arbeitskreis Lokale Politikforschung in der DVPW, am 11. Oktober 2004 in Darmstadt

Dr. Michael Haus
Technische Universität Darmstadt
Institut für Politikwissenschaft
Residenzschloß
64283 Darmstadt

Tel. 06151/16-2943
Fax 06151/16-4602
email haus@pg.tu-darmstadt.de

1. Einleitung

Die Befassung mit lokaler Institutionenpolitik – worunter vorläufig die zielgerichtete Transformation der institutionellen Grundlagen lokaler Politik verstanden werden soll – verweist auf zwei umfassendere Diskussionskontexte: Zum einen die Debatten um die Reform der Gemeindeverfassungen, der öffentlichen Verwaltung und territorialen Strukturen, der Regionalpolitik und neuerdings auch wieder des föderalen Systems insgesamt sowie schließlich die Debatten um mehr Bürgerbeteiligung und besseres Regieren auf lokaler Ebene. Sie sind uns aus den entsprechenden wissenschaftlichen und praktischen Modernisierungsdiskursen bekannt. Diesen ersten Diskussionskontext kann man den *materialen* nennen, weil er sich mit spezifischen institutionellen Reformaufgaben oder Modernisierungstrends befaßt. Er zeichnet sich nicht zuletzt durch eine Vielfalt disziplinärer Perspektiven aus, so der rechts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Perspektive. Zum anderen verweist 'lokale Institutionenpolitik' auf die seit geraumer Weile die sozialwissenschaftliche Diskussion prägende Grundlagendebatte über die Rolle von Institutionen im politischen und sozialen Leben moderner Gesellschaften und die Möglichkeit ihrer Gestaltbarkeit überhaupt. Auch dieser eher *konzeptionelle* Kontext ist durch Perspektivenvielfalt gekennzeichnet, nämlich die Konkurrenz unterschiedlicher institutionalistischer Ansätze und Theorien. In diesem Beitrag soll es darum gehen, beide Diskussionskontexte zusammenzuführen und zu einer heuristisch fruchtbaren Forschungsperspektive zu verbinden.

Mit dem Aufkommen des Neo-Institutionalismus, auf den weiter unten ausführlicher eingegangen werden soll, haben Institutionen sowohl als 'unabhängige' wie auch als 'abhängige' Variablen an Aufmerksamkeit gewonnen. Ersteres gilt vor allem für die Policyforschung und verwandte Bereiche, wo die These, daß Institutionen einen erheblichen Unterschied im Hinblick auf Politikergebnisse machen ('polity matters'), gegenüber Annahmen der Dominanz der aus der Gesellschaft an das politische System herangetragenen Forderungen (seien diese durch Interessenorganisationen vermittelt oder in sozioökonomischen Bedingungen manifest) rehabilitiert wurden. Den unverhofften Charakter dieser Rehabilitation machte Klaus von

Beyme deutlich: „Gerade die vergleichende Regierungslehre [gemeint ist die Debatte um Regierbarkeit durch neokorporatistische Arrangements in den 70ern und 80ern, M.H.] endet mit institutionellen Befunden, obwohl sie vielfach anderes suchte“ (Beyme 1988: 84). Setzte diese Rückkehr zu den Institutionen einen Kontrapunkt zu der in der Politikwissenschaft und politischen Soziologie propagierten behavioralistischen Revolte gegen den Altinstitutionalismus, so haben Disziplinen wie die Rechtswissenschaften den Alten Institutionalismus niemals verabschiedet. Für den Bereich der lokalen Politik bzw. kommunalen Selbstverwaltung kann hier etwa an die von den Juristentagen immer wieder diskutierte Frage der idealen Gemeindeordnung verwiesen werden, wo in altinstitutionalistisch-modernistischer Manier nach dem (rechtlich) rationalsten Institutionendesign gesucht wurde (zum legalistischen Rationalismus der altinstitutionalistischen Suche nach den besten Institutionen s. Peters 1999). Stärker noch vielleicht als die Rückkehr zu den Institutionen als (wenn auch nicht mehr ausschließliche) Bestimmungsfaktoren materialer Politikergebnisse im Rahmen der Policy-Forschung hat auch die Staatstheorie in den achtziger Jahren unter dem Motto „bringing the state back in“ (Evans et al. 1985) die Handlungsautonomie öffentlicher Institutionen gegenüber gesellschaftlichen Interessen und Erwartungen herausgestellt.

Eine ernstzunehmende politikwissenschaftliche Diskussion von Institutionen als *abhängigen* Variablen war zu diesem Zeitpunkt freilich noch nicht erkennen. Dies war für von Beyme ein Grund, dem damaligen Neo-Institutionalismus höhere Theoriequalitäten abzusprechen. Die Erklärung für institutionellen Wandel wurde noch ganz der makrotheoretisch-historischen Abteilung der Soziologie zugesprochen, ohne sie um die damit notwendig einhergehende Abstraktionshöhe zu beneiden (Beyme 1988: 85). Freilich traute sich nun auch die Politikwissenschaft wieder zu, Empfehlungen für die Etablierung guter Institutionen abzugeben, die aus der Beobachtung von deren Wirkungsweise abgeleitet werden konnten. Denn die Analyse der Bedingungen eines handlungsfähigen politischen Systems in einer organisierten Gesellschaft kann natürlich in Ratschläge für (im Hinblick auf bestimmte Legitimationskriterien) geeignete institutionelle Arrangements münden. Aus der lokalen Politikforschung sind die Debatten um Führungsstrukturen (Grauhan, Banner, Wehling, s. die Darstellung bei Bogumil 2002) ein geläufiges Beispiel hierfür. Aber mit derartigen Empfehlungen wird natürlich nicht problematisiert, inwiefern die Veränderung von Institutionen als ein zielgerichteter Prozeß und eine politische Praxis zu verstehen ist und inwiefern sich erfolgreiche Institutionen überhaupt übertragen lassen. Hier sollte m.E. zweierlei Beachtung finden: Eine genuin politikwissenschaftliche Befassung mit der Praxis der politischen Veränderung von Institutionen müßte über die substantielle Ausweisung von Institutionen als leistungsfähig oder untauglich die für die Etablierung dieser Institutionen erforderlichen Handlungsformen und Entscheidungsprozesse ausweisen; und sie müßte auf den unweigerlichen Pluralismus von Perspektiven wie auch die unaufhebbaren Ungewißheiten zu sprechen kommen, die bei der Bewertung von Institutionen eine Rolle spielen. Dazu unten mehr.

Inzwischen hat sich die Lage grundlegend geändert. Bereits Ende der achtziger Jahre kam es zu Überlegungen zur Analyse der politischen Selbsttransformation westlicher Demokratien im Zuge des Wandels von Staatlichkeit und politischer Steuerung (Hesse/Benz 1988), die dann etwa in Studien zur systematischen Reform von Strukturen des Föderalismus und der lokalen Selbstverwaltung mündeten (Hesse/Benz 1990). Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme stellte sich außerdem die Frage des ‘constitutional engineering’, die dann auch in einer weiteren theoretischen und komparativen Perspektive diskutiert wurde (Sartori 1994, Elkin/Softan 1993). Soziologische Differenzierungstheorien mögen in ihrer Erhabenheit diesen Zusammenbruch aufgrund der Differenzierungsdefizite kommunistischer Gesellschaften schon immer geahnt haben – für die Kärnerarbeit einer Diskussion der *Etablierung* solcher differenzierten Institutionen in ungünstigen Umständen war dann wieder die Politikwissenschaft prädestiniert. Insgesamt ist der neo-institutionalistische Diskurs weit über die Erörte-

rung und empirische Messung des Einflusses von Institutionen auf Politikergebnisse hinausgelangt und hat insbesondere damit begonnen, auch die Frage der intentionalen Gestaltbarkeit von Institutionen unter dem Stichwort des ‘institutional design’ zu adressieren (s. die Beiträge in Goodin 1996a). Die Notwendigkeit derartiger Bemühungen wurde in den letzten Jahren verstärkt unterstrichen. So kommt einer der besten Kenner des Neo-Institutionalismus zu dem Schluß: „We should [...] also think about institutions as dependent variables, and question what can explain the choice, or autonomous development of an institution“ (Peters 2000: 13). Und André Kaiser hält in seiner einführenden Darstellung zum Neo-Institutionalismus fest, daß die Entstehung und Veränderung von politischen Institutionen „das große Thema des neuen Institutionalismus in den kommenden Jahren“ (1998: 208) werde.

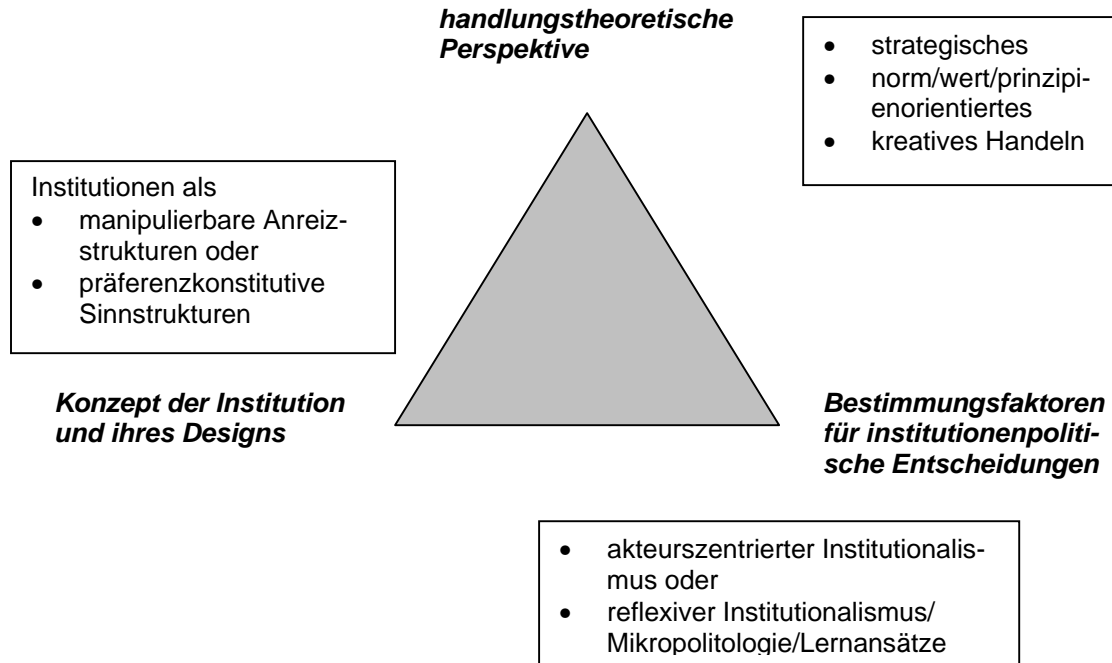
Die Befassung mit der Transformation lokaler Institutionen verweist also auf einen breiten Diskurs über die Bedeutung und die Veränderbarkeit von Institutionen, dem es konzeptionelle Perspektiven entnehmen, zu dessen Weiterführung es aber auch beitragen kann. Allerorten lassen sich heute Projekte der Transformation von Institutionen finden, wobei der Begriff ‘Projekte’ ein über bloße Anpassungsprozesse hinausgehendes Intervenieren im Sinne des bewußten Designs von Institutionen meint. Für Johan P. Olsen kann als Ursache und legitimen Grund dieser Designversuche die mangelhafte Fähigkeit bestehender Institutionen gelten, über autonome Lernprozesse die Legitimationsbasis gegenüber ihrer Umwelt zu erneuern. Er nennt vier solcher länderübergreifenden institutionellen Projekte, die an die Stelle des „centralist welfare state project“ träten: die Projekte der Dezentralisierung, der Vermarktlichung, der zivilgesellschaftlichen Öffnung und der Europäisierung (Olsen 1997). Teilt man die Auffassung, daß Olsen hiermit die zentralen Trends erfaßt, dann läßt sich dem hinzufügen, daß zumindest die ersten drei Projekte in grundlegender Weise mit lokalen Institutionen verknüpft sind (wobei auch die Europäisierung eine Neubestimmung lokaler Politik impliziert). Die Befassung mit der Transformation lokaler Institutionen kann also auch weit über das ‘Ghetto’ der traditionellen Befassung mit der ‘Kommunalpolitik’ Relevanz beanspruchen.

Damit stellt sich die Aufgabe, für dieses Unterfangen die erforderliche begriffliche Grundlage zu schaffen, wozu in diesem Aufsatz ein Beitrag geleistet werden soll. Zwei Schritte erscheinen dabei von zentraler Bedeutung: Lokale Institutionen als abhängige Variable zu betrachten, erfordert zum einen eine Erläuterung des zugrundeliegenden Verständnisses von Institutionen sowie eine konzeptionelle Rahmung dieses Verständnisses, zum anderen eine Entschlüsselung der spezifischen Bedingungen, Möglichkeiten und Anforderungen der autoritativen Gestaltung lokaler Institutionen im jeweiligen Kontext, d.h. hier: in der Bundesrepublik. Diese beiden Aufgaben sollen in den folgenden Ausführungen in Angriff genommen werden, wobei der Schwerpunkt aus Platzgründen auf der ersten Aufgabe liegen wird.

2. Lokale Institutionenpolitik: Begriffliche und forschungsprogrammatische Annäherung

Die in diesem Abschnitt vorgenommene begriffliche Annäherung an das Phänomen lokale Institutionenpolitik umfaßt drei konzeptionelle Komplexe: die Konzeption der Institution und darauf aufbauende Vorstellungen vom Institutionendesign, die Frage der institutionellen Einbettung von Institutionenpolitik selbst und die handlungstheoretische Diskussion der angemessenen Erklärung und Rekonstruktion von Akteursverhalten (s. Abbildung 1). Zunächst soll auf den ersten Komplex eingegangen werden (2.1). Die beiden anderen Aspekte werden in Abschnitt 2.2 behandelt.

Abbildung 1: Konzeptionelle Bezugspunkte institutionenpolitischer Analyse



2.1 Die Renaissance des Institutionenbegriffs und die Frage des Institutionendesigns

Während in der internationalen Diskussion sowohl in der lokalen Politikforschung als auch etwa in der Planungswissenschaft die Renaissance der Institutionen auch mit Reflektionen über die damit verbundenen begrifflichen Gehalte verbunden ist (Lowndes 2001, Healey 1999), kommt dies in der lokalen Politikforschung in Deutschland eher implizit zum Tragen, etwa in der Diskussion des Wandels von *'government'* (formale Organisation politischen Entscheidens und administrativen Vollzugs) zu *'governance'* (komplexe Formen des Regierens unter Einbezug gesellschaftlicher Akteure). Auch wenn bereits die formalen Regierungsinstitutionen wie Parlamente und Verwaltungen nicht bloß als Organisationen, sondern auch als symbolische Verweisungszusammenhänge betrachtet werden können oder sogar müssen (Göhler 1994), so wird doch spätestens mit dem Beschreiten der Sphäre eines Regierens jenseits der formal zuständigen Organe klar, daß Institutionen nicht mit Organisationen identisch sind, sondern auch das Handlungsfeld meinen, in welches Organisationen eingebettet sind und welches ihr (interaktives) Handeln ermöglicht. Um den Unterschied an einem Beispiel aus der lokalen Politikforschung zu veranschaulichen: Die (für eine Argumentation mit wissenschaftlichem Anspruch sehr einflußreiche) Stellungnahme Gerhard Banners zu der Leistungsfähigkeit der süddeutschen im Vergleich zu norddeutschen Ratsverfassung aus den 80er Jahren (Banner 1989) operierte noch mit einem relativ enggezogenen Institutionenbegriff, der auf die formalen Entscheidungsfindung im Rat fokussiert war (wenn auch das Verhältnis zu gesellschaftlichen Interessen dabei mitgedacht worden sein mag). ... Die jüngeren Stellungnahmen Banners thematisieren hingegen die Rolle lokalpolitischer Akteure in einem komplexen Feld lokaler Akteure und die Frage, wie in diesem Feld kollektive Strategiefähigkeit erwachsen kann (Banner 2002). Wenn der Eindruck nicht täuscht, dann verändert sich damit der mit dem Begriff der Institution verbundene Gehalt, auch wenn dies bei Banner nicht explizit gemacht wird.

Die Unterscheidung zwischen Government und Governance ist dann in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Zum einen wirft sie ein spezifisches Licht auf den Status von Institutionen; zum anderen kennzeichnet jeweils unterschiedliche Perspektiven auf Versuche von Institutionendesign. Arthur Benz hat darauf hingewiesen, daß Government und Governance als analytische Perspektiven verstanden werden können, bei denen jeweils verschiedene Wirklichkeitsausschnitte als Institutionen ins Blickfeld geraten. Die Government-Perspektive ist geleitet von einer dichotomischen Gegenüberstellung von Staat und Markt bzw. Gesellschaft. Die Governance-Perspektive sieht Staat, Markt und Netzwerke hingegen als komplementäre Steuerungsformen, wobei institutionelle Strukturen Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen miteinander verbinden (Benz 2004: 21). „Der Blick richtet sich dabei auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktion [...] dieser institutionellen Strukturen, in denen Elemente von Hierarchie, Wettbewerb [...] und Verhandlungssystemen verbunden sein können“ (Benz 2004: 20).

Der *analytischen* Perspektive, das ist für die Analyse von Institutionenpolitik als einer Praxis von Bedeutung, korrespondiert eine *reformprogrammatische*: Eine Government-Orientierung steht dann entweder für eine Reformprogrammatik, die politische Institutionen über ihre formal-organisatorischen Eigenschaften zu verändern sucht und dabei auf die Vorstellung der hierarchische Durchsetzung von Recht, gestützt durch legitimierte Macht zurückgreift (juridische Perspektive) oder eine Reformprogrammatik, die darauf setzt, Regelungsbereiche gerade aus diesem öffentlich-rechtlichen Zusammenhang herauszunehmen und sie der privatrechtlichen Sphäre des Marktes zu überstellen (ökonomische Perspektive). Eine Governance-Orientierung könnte man einer Reformprogrammatik nachsagen, welche erstens Netzwerke als hybride Formen zwischen Markt und Hierarchie systematisch einbezieht und dabei institutionelle Vorkehrung für Netzwerkmanagement einplant und zweitens alle Koordinationsmodi in ihrem Zusammenspiel auf die Möglichkeit zu erhöhter Selbststeuerung und reflexivem Lernen zu beurteilen sucht (soziale Perspektive). Die Unterscheidung von Government- und Governance-Orientierung kann uns somit eine erste kategoriale Einordnungsmöglichkeit von lokalen Institutionenreformen liefern.

Ein zweiter grundlegender Ansatzpunkt für begriffliche Unterscheidungen kann gewonnen werden, wenn man sich der Frage zuwendet, was überhaupt unter Institutionen zu verstehen ist, oder anders: was sie zu Institutionen macht. Dafür erscheint es sinnvoll, im folgenden näher auf die Diskussion um den *Neuen Institutionalismus* einzugehen. Bekanntlich gibt es nicht nur einen ‘Alten’ und einen ‘Neuen’ Institutionalismus, sondern auch verschiedene Ansätze innerhalb des letzteren (Peters 1999, Kaiser 1999, Goodin 1996b). Die verschiedenen Strömungen innerhalb des Neuen Institutionalismus stimmen gegenüber dem Alten darin überein, daß sie dessen formalistisches Institutionenverständnis kritisieren (und deshalb sowohl formale Organisation als auch informelle Regelungsstrukturen und Netzwerke oder auch Sinngehalte einbeziehen) sowie dessen atheoretische Grundhaltung und unreflektierten Normativismus zu überwinden trachten. Aufgrund ihrer interorganisatorischen Perspektive sind neo-institutionalistische Ansätze wahlverwandt mit der Governance-Perspektive oder anders formuliert: die Governance-Perspektive wird sich neo-institutionalistischer Konzepte bedienen, wenn sie die institutionelle Dimension von Governance-Arrangements untersucht.¹ Zugleich kann der Neue Institutionalismus als Gegenströmung zum behavioralistischen Mainstream der 60er und 70er Jahre verstanden werden, dem eine isolierte Betrachtung individuellen Verhaltens sowie eine Voreingenommenheit für den gesellschaftlichen Input-Bereich politischer Systeme vorgeworfen wird (Peters 1999, Lowndes 2001).

¹ Wie Peters (1998) herausarbeitet, läßt sich Governance einerseits als Institution, andererseits als Policy-Instrument verstehen.

Auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen Varianten eines Neuen Institutionalismus soll hier nicht *in extenso* eingegangen werden. Der für unseren Zusammenhang zentrale Unterschied, der sowohl das Institutionenverständnis als auch das Verständnis der Veränderung und Gestaltbarkeit von Institutionen bestimmt, kann darin festgemacht werden, daß Institutionen im Hinblick auf individuelles und kollektives Handeln entweder eine bloß *instrumentelle* oder auch eine *konstitutive* Bedeutung zugesprochen werden kann. Im ersten Fall stellen Institutionen Regelungskomplexe dar, die eine dauerhafte Anreizstruktur für die strategische Verfolgung von Akteurspräferenzen bilden. Diese Position läßt sich grob als *Rational Choice*- (im folgenden RC) Institutionalismus charakterisieren. Im zweiten Fall, hier als *normativistischer* oder *soziologischer Institutionalismus* adressiert, verhelfen Institutionen den Akteuren zur Ausbildung kohärenter Handlungsorientierungen, indem sie die Unbestimmtheit der möglichen Ausrichtung individuellen Handelns in einen Sinnzusammenhang stellen und Akteure insofern von der untragbaren Bürde 'entlasten', Handlungsziele aus sich selbst heraus generieren zu müssen.²

Die Differenz zwischen beiden Varianten von Institutionalismus kann auch so formuliert werden, daß Präferenzen in der ersten Variante als gegenüber den Institutionen *äußerliche Daten* betrachtet werden, während sie im zweiten Fall als von diesen (*mit*)*konstituiert* und *transformierbar* gedacht werden. Zwar umfassen Institutionen auch hier Regeln, doch wird die Geltungskraft dieser Regeln stets in Verbindung mit den Angemessenheitskriterien verstanden, die sich einerseits über Sozialisationsprozesse den internen Akteuren erschließen und andererseits durch 'Dritte' in Form von normativer Kritik und argumentierender Öffentlichkeit eingefordert werden (zur Einforderung durch Dritte s. Offe 1996: 203f.). Die Konsequenz lautet, daß man Institutionen niemals bloß als Anreiz setzende und Ressourcen zuweisende Regeln verstehen darf; sie sind immer auch Träger von Angemessenheitsvorstellungen, sozialen Rollen und Identitäten oder auch 'impliziten Theorien', auf die reflexiv Bezug genommen werden kann.

Für die Frage der bewußten Gestaltung von Institutionen ist dies zum einen insofern von Bedeutung, als der soziologische Institutionenbegriff die *Grenzen der äußeren Zugänglichkeit und Verfügbarkeit* dessen hervorhebt, was Institutionen wesentlich ausmacht, und vor diesem Hintergrund eine deutliche Skepsis gegenüber der Vorstellung des 'Designs' von Institutionen bekundet (deutlich wird dies beispielsweise bei Olsen 1997, Offe 1996, Offe 2004) bzw. den reflexiven Charakter eines angemessenen Verständnisses von Institutionendesign hervorhebt (deutlich bei Goodin 1996b). Eine Folge dieses Institutionenverständnisses, welche hier nicht verschwiegen werden soll, ist freilich, daß mitunter eine gewisse Hilflosigkeit angesichts der Erforderlichkeit, aber leider nicht immer Realität „entgegenkommender Lebenswelten“ (Habermas) zu verzeichnen ist, wie beispielsweise an Offes Studien zur Transformation postkommunistischer Gesellschaften deutlich wird (Offe 1996).

Für die RC-Variante mag es zwar Grenzen des Institutionendesigns geben, diese sind jedoch eher praktische Hürden als prinzipielle Unzugänglichkeiten, etwa in der Form, daß in einer gegebenen Entscheidungssituation eine Veränderung von Institutionen nicht möglich erscheint, weil die Entscheidungsregeln selbst in eine 'Falle' der Unfähigkeit zur Selbsttransformation führen (man denke an Scharpfs berühmt-berüchtigte 'Politikverflechtungsfälle'). Nicht prinzipieller Natur sind diese Hürden deshalb, weil die Falle grundsätzlich dadurch überwunden werden könnte, daß eine hierarchische übergeordnete Ebene interveniert und den

² So bereits Gehlen, der in mancher Hinsicht als Neo-Institutionalist *avant la lettre* bezeichnet werden kann – die 'entmündigenden' Implikationen dieser Position werden heute durch dialektische Formulierungen entschärft; es wird dann geltend gemacht, daß es erst Institutionen sind, die uns zu jener Freiheit verhelfen, mit denen wir dann auch innerhalb institutioneller Handlungsfelder zu autonomen Entscheidungen – und zur Transformation von Institutionen – in der Lage sind.

Knoten auflöst oder zerschlägt. Damit korrespondiert ein im Grunde szientistisches Selbstverständnis des Institutionenanalytikers, der sich aus einer externen Perspektive zutraut, die relevanten Variablen seiner kontrollierten Beobachtung unterwerfen zu können. Natürlich ist er dabei aus Gründen der Komplexitätsreduktion auf Modellannahmen angewiesen. Doch zumindest stellt der Eigensinn von Institutionen dabei kein methodologisches *non possumus* dar.³

Damit sind begrifflich hergeleitete Positionen zum Wesen und zur Gestaltbarkeit von Institutionen gekennzeichnet, die nicht nur eine konzeptionelle Alternative bei der wissenschaftlichen Analyse von Institutionen markieren, sondern wiederum auch im politischen Bereich als charakteristische Haltungen von Akteuren wiedergefunden werden können. Wenn Margaret Thatcher weiland selbstbewußt intonierte, daß es so etwas wie ‘die Gesellschaft’ nicht gebe, dann läßt sich das auch als ein Bekenntnis zum methodologischen (aber nicht nur methodologischen) Individualismus verstehen, das jene Vorstellung institutionellen Eigensinns und Unverfügbarkeit ein für alle Mal vom Tisch fegen sollte. Damit verband sich gerade im Hinblick auf die lokalen Institutionen ein radikales Programm der Restrukturierung, welches für strategisch handelnde Akteure die richtige Anreize setzen sollte – ‘richtig’ im Sinne einer Maximierung von Wohlfahrtseffizienz. Daß es der ‘Markt’ und nicht der Staat ‘sei’, welcher grundsätzlich diese Maximierungsleistung verbürgt, ist zwar ein gängiger und wohl auch mit der Perspektive des RC wahlverwandter Topos, aber grundsätzlich nicht der entscheidende Punkt. Worum es geht, ist vielmehr die Auffassung, daß Institutionen nach einem einheitlichen Maß – dem strategischer Präferenzen – berechenbar sind. Rational Choice-Ansätze glauben sich im Besitz eines klaren Maßstabs für die Qualität von Institutionen, nämlich dem Kriterium der Effizienz im Sinne der allgemeinen Maximierung von Wohlfahrt (Pareto-Optimalität, Kaldor-Kriterium oder ähnliches). Wird als zusätzliches Merkmal *Verteilungsgerechtigkeit* anerkannt, wie bei Scharpf (1992), so verliert die Argumentation jedoch an schlanker Eleganz, was sie an normativer Komplexität gewinnt. Die normativistisch-soziologischen Ansätze sind von grundlegender Ambivalenz geprägt, nicht nur, weil sie das Doppelkriterium von *making sense* und *being fit for its mission* anerkennen, sondern auch, weil sie akzeptieren, daß institutioneller Sinn vielfältigen Interpretationsversuchen unterliegt und nicht unbedingt auf ein einheitliches Maß zu bringen ist, wie in den Wohlfahrtsfunktionen des Rational Choice. Dies wird deutlich, wenn Offe gute Institutionen letztlich dadurch gekennzeichnet sieht, daß sie fähig sind zur Verarbeitung von Kritik auf der Grundlage explizit gemachter impliziter Theorien (Offe 1996: 224) oder Goodin Kriterien wie Robustheit, Reversibilität, motivationale Komplexität und nicht zuletzt Öffentlichkeitsverträglichkeit anführt (Goodin 1996b: 39-43).

Eine weitere wichtige Frage, die sich mit diesen konzeptionellen Überlegungen verbindet, ist die nach objektiven Identifizierbarkeit der ‘besten’ Institutionenordnung. Darin liegt natürlich eine klassische Fragestellung der politischen Theorie und vergleichenden Regierungslehre. Dem legalistischen und staatsfixierten Paläo-Institutionalismus wurde nachgesagt, daß er naiv-optimistisch nach der besten Institutionenordnung frage und damit einem alteuropäischen Rationalisierungsdenken verhaftet bleibt, während der Neo-Institutionalismus sich der post-modernen Erschütterung von Rationalitätsgewißheiten stelle (Peters 1999, Bogason 2000). Vor dem Hintergrund des oben Dargelegten kann man zögern, dieser Einschätzung des Neo-Institutionalismus rückhaltlos zuzustimmen. Mitunter wird es als neue Einsicht des Neo-

³ An den Rändern des Rational-Choice-Lagers, dort, wo versucht wird, mit dem begrifflichen Instrumentarium des RC soziale Integration wirklich von Grund auf zu rekonstruieren und nicht auf *petitiones principii* zurückzugreifen, franst der methodologische Individualismus freilich aus. S. Elster 1989, der sich dazu gezwungen sieht, die Existenz ‘sozialer Normen’ (d.h. nicht auf strategische Erwägungen reduzierbare oder aus ihnen herleitbare Angemessenheitsvorstellungen) als notwendig für das Gelingen von kollektivem Handeln zu konstatieren – ohne Auskunft über deren Wesen oder Herkunft geben zu können.

Institutionalismus verkündet, die ‘goodness of fit’ von Institutionen zur zentralen Qualitätsproblematik erhoben zu haben (Goodin 1996b: 30-34). Bei deduktivistischen Positionen des RC-Institutionalismus ist davon freilich mitunter wenig zu spüren. Doch nicht nur aus diesem Grund muß diese Bemerkung näher qualifiziert werden. Zwar gehört der Hinweis auf das zu bedenkende Passungsverhältnis mit einem spezifischen Kontext wohl zu den Einsichten, an die immer wieder erinnert werden muß (man denke etwa an die Entzauberung des kompetitiven Demokratieverständnisses durch die ‘Entdeckung’ der Konkordanzdemokratie), doch spätestens mit dem Aufkommen des Kulturbegriffes ist Kontextualität eine nicht mehr ignorierbare Größe. Die Thematisierung von Kontexten ist aber, darauf kommt es hier an, noch keine Garantie für ein reflexives Institutionenverständnis, solange ‘Kultur’ in einer verdinglichenden Weise gedacht wird, als etwas nämlich, dessen Eigenschaften gleichsam äußerlich bestimmt werden und nicht selbst als ein lebendiger, institutionell vermittelter Prozeß. Institutionen einerseits und kulturelle (sowie andere kontextuelle Faktoren) müssen dann zwar in ein Passungsverhältnis gebracht werden, doch dies geschieht in einem Aufeinanderabstimmen von institutionellen Repertoires einerseits and Anwendungs‘bedingungen’ andererseits. Erst wenn das institutionell verbürgte Potential zur reflexiven Strukturierung von Handlungsräumen berücksichtigt wird, gewinnt die ‘goodness of fit’ eine neue begriffliche Qualität.

2.2 Institutionenpolitik: Institutionendesign als politische Praxis und Politikfeld

2.2.1 Zur Identität des Politikfeldes Institutionenpolitik

Gehen wir aus von intentionalem Handeln als Ursache institutionellen Wandels (wenn auch möglicherweise als Folge von und Reaktion auf Differenzierungsprozesse oder andere säkulare Trends der Modernisierung), dann betrachten wir Institutionen als Ergebnis kollektiven Handelns und politischer Entscheidungen. Insofern sich ein Feld von Entscheidungen abgrenzen und entsprechende Zuständigkeiten bestimmen lassen, können wir von einem nominellen *Politikfeld* der Institutionengestaltung sprechen. Das mag unter der Annahme, daß Institutionen sich durch Statik auszeichnen und nur alle paar Jahrzehnte ein Reformschub einsetzt, zunächst problematisch erscheinen. Freilich denken gerade neuere Ansätze der Policyforschung in solch langfristigen Zeiträumen, um die für Policywandel ursächlichen Veränderungen kognitiver und evaluativer Muster herauszuarbeiten (Sabatier 1993). Hinzu kommt, daß sowohl im Hinblick auf das sozialwissenschaftliche Verständnis von Institutionen als auch auf die seit geraumer Weile beobachtbare Kontinuität von Gestaltungsversuchen der genannte Einwand entkräftet wird. Des weiteren könnte eingewendet werden, daß Institutionenreformen eher auf die Form von Politik, weniger auf Inhalte bezogen ist. Hierzu läßt sich jedoch darauf verweisen, daß auch andere Politikfelder immer stärker von prozeduralen Steuerungsinstrumenten bestimmt werden (s. Braun/Giraud 2003), insofern mit der Ausgestaltung institutioneller Felder einhergehen (darauf wird unten noch näher eingegangen werden). Mit der Transformation von Recht als einem Medium der direkten Verhaltenskonditionierung hin zu einer institutionellen Vorkehrung zur Ermöglichung von Reflexionsprozessen verwischt sich der Unterschied zwischen Form und Inhalt. Dennoch bedarf es einer eingehenderen Untersuchung der Frage, worin die Identität dieses Politikfeldes bestehen könnte.

Schon 1988 haben Hesse und Benz den Begriff ‘*Institutionspolitik*’ eingeführt, um damit die Rekonstruktion von systematisch angelegten Entscheidungen zur Reform territorial differenzierter politischer Systeme zu kennzeichnen (Hesse/Benz 1988, s.a. Hesse/Benz 1990).⁴ Dieser programmatische Entwurf wurde wiederum von Rainer Schmalz-Bruns als eine spezifi-

⁴ Benz benutzt mittlerweile den nach meinem Dafürhalten eleganteren Begriff der ‘Institutionenpolitik’ (s. Benz 2004: 20).

sche Ausrichtung der politikwissenschaftlichen Aufnahme neo-institutionalistischer Anliegen gekennzeichnet: Die Betonung liege hier auf der „Integration komplex ausdifferenzierter (und [...] organisatorisch fragmentierter) Gesellschaften“, weshalb von einem „modernisierungstheoretischen Neo-Institutionalismus“ gesprochen werden könne (Schmalz-Bruns 1990: 319f.); dabei gehe der Ansatz von Hesse und Benz über ein bloß instrumentelles Verständnis von Institutionen hinaus, indem die mit Institutionen und Institutionenveränderung verbundene „kognitiv-normative Überbaustruktur“ (Hesse/Benz 1988: 74) in die Analyse von Institutionenpolitik einbezogen wird. Hier ergibt sich insofern ein Berührungspunkt zum normativistischen Institutionalismus (von Schmalz-Bruns mit dem Zusatz ‘demokratiethoretisch’ belegt), als *Institutionen* dann von *Organisationen* abzugrenzen sind (s. Offe 1996: 203f.), weil sie – als Integrationsmomente ausdifferenzierter und organisatorisch fragmentierter Gesellschaften – eben einen *interorganisatorischen* Wesenszug haben müssen. Damit erklingt erneut die Governance-Leitmeliode, wenn auch in einer breit angelegten Partitur. In diesem Sinne gewinnt Institutionenpolitik erst in einer spezifischen Verknüpfung mit einem weiten Verständnis von Governance an eigenständigen Konturen (Benz 2004: 20). Aus dieser Sicht erschöpft sich Institutionenpolitik weder in Organisationsreform noch in der Setzung von äußerlichen Handlungsanreizen. Sie hat einen immer auch interorganisatorisch-integrativen Fokus und ist auch auf die diskursive Einforderung normativer Geltungsansprüche durch Dritte angelegt. Vertreter des RC können der ersten Bestimmung (des interorganisatorischen Ansatzes) folgen, würden aber die zweite Bestimmung (normative Geltungsansprüche) mit Skepsis betrachten.

Folgt man dem von Schmalz-Bruns herausdestillierten Gedankengang von Hesse und Benz, dann läge der materiale Gehalt von Institutionenpolitik in der Intention, die Reintegration ausdifferenzierter Gesellschaften zu befördern, wobei die Identität der Institutionenpolitik darin zu suchen wäre, daß sie eine Selbsttransformation politischer Institutionen vor dem Hintergrund des Bewußtseins des Versagens herkömmlicher Integrationsmechanismen als ihren Kern hat. Hier müßte nun ausführlicher auf die Frage eingegangen werden, was (Re-)Integration ausdifferenzierter Gesellschaften bedeutet und inwiefern lokale Institutionenpolitik mit gegenwärtigen Herausforderungen in verschiedenen Dimensionen von Integration verbunden ist. Dies würde jedoch den Rahmen sprengen (s. zu der Thematik Haus 2003, Bogumil/Holtkamp 2003). Es soll an dieser Stelle dabei belassen werden, nochmals auf Olsens Darstellung der gegenwärtigen institutionenpolitischen Projekte hinzuweisen, die den ‘centralist welfare state’ als Integrationsmaschinerie ablösen: die Europäisierung, der Öffnung zur Zivilgesellschaft, die Dezentralisierung und die Vermarktlichung (Olsen 1997). Mit ihnen werden *kulturelle, soziale* und *systemische Integrationsaufgaben* von der zentralstaatlichen Ebene gelöst und gewissermaßen dezentriert. Zu einer an Bedeutung gewinnenden staatlichen Aufgabe wird dann jedoch eben die Institutionenpolitik, d.h. die Versorgung der dezentrierten Integrationsloki mit rechtlichen Rahmenbedingungen, Ressourcen und Informationen, damit die verschiedenen Ebenen Fragmentierungstendenzen entgegenwirken können.

2.2.2 Ein konzeptioneller Rahmen für die Analyse von lokaler Institutionenpolitik

Ausgehend von diesen Überlegungen kann man die Erarbeitung eines konzeptionellen Rahmens für die Analyse lokaler Institutionenpolitik unternehmen. Als Ausgangspunkt dient dabei – neben den obigen Ausführungen zum Begriff der Institution und den Perspektiven von Institutionendesign – die Einsicht, daß sich die aus der Policy-Forschung bekannten Kategorien und Fragestellungen auch auf den Bereich der Institutionenpolitik anwenden lassen (vgl. ähnlich bereits Hesse/Benz 1990: Kap. IV). Dabei werden nicht nur aufschlußreiche Parallelen zwischen Policy-Forschung und neo-institutionalistischer Forschungsprogrammatisierung deutlich, sondern auch kontroverse Perspektiven und alternative Ansätze. Zunächst seien einige für die Policyforschung grundlegenden Fragen aufgenommen und für den Bereich der Analyse von Institutionenpolitik reformuliert:

- *Problemorientierte vs. interaktionsorientierte* Policy-Forschung (Scharpf 2000): Versuchen wir, angemessene Lösungen zu identifizieren oder befassen wir uns mit der Frage, wie als angemessen erkannte Lösungen in politischen Handlungsfeldern realisiert werden können?
- *Akteurzentrierter Institutionalismus vs. reflexiver Institutionalismus*⁵: Gehen wir davon aus, daß die angemessene Lösung durch wissenschaftlichen Diskurs ‘objektiv’ ermittelbar ist, um zu fragen, welche Institutionen zur Umsetzung dieser Lösung imstande sind, oder halten wir dafür, daß Institutionen in erster Linie an ihrem Umgang mit Ungewißheit gemessen werden sollten? Zu beachten ist hier, daß die ‘Lösung’ sich hier selbst wieder auf das Design von Institutionen zur Bewältigung gesellschaftlicher Integrationsaufgaben bezieht (s.o.).
- *Strategisches Handeln oder Policy-Lernen?* (Bandelow 2003) Können wir institutionenpolitische Entscheidungen in erster Linie durch den Rückgang auf die strategische Verfolgung standardisierbarer akteurspezifischer Zielsetzungen erklären oder müssen wir auf die eigenständige Rolle kognitiver Aspekte rekurren?⁶
- Gibt es eine Selektivität des *Agenda-Setzens*? Welchen Status hat lokale Institutionenpolitik als öffentliches Problem? Auf welche Problemartikulationen oder Policy Windows reagiert sie?
- Inwiefern bestimmt die *Beschaffenheit der Policy* (die als möglich wahrgenommenen Ergebnisse (Lowi), die Problemeigenschaften wie Betroffenheit, Prognostizierbarkeit und institutionelle Zurechenbarkeit (vgl. Heinelt 2003: 246ff.) den Prozeß und die Ergebnisse?
- Nimmt der Analytiker die ‘*Gesetzgeberperspektive*’ ein, d.h. eignet sich die Steuerungsin-tention der zentralen (und formal legitimierten) Entscheider an und fragt dann nach der ‘von oben’ erzielten (und erzielbaren) Steuerungswirkung, oder läßt er sich von einer ‘*Graswurzelfperspektive*’ leiten, bei der autonome Anpassung ‘von unten’ als inhärenter Bestandteil demokratisch-komplexen Regierens und interaktives Lernen als Voraussetzung für Konkretisierung und Effektivierung allgemeiner Politikziele verstanden werden? Was heißt dies dann für die Phasen der Problemdefinition und Politikformulierung?
- Wie kann eine *Kontextangemessenheit* (‘goodness of fit’) von institutionenpolitischen Innovationen hergestellt werden? – woran sich die Frage anschließt, ob ein solches Passungsverhältnis selber wieder nur von kontextualistischen Kriterien aus zu beurteilen ist oder ob es normative Standards gibt, an denen auch der Kontext wieder zu beurteilen ist (s. Goodin 1996b).

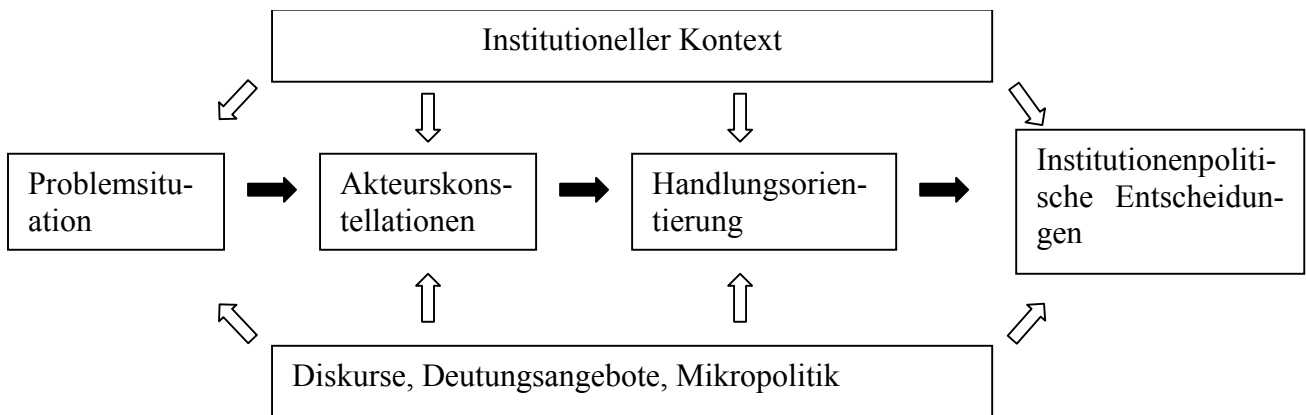
Ein allgemeiner Rahmen, der dabei hilfreich sein kann, einen ersten Überblick über die mit der Behandlung von Institutionenpolitik als einem Politikfeld verbundenen Analyseeinheiten zu gewinnen, wird aus Abbildung 2 ersichtlich. Es bietet eine relativ einfache Verknüpfung von Orientierungsleistungen, wie wir sie vom ‘*akteurszentrierten Institutionalismus*’ kennen, einerseits (Scharpf 2000) mit dem Verweis auf kognitive Faktoren, wie er von der *interpretativen Policy-Forschung* vorgebracht wird, andererseits (Nullmeier 1997). Es handelt sich dabei um forschungspragmatisch gewiß konkurrierende Ansätze, die bei entsprechenden

⁵ Der Begriff des ‘reflexiven Institutionalismus’ wurde meines Wissens zum ersten Mal von Keohane verwendet, um sich von der Sichtweise des Rational Choice abzugrenzen (s. Schmalz-Bruns 1990: 332).

⁶ Diese ersten drei Fragen sind eng miteinander verknüpft. Es wird bereits deutlich, daß der Widerstreit über den Institutionenbegriff hier auf einer höheren Ebene wieder in Erscheinung tritt, diesmal nämlich als Frage, wie man am besten institutionellen Wandel erklären kann. Die jeweils erste Perspektive entspricht Scharpfs Beschreibung des akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000), die jeweils zweite eher den interpretativen Ansätzen.

intellektuellen Anstrengungen auch zu ontologischen Gegensätze stilisiert werden können (bei Einführung radikaler konstruktivistischer Annahmen etwa⁷), die jedoch letztlich mit ihrer unterschiedlichen Schwerpunktsetzung eine gewisse Komplementarität beim Versuch der Erklärung institutionenpolitischer Entscheidungen aufweisen könnten. Im folgenden werde ich die verschiedenen Untersuchungsaspekte der Reihe nach durchgehend und dabei die alternativen Sichtweisen von akteurszentriertem Institutionalismus und interpretativer Policy-Forschung darlegen.

Abbildung 2: Konzeptioneller Rahmen für die Analyse von Institutionenpolitik



Institutioneller Kontext und Problemsituation

Mit dem zweifellos rudimentären Schema wird zunächst auf den mehr oder weniger selbstverständlichen Umstand hingewiesen, daß Institutionenpolitik selbst von einem institutionellen Kontext geprägt ist, welcher Regeln vorgibt, kollektive Akteure konstituiert und mit Vorstellungen von normativer Angemessenheit verbunden ist. Im Falle der lokalen Institutionenpolitik in Deutschland ist dieser institutionelle Kontext, wie zu zeigen sein wird, nicht zuletzt durch die Charakteristika des Föderalismus bestimmt. Der institutionelle Kontext prägt den gesamten Ablauf des *policy making*. Das ist im Hinblick auf die *Problemsituation* freilich bei Scharpfs ‘aktorszentriertem Institutionalismus’ nicht klar ersichtlich. Zumindest in seinen Studien zur Bekämpfung der ‘Stagflation’ in den 70er Jahren als auch bei jenen zu ‘Politikverflechtung’ im deutschen Bundesstaat und im europäischen Mehrebenensystem geht es ihm in erster Linie um die entscheidungsprozessuale Realisierbarkeit einer durch wissenschaftliche Reflexion als objektiv für richtig ausgewiesenen Policy (Scharpf 2000: 353-400, Scharpf 1994). So wie Länder ohne korporatistische Form der Interessenvermittlung nicht dazu in der Lage waren, Inflation und Stagnation zugleich zu bekämpfen, weil sie die dafür benötigten Entscheidungen nicht koordinieren konnten, so kann in politikverflochtenen Verhandlungs-

⁷ Nullmeiers Feststellung, daß „in interpretativer Sicht [...] Institutionen, Ressourcen, Zwänge und Chancen [...] nur als akteurseigene Interpretationskonstrukte in politisches Handeln ein[gehen]“ (1993: 176), scheint in diese Richtung zu laufen. Die hohe Verschuldung vieler Kommunen, um ein Beispiel anzuführen, ist eine Situation, die gewiß in das Licht wahrgenommener Handlungsmöglichkeiten gestellt werden muß und rhetorisch dramatisiert oder entdramatisiert werden kann – die zur Verfügung stehenden Ressourcen werden davon jedoch kaum beeinflusst werden. Der Konstruktivismus vertritt die Auffassung, daß die Wirklichkeit ‘immer auch’ soziales Konstrukt sei – was aber bedeutet, daß sie ‘immer auch’ Nicht-Konstrukt ist – es ist eine Frage der Forschungsökonomie, inwiefern akteurseigene Interpretationskonstrukte als rekonstruktionswürdig erachtet werden. Dies scheint mir auch vor dem Hintergrund des notorischen Problems interpretativer Ansätze, zu generalisierenden Aussagen zu kommen (Nullmeier 2003: 309, s.a. Nullmeier 1997: 129-131) ein wichtiger Hinweis zu sein.

systemen aufgrund der Unmöglichkeit von Mehrheitsentscheidungen keine redistributive Politik beschlossen werden, obwohl die Sache es erfordern mag (z.B. im Hinblick auf die gezielte Umlenkung von Fördergeldern). Es besteht dann, wie es heute im politische Jargon so schön heißt, kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. In den genannten Anwendungsbereichen waren diese Annahmen essentiell, um die von Scharpf propagierte Unterscheidung von *problemorientierter* und *interaktionsorientierter* Policy-Analyse zu vollziehen.

Allgemeiner formuliert: Nur unter der Annahme, daß das Problem und seine Lösung von dem zur Formulierung einer Policy führenden Prozeß analytisch abgekoppelt werden können, kann sich die interaktionsorientierte Policyforschung allein auf das Passungsverhältnis von angelegener Akteurskonstellation *möglichen* Ergebnissen einerseits und *problemangemessenen* Lösungen andererseits beschränken. Diese Annahme ist aber alles andere als unproblematisch. Denn vieles spricht dafür, daß der institutionelle Kontext eben nicht nur die *Realisierbarkeit der 'richtigen' Lösung* bestimmt, sondern auch die *Perzeption des Problems* und die *Selektion möglicher Lösungen*. Daß dies auch von den Diskursen, Deutungskämpfen, rhetorischen Mikropolitiken usw. in konstitutiver Weise abhängt oder doch abhängen könnte, ist ohnehin ein möglicher Einwand, der dann bereits auf die Differenz von letztlich dem Rational Choice verhafteten und interpretativen Ansätzen der Policyforschung verweist – die wiederum in einem Verhältnis der Wahlverwandtschaft zum RC-Institutionalismus und zum soziologischen Institutionalismus stehen (Nullmeier 2003).

Es hängt also viel davon ab, ob wir davon ausgehen, daß es für lokale Institutionenpolitik eine klar identifizierbare beste Lösung gibt oder ob wir der Auffassung sind, daß lokale Institutionenpolitik eher ein von Ungewißheit gekennzeichnetes Politikfeld ist, es vielleicht sogar mit 'böartigen Problemen' ('wicked problems', Rittel/Webber 1973) zu tun hat, bei denen weder das Problem klar definiert, noch die Lösung unabhängig vom Problemlösungsprozeß bestimmt werden kann. Der Umstand, daß politische Institutionen in ihrem Sinn und ihrer Funktionsweise stark umstritten sind, legt das letztere nahe. Der von Scharpf für die Wirtschaftswissenschaft konstatierte Konsens über den geeigneten Weg zur Bekämpfung von Stagflation (Steigerung der Binnennachfrage plus Lohnzurückhaltung) ist im Hinblick auf die Reform lokaler Institutionen jedenfalls nicht ersichtlich. Das schließt natürlich nicht aus, daß sich eine bestimmte Problemsicht als durchsetzungsfähiger erweist; nur gehört dieser Umstand dann bereits zum *explanandum* der Institutionenpolitik. Die Gewißheit der richtigen Lösung steht dann nicht mehr zur Verfügung. Das wirft natürlich das Problem des Relativismus auf: Sind alle Sichtweisen, Diskurse, Narrative etc. qualitativ gleichwertig? Wie könnten wir dann noch Angaben über den rationalen Gehalt politischer Prozesse machen, bei denen notwendigerweise nicht alle 'belief systems' (Sabatier) Eingang in materiale Entscheidungen finden können? Eine Analyse, die vor diesen Fragen nicht die Augen verschließt und zu evaluativen Aussagen über die politische Wirklichkeit kommen will, wird zumindest an Ansprüchen von Plausibilität festhalten oder einen Schritt weiter in Richtung einer prozeduralistischen Demokratietheorie gehen (s. Saretzki 2003). Es geht dann um die vom institutionellen Kontext bereitgestellten Reflexionspotentiale.

Akteurskonstellationen und Handlungsorientierungen

Im Hinblick auf die Akteurskonstellationen stellt sich hier natürlich die Frage, welche *Akteure* für die Hervorbringung einer Policy 'relevant' sind. Scharpf geht davon aus, daß wir gewissermaßen im Rückgang von den getroffenen (bzw. richtigerweise zu treffenden) Entscheidungen die relevanten Akteure ermitteln können, wobei wir natürlich den zuvor ermittelten Problemlösungszusammenhang vor Augen haben müssen, um die damit korrespondierenden Ressourceninhaber ermitteln zu können. Handelt es sich um korporative Akteure, so können wir nach Scharpfs Auffassung relativ leicht eine Reduktion von Motivkomplexität vornehmen,

indem wir nach dem jeweiligen institutionell konstituierten Organisationszweck fragen. Die Akteurskonstellation kann dann spieltheoretisch modelliert werden, wobei der Rekurs auf institutionelle Faktoren neben der genannten Komplexitätsreduktion im Hinblick auf die Präferenzen der relevanten Akteure Auskunft gibt über die Entscheidungsregeln und damit über mögliche Ergebnisse von Interaktionen, was für die strategischen Kalküle der Akteure von entscheidender Bedeutung ist. Bei den *Handlungsorientierungen* geht es vor allem darum, ob eine kooperative oder nicht-kooperative Einstellung vorherrscht (Scharpf 2000).

Nun stellt sich wiederum die Frage, inwiefern diese vom Rational Choice bestimmte Sichtweise für die Analyse von Institutionenpolitik hilfreich ist. An zweierlei Problem kann die Kritik ansetzen: der Sicht des Zusammenhangs von Institutionen und Präferenzen einerseits und von Organisationsentscheidungen andererseits. Zum ersten Punkt ist zu bemerken, daß Scharpf zwar zu bedenken gibt, daß der institutionelle Kontext die Handlungsorientierungen wie auch die Akteurskonstellation in wesentlicher Weise prägen wird. Das darf aber nicht mit der Position verwechselt werden, daß Institutionen als *inter-organisatorische Handlungsstrukturierung* zu einer *Konstitution* oder *Transformation* von Präferenzen in *interaktiven Prozessen* führen. Das wäre für Scharpfs Vorgehensweise der spieltheoretischen Modellierung auch eine äußerst mißliche Annahme, weil sie zu einer unüberschaubaren Komplexität führen müßte. Die Frage nach *Lernprozessen* stellt sich für Scharpf erst für den Fall, daß die einfachere Erklärung über strategische Interaktionen versagt hat. Umgekehrt erscheinen dann gerade die akteurskonstitutiven Leistungen von Institutionen als *korporativen Akteuren*, d.h. Organisationen (in Form von rechtlichen Grundlagen der Entstehung und Operationsweise), als mögliche Interventionspunkte für Versuche politischer Steuerung. Entsprechen Akteurskonstellationen und Handlungsorientierungen nicht den Bedingungen, wie sie zur Formulierung und Implementation einer 'effektiven' Policy erforderlich wären, kann der mit politischer Legitimität gesalbte Gesetzgeber, so suggeriert diese Sichtweise, qua Organisationsdesign für ein geeigneteres Umfeld sorgen – sofern die anfallenden Kosten erträglich erscheinen.⁸

Eine spieltheoretische Analyse konkreter institutionenpolitischer Entscheidungen müßte zur Formulierung von Hypothesen in der Lage sein, die auf konkrete Konstellationen anwendbar, aber von generalisierendem Gehalt sind. Bei Pickvance und Preteceille (1991: 5-12) findet sich eine Übersicht von Erklärungsansätzen von strukturellem Wandel in der Beziehung zwischen zentralen Regierungen und lokalen Einheiten, aus denen sich derartigen Hypothesen generieren ließen. Dabei nehmen die Autoren eine grobe Gegenüberstellung von 'orthodoxen' und 'marxistischen' Theorien vor und differenzieren diese intern weiter aus. Drei der vier vorgestellten orthodoxen Ansätzen lassen sich einer spieltheoretischen oder allgemeiner formuliert: einer auf strategischen Handlungen beruhenden Analyse von Entscheidungsprozessen problemlos einpassen. Sie sind insofern komplementär, als sie unterschiedliche Faktoren benennen, welche vermutlich auf die Strategien und das Entscheidungsverhalten von Akteuren Einfluß nehmen: *parteilpolitische Machtkämpfe* vor dem Hintergrund unterschiedlicher Regierungsbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen, *organisationsspezifische Interessenlagen und Ressourcen* (Spannung zwischen Kontrollstreben der Zentralregierung und professionellem Vorsprung der implementierenden Lokalverwaltungen) sowie die *Einflußmöglichkeiten von Interessengruppen in Politiknetzwerken*, in denen Leistungen der lokalen Ebene ausgehandelt werden.

⁸ Es drängt sich, für viele gewiß nicht zum ersten Mal, der Eindruck eines technokratisch-sozialdemokratischen Bias in dieser Analyseanlage auf – zumal die Öffentlichkeit bei alledem gar nicht vorkommt, sieht man von der Teilöffentlichkeit der wissenschaftliche Experten einmal ab. Implizit wird freilich nicht selten vorausgesetzt, daß es eine derartige Öffentlichkeit gibt, die die Verstrickung der 'relevanten' Akteure in die kollektiv irrationale Verfolgung subjektiv rationaler Strategien aufzubrechen imstande wäre.

Schwieriger verhält es sich auf den ersten Blick mit dem Ansatz, welche die Veränderung von Strukturen gebietskörperschaftlicher Beziehungen aus der *Veränderung zugrundeliegender Werte* (Demokratie, Effizienz etc.) erklärt.⁹ Steht der Rekurs auf ‘Werte’ nicht jenem auf die strategischen Kalküle von relevanten Akteuren entgegen? Pickvance/Preteceille meinen dazu: „the main weakness of explanations appealing to values is [...] that they omit reference to the actors who advocate particular values, thereby depoliticizing the process by which local government is shaped and reshaped“ (1991: 6). Mit dieser Kritik wird jedoch nur eingefordert, die Wertvorstellungen an die Interessenlage der Akteure zurückzubinden, statt sie als gleichsam ‘frei schwebend’ zu betrachten – mit anderen Worten: den Wertansatz mit den anderen orthodoxen Ansätzen zu verbinden. Auf der einen Seite stünde dann der kulturelle Wandel, auf der anderen Seite stünden die Akteure und die zwischen ihnen ablaufenden Machtspiele. In dieser Formulierung wird deutlich, daß die Befassung mit dem Wandel von Werten noch keine Hinwendung zur interpretativen Policy-Analyse oder zur Thematisierung von Kreativität bedeutet, wie ja auch die klassische politische Kultur-Forschung nicht den paradigmatischen Rahmen strategischer Handlungsmodelle sprengte. Für eine Weiterführung in Richtung lerntheoretischer Ansätze müßte zumindest thematisiert werden, welche Akteursüberzeugungen durch welche kulturellen Wandlungsprozesse einer Revision unterliegen. Was damit immer noch nicht in den Blick käme, wäre die kreative Rolle von Akteuren bei der Konstruktion von Referenzrahmen, im Umgang mit der Ambivalenz von Werten und Leitideen usw. vor den Augen eines Publikums.

Wirft man einen Blick auf die von Pickvance und Preteceille als marxistisch ausgewiesenen Erklärungsansätze, so wird deutlich, daß es sich dabei um Positionen handelt, nach denen sich der Wandel in den Beziehungen zwischen zentralstaatlicher und lokaler Ebene nur erklären läßt, wenn man den *Formwandel von Staatlichkeit* überhaupt in den Blick nimmt – und diesen als Folge von Anpassungsnotwendigkeiten an veränderten Formen kapitalistischer Akkumulation verstehen. Ein prominentes zeitgenössisches Beispiel ist die regulationstheoretische Argumentation Bob Jessops, in deren Zentrum die Darstellung des Wandels vom *Keynesian Welfare state* zum *Schumpeterian Workfare State* steht (Jessop 1993, 2002). Auf den ersten Blick haben wir es mit dem altbekannten Gegensatz von strukturalistischer vs. akteurstheoretischer Erklärung zu tun (letzteres verkörpert durch die orthodoxen Ansätzen). Die marxistische Tradition hatte aber immer auch eine handlungstheoretische Seite, wie bereits an der revolutionstheoretischen Hoffnung deutlich wird, daß aus der ‘Klasse an sich’ die ‘Klasse für sich’ werden möge. Auch wenn aus Jessops Theorie staatlichen Wandels folgt, daß die Entwicklung hegemonialer Projekte zur Transformation öffentlicher Institutionen zwar nicht beliebig abläuft, so weist sie doch eine gewisse Kontingenz auf, deren Ausmaß ex ante schwer einschätzbar ist. Letztlich kommt es doch wieder auf die Akteure an, welche die hegemonialen Institutionenprojekte organisieren oder ihnen Widerstand leisten. Die von den orthodoxen Ansätzen genannten Interessenlagen werden dabei vermutlich eine wichtige Rolle spielen. Doch angesichts des nicht besonders klar umrissenen bzw. sogar widersprüchlich verfaßten Problems (Beförderung von Innovativität, Aktivierung von potentiellen Produktivitätsfaktoren usw., zugleich Wahrung von sozialer Kohäsion und politischer Legitimität) bewegen sich die Akteure in einem deutungsoffenen Raum. Damit stellt sich als letzter konzeptioneller Bezugspunkt die Frage nach der *handlungstheoretischen Grundlage*.

Die handlungstheoretische Diskussion wird gemeinhin von der Dichotomie *strategisch vs. verständigungsorientiert bzw. moralisch* geprägt. Diese Entgegensetzung begegnet uns etwa in der Dichotomie strategisches Handeln vs. kommunikatives Handeln, letzteres etwa als in

⁹ S. etwa Wolman 1995 für einen Vergleich der Reformbewegungen in den USA und Großbritannien, für Deutschland Darstellungen, die auf die Bedeutung direktdemokratischer Überzeugungen für die Reform der Gemeindeordnungen oder der Effizienzzielsetzung für die Reform der Verwaltungen hervorheben.

bestimmten gesellschaftlichen Sphären ('Öffentlichkeit', 'Lebenswelt', 'Zivilgesellschaft') generierte kommunikative Macht, die dann auch die an das Medium der Macht und die Logik von Machterwerb und Machterhalt strategisch gebundenen Akteure in den Kerninstitutionen des politisch-administrativen Systems unter den Druck des besseren Argumentes setzt (Habermas 1992). Auf das instrumentelle Handlungsverständnis des akteurszentrierten Institutionalismus wurde oben hinlänglich eingegangen. Die Gegenüberstellung beider Positionen führt letztlich zur Frage, ob die Moral der Klugheit bemerkbar etwas entgegenzusetzen habe. Im Rahmen verschiedenener disziplinärer Zugänge und theoretischer Strömungen (u.a. des normativistisch-soziologischen Institutionalismus und der interpretativen Policy-Forschung) haben sich allerdings Stimmen gemeldet, die eine Beschränkung 'rationaler' Formen des Handelns auf Interessenverfolgung und Normorientierung für unbefriedigend halten. Bereits die organisationssoziologischen Studien von Simon, Olsen und anderen haben bekanntlich die strategische Rationalität von Organisationshandeln erheblich entzaubert. Vieles schränkt unsere Rationalität überhaupt ein, welcher Art diese Rationalität auch sein mag ('bounded rationality', 'garbage can'-Modell). Das mag man zunächst einfach als eine Ernüchterung zu weit reichender Rationalitätsannahmen begreifen. Man kann daraus jedoch auch den Schluß ziehen, daß der kreative Umgang mit dieser Beschränktheit selbst zu einer Form von praktischer Rationalität wird.

Wenn soziale Realität ohnehin immer schon auf kulturellen Konstruktionen beruht, die immer neu angeeignet oder erfunden werden müssen, dann gibt es von vornherein offene Deutungsräume, die weder strategisch unmittelbar gefüllt noch auf Normanwendung reduziert werden können. Damit wird aber auch die strikte Entgegensetzung von egoistisch und altruistisch motiviertem Handeln in Zweifel gezogen. Dies gilt zumindest für Positionen, welche die kategoriale Dichotomie 'strategisch vs. verständigungsorientiert' durch Konzeptionen des *kreativen* oder *rhetorischen Handelns* zu überwinden trachten (Joas 1992, Nullmeier 1993, 1997). Theorien des kreativen und rhetorischen Handelns stehen in einer Beziehung der Wahlverwandtschaft zum interpretativen bzw. argumentativen Ansatz der Policy-Analyse und zum normativ-soziologischen Institutionalismus (Nullmeier 1997, 2003) Ihnen ist gemeinsam, daß sie die Unbestimmtheit von Wirklichkeitswahrnehmungen und normativen Evaluationsmustern der Annahme einer rein strategisch bestimmten Determinierung von Handeln entgegensetzen, ohne dabei vorschnell auf Kategorien der normativen Universalisierbarkeit zurückzugreifen.

Theorien des kreativen und rhetorischen Handelns machen jedoch gegenüber dem normativistisch-soziologischen Institutionalismus deutlicher auf die *Machtkämpfe* bei der *Produktion von Wissen* aufmerksam. Damit kommen sie einer politikwissenschaftlichen Perspektive näher, deren Rezeption neo-institutionalistischer Positionen letztlich im Machtbegriff ein kategoriales Zentrum finden sollte (Goodin 1996b). Kreatives Handeln meint in der Perspektive von Hans Joas eine wechselseitige Erhellung von Zwecken und Mitteln im Verlauf des Handelns (1992). Bei Frank Nullmeier wird der Begriff der Kreativität eng an jenen des Wissens geknüpft. Dabei dient die Überlegung als Ausgangspunkt, daß Akteure in all ihren Handlungsorientierungen „eingebunden [sind] in ein Netz von Metaphern, Situationsschilderungen und Normen mythischen Charakters, von Notwendigkeitskonstruktionen und Unmöglichkeitannahmen, von bruchstückhaftem Gegenwartswissen und Zukunftsdeutungen, das Handlungsorientierung per Kalkulation [...] gar nicht zuläßt. An die Stelle der Entscheidungsregel, diejenige Handlungsalternative zu wählen, die den größten subjektiven Nutzen verspricht, tritt eine *persuasive Handlungsorientierung*. Gewählt wird diejenige Handlungsalternative, für die sich die größte argumentativ-rhetorische Stützungsleistung innerhalb des Wissenssystems des jeweiligen Akteurs mobilisieren läßt“ (Nullmeier 1993: 191). Daraus folgt zum einen die Aufforderung der Rückkehr zu den Klassikern: „Ein generalisierter rhetorisch-dialektischer Ansatz wird die Kategorien von Präferenzen, Kosten/Nutzen, Eintrittswahrscheinlichkeiten, Kal-

kulations- und Entscheidungsregeln durch das der aristotelischen und auch klassischen Rhetorik und Dialektik (Tropen, Figuren, Topoi) entspringende Kategoriengerüst ersetzen“ (Nullmeier 1993: 190). Zum anderen wird deutlich gemacht, daß sich die wissenspolitischen Deutungskämpfe immer vor einem Publikum abspielen und auf deren Überzeugung abzielen oder diese doch immer mit im Blick haben (Nullmeier 1993: 191) – womit doch wieder die Nähe zum normativistisch-soziologischen Institutionenverständnis deutlich wird, wo ebenfalls auf die Rolle von ‘Dritten’ für die Generierung institutioneller Integrations- und Funktionstüchtigkeit verwiesen wird (s.o.).

Mit der Diskussion der unterschiedlichen Handlungsbegriffe finden die Überlegungen zu einem konzeptionellen Rahmen der Analyse von lokaler Institutionenpolitik ihren Abschluß. Im folgenden soll eine Erschließung des Politikfeldes lokale Institutionenpolitik, wie sie in Deutschland in den Grundzügen vorzufinden ist, unternommen werden, wobei die oben entwickelten Kategorien und Fragestellungen eine Konkretisierung erfahren. Dabei kann es in dem hier vorhandenen Rahmen selbstverständlich nur darum gehen, eine erste Annäherung und Problematisierung vorzunehmen.

3. Lokale Institutionenpolitik in Deutschland: Bestimmungsfaktoren und zentrale Probleme

3.1 Inhalt von lokaler Institutionenpolitik

Zunächst stellt sich die Frage, mit welchen materialen Bereichen es lokale Institutionenpolitik zu tun habe. Dies wurde bereits in der Einleitung als der materiale Diskussionskontext angesprochen. Aufschluß darüber kann ein Blick auf die Analyse gegenwärtiger institutioneller Reformprozesse und -diskurse geben. In Anlehnung an die Typologie von Caulfield und Larsen (2002) lassen sich vier Reformtypen nach ihrem Objektbereich unterscheiden. Caulfield und Larsen entwickeln diese Typen entlang zweier Dimensionen: Entlang der Unterscheidung von prozeßorientierten oder ressourcenorientierten (mißverständlich als ‘strukturell’ bezeichnet) Reformen einerseits sowie von auf Politik oder auf Verwaltung abzielenden Reformen andererseits:

- (1) Funktional- und Finanzverfassungsreformen (Dezentralisierung usw.),
- (2) Gebietsreformen und Reformen der gebietskörperschaftlichen Kooperation (einschließlich der Institutionalisierung von regionaler Kooperation),
- (3) Politische Reformen (Rekrutierung und Kompetenzen politischer Führung, Wahlen zum und Entscheidungsfindung in den Räten und vergleichbaren Vertretungskörperschaften, Beteiligungsmöglichkeiten etc.),
- (4) Verwaltungsmodernisierung, einschließlich der Verpflichtung zu marktlichen oder quasi-marktlichen Mechanismen der Leistungserbringung und Formen der Leistungskontrolle durch die staatliche Ebene (New Public Management usw.).

Während Caulfield und Larsen diese vier Reformtypen nur auf Veränderungen der allgemeinen Strukturen lokalen und regionalen Regierens und Verwaltens beziehen, erscheint es mir angemessener, eine *policy-unspezifische* von einer *policy-spezifischen* Form der Institutionenpolitik abzugrenzen. Verschiebungen in der Kompetenz- und Finanzausstattung, Revisionen territorialer Kooperationsmuster, Transformationen politischer Entscheidungsverfahren und Etablierung von Kontrollformen gehen oft mit einzelnen Politikinitiativen einher (z.B. Bundesländer-Programm ‘Soziale Stadt’, Reform der Arbeitsmarktpolitik); in der Summe könnten

die Effekte der Veränderung solcher ‘policy institutions’ denen der Veränderung allgemeiner Strukturen gleichrangig sein. Freilich liegt bei einem derart weitgefaßten Verständnis von Institutionenpolitik die Gefahr des analytischen Ausfransens nahe. Institutionenpolitik als Untersuchungsgegenstand drohte dann die Summe von Politikfeldstudien plus die Analyse der Veränderung allgemeiner Strukturen zu werden. Deshalb sollten nur solche Policy-Initiativen in institutionenpolitischen Analysen mit einbezogen werden, deren Fokus den traditionellen Zuschnitt von Politikfeldern übersteigt und mit weitergehenden institutionellen Ambitionen verbunden ist. (Im übrigen ließe sich auch fragen, inwiefern die Summe von Einzelpolitiken institutionelle Effekte hat, die eine Änderung der übergreifenden institutionellen Grundlagen – oder auch eine gezielte Anpassung der Einzelpolitiken an diese – erforderlich machen).

Der Hinweis auf die institutionellen Implikationen von Problemlösungsversuchen bringt uns zurück zur *Governance*-Diskussion und damit zu einer weiteren Klassifikationsmöglichkeiten von lokaler Institutionenpolitik, nämlich die nach der Art der Institutionalisierung von *Handlungskoordination* (Klenk/Nullmeier 2003: ‘Governance-Reformen’). Oben wurde festgehalten, daß Institutionen in der Perspektive von Governance als Beziehungsgefüge zwischen Hierarchie, Markt und Verhandlungssystemen/Netzwerken unter dem Gesichtspunkt zu erbringender Steuerungsleistungen zu verstehen ist. Dementsprechend wurden auch institutionelle Reformen lokaler Politik unter dem Gesichtspunkt analysiert, inwiefern sie Verschiebungen zwischen diesen drei Prinzipien und den ihnen korrespondierenden Steuerungsmedien Macht, Geld und Vertrauen implizieren (Stoker 1991 für Großbritannien, mit etwas anderem Fokus Bogumil/Holtkamp 2003).¹⁰ Die vier oben genannten Bereiche können dann darauf hin analysiert werden, inwiefern Momente von Hierarchie, Markt und Netzwerken in ihnen Eingang, Verstärkung oder Abschwächung finden, aber auch inwiefern insgesamt eine Gewichtsverlagerung zwischen den Koordinationsmodi zu beobachten ist. Dabei gilt es zu beachten, daß Veränderungen *im* Bereich etwa hierarchischer Entscheidungsfindung durchaus Bestandteil eines umfassenden Formwandels *zwischen* verschiedenen Sektoren sein können. Das Verhältnis zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Akteuren wird nicht unbedingt dadurch stärker hierarchisch geprägt, daß innerhalb der öffentlichen Institutionen die Rolle von Führungsakteuren verstärkt wird. Das Gegenteil könnte der Fall sein. Darauf soll sogleich näher eingegangen werden.

Zuvor soll noch auf eine weitere Dimension von Handlungskordinationsmechanismen hingewiesen werden. Nimmt man die drei genannten Formen als konstitutive Merkmale von und Koordinationsmechanismen zwischen (meist korporativen, immer mehr aber auch kollektiven) Akteuren, dann läßt sich ein weiteres Element anschließen: Die Frage der Öffnung oder Schließung der verschiedenen Koordinationsfelder für ein wie auch immer geartetes *Publikum*. Diese Öffnung ergibt sich aus (1) der Verfaßtheit von Teilnehmern in den Handlungsfeldern und (2) der rechtlichen oder informalen Institutionalisierung von Informationsrechten und von Interaktionschancen.¹¹ Schließlich sei noch auf eine letzte Kategorisierungsmöglich-

¹⁰ Mitunter werden weitere ‘Governance-Formen’ unterschieden, so ‘Gemeinschaft’ und ‘Assoziation’ (etwa Nullmeier 2003: 316 im Anschluß an Pierre/Peters 2000), wobei beides nicht für eine direkte Institutionalisierung geeignet erscheint, sondern eher die Voraussetzung für die Gewährung von Selbstregulierung oder die Etablierung von Netzwerken darstellt.

Des weiteren läßt sich festhalten, daß die hier gewählte von einer häufig anzutreffenden Darstellung abweicht, wonach Veränderungen in den terms politischer Steuerung vor allem als Abkehr von Steuerung durch *Recht* zu verstehen sei. Recht scheint mir als Rahmung der drei Koordinationsformen unerlässlich zu sein (im ersten Fall als Codierung von Positionen und Geboten/Verboten, im zweiten als Vertragsrecht, im dritten als prozedurales Recht).

¹¹ Eine weitere systematische Unterscheidung betrifft die *Koordination von politischen Verhandlungssystemen* (unter Konsenszwang stehende, quasi-formell institutionalisierte Entscheidungssysteme unter Beteiligung organisatorisch ausgewiesener Repräsentanten (Benz 1995)), etwa im Bereich der Regionalplanung, wo man wieder-

keit von Policies eingegangen, jene nach der Verwendung von Steuerungsinstrumenten (Gebote/Verbote/Erlaubnisse, materielle Anreize, Informationen usw., Windhoff-Héritier 1987: 27-34) und nach der Implementationsrichtung (top down/bottom up).

Soll bei der Einschätzung der Qualität des Formwandels lokalen Regierens der Problemhorizont nicht in Vergessenheit geraten, muß außerdem berücksichtigt werden, daß diese Formen von Handlungskoordination nicht unabhängig von der Veränderung gesellschaftlicher Machtverhältnisse zu sehen sind; eine „Ökonomisierung“ der Kommunalpolitik oder der öffentlichen Verwaltung (Bogumil/Holtkamp 2003, Bogumil 2004) besteht nicht nur in der Vermarktlichung (bzw. Quasi-Vermarktlichung) von Verwaltungshandeln oder der Ersetzung von Verwaltungshandeln durch kontraktierte private Anbieter, sondern muß im Zusammenhang der Ausrichtung auf ökonomische Innovationsfähigkeit in einer Wettbewerbsökonomie insgesamt betrachtet werden, wie Jessop und andere Regulationstheoretiker sie analysieren.

Der Übergang von *Government* zu *Governance* (nun verstanden nicht bloß als analytische Perspektive, sondern als eine tatsächliche Veränderung der Steuerungsform im Sinne der Zunahme der netzwerkförmigen Interaktionsdichte zwischen Staat/öffentlichen Akteuren einerseits und Gesellschaft/privaten Akteuren andererseits) vollzieht sich als institutioneller Wandel, bei dem autonome Akteure wechselseitig empfindlich füreinander gemacht werden, m.a.W. sich ihrer Interdependenz bewußt gemacht werden und Möglichkeiten der kollektiven Reaktion auf diese Interdependenz zur Verfügung gestellt bekommen. Wie Peter John in seinem systematischen Aufriß zum Wandel von *local government* zu *local governance* deutlich gemacht hat, ist dieser Wandel nicht einfach nur als ‘Netzwerkbildung’, sondern als Veränderung auch der hierarchischen und marktförmigen institutionellen Momente zu verstehen (John 2001: Kap. 1). Er läßt sich als Zusammenspiel von Ausdifferenzierung (im Sinne der Vervielfältigung organisationeller Autonomie und territorialer Zuständigkeit, aber auch von Konkurrenz eigenständiger Einheiten), neuer Publikumsrollen (legitimatorische Experimente in Form neuer Formen von Bürgerbeteiligung), charismatischen Ausformungen von politischer Führung und sich über verschiedene Ebenen erstreckende Netzwerke verstehen (s. Tabelle 1).

um zwischen hierarchischer Steuerung einerseits sowie positiver und negativer Koordination andererseits unterscheiden kann (Schubert 2004, Fürst et al. 2003: 17).

Tabelle 1: Ausprägungen von Government und Governance nach Peter John

	Government	Governance
1. Anzahl der Institutionen	wenige	viele
2. Verwaltungsstruktur (bureaucratic structure)	hierarchisch, konsolidiert	dezentriert, fragmentiert
3. horizontale Netzwerke	geschlossen	extensiv
4. internationale Netzwerke	minimal	extensiv
5. demokratische Legitimation	repräsentativ	repräsentativ und neue Experimente
6. materiale Politiken (policies)	routinisiert	innovatives Lernen
7. zentrale Regierung	direkte Kontrolle	Dezentralisierung und Mikro-Interventionen
8. politische Führung (leadership)	kollegial/klientelistisch	bürgermeisterzentriert/charismatisch

(John 2001: 17, Übersetzung vom Verfasser)

3.2 Institutioneller Kontext

Ein naheliegender Ausgangspunkt für eine Analyse des institutionellen Kontextes von lokaler (und regionaler) Institutionenpolitik in Deutschland ist die Thematisierung der Stellung der Kommunen (und Regionen) im Staat sein. Für das deutsche Modell ist charakteristisch, daß den Kommunen (Gemeinden und Kreisen) durch das Grundgesetz zwar das Recht auf Selbstverwaltung garantiert wird, sie jedoch zugleich als Bestandteile der Bundesländer definiert werden. Oscar Gabriel hat darauf verwiesen, daß es „zu der ordnungspolitischen Grundentscheidung, die Gemeindeangelegenheiten dem Zuständigkeitsbereich der Länder zuzuordnen, [...] sinnvolle Alternativen [gibt]“; Gabriel erwähnt die größere verfassungsrechtliche garantierte Selbständigkeit in den USA und der Schweiz; die „für Dt. typische verfassungspolitische Zwitterstellung als ‘staatsnahe’ Gebilde, denen aber doch entscheidende Merkmale der ‘Staatlichkeit’ fehlen, bleibt systematisch unbefriedigend, wirklichkeitsfern und dem Demokratiedanken abträglich. [...] Strukturell und funktional läßt sich heute kein grundlegender Unterschied zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung mehr begründen“ (Gabriel 1979: 27).¹² Die Gegenüberstellung von Staat und Selbstverwaltung ist selbst eine kulturelle Konstruktion (in den Worten Dryzeks die diskursive ‘Software’ zur institutionellen ‘Hardware’), die die Legitimität bestehender Strukturen und die Plausibilität von Reformvorschlägen stützt oder untergräbt. Gabriels Äußerungen können als Bestandteil eines alternativen Diskurses begriffen werden, an dem vor allem Politikwissenschaftler beteiligt gewesen sind und der lokale Institutionen als Verkörperung einer mit den anderen Ebenen gleichartigen lokalen Demokratie begreift.

¹² Zumindest für die USA gilt jedoch, daß diese größere konstitutionelle Unabhängigkeit nicht unbedingt mit einer höheren *funktionalen* Rolle einhergeht, was meist auch durch einen kleinräumigen Zuschnitt von Verwaltungseinheiten verschärft wird. Auch die lokale Demokratie ist nicht unbedingt überall so lebhaft wie wir dies seit Tocquevilles Beschreibung des Gemeindegeists in den Neuengland-Townships vor Augen haben mögen; eine wenig zivilgesellschaftliche ‘machine politics’ wurde oft als charakteristischer Politikstil der amerikanischen Städte ausgemacht, auch wenn dieser heute an die Grenzen von Innovationsfähigkeit und Akzeptanz stoßen mag.

Was bedeutet diese gegebene Form des institutionellen Kontextes für die institutionenpolitischen Prozesse und Resultate in Deutschland? Zunächst ganz einfach, daß Institutionenpolitik sich im Zusammenspiel dreier Aktivitätszentren abspielt:

- einer dezentral-lokalen, d.h. den Anpassungsleistungen der Kommunen, die sich vor allem in ihrer Möglichkeit äußert, Verwaltungsstrukturen zu bestimmen und den politischen Prozeß durch erweiterte Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung anzureichern¹³;
- einer föderal-staatlichen Ebene, d.h. den Bundesländern, wobei durchgängig die Innenministerien die Verantwortung für die kommunale Landespolitik tragen; und schließlich
- der zentralstaatlichen Ebene des Bundes, wobei hier eher die policy-spezifische Form eine Rolle spielt.

Mit diesen Merkmalsbestimmungen des institutionellen Kontextes lokaler Institutionenpolitik sind bereits einige wichtige Unterschiede zu den unitarischen Staaten aber auch zu stärker auf lokale Autonomie angelegten Bundesstaaten angedeutet:

- Lokale und regionale Institutionenpolitik wird nicht zu einem nationalen politischen Thema bzw. wenn dies der Fall ist, so nur im Zusammenhang mit spezifischen Policies (s. Hartz IV, Soziale Stadt). Lokale Institutionenpolitik befindet sich damit gleichsam im Schatten der landespolitischen Provinz: Sie ist nicht mit umfassenden Reformprogrammen nationaler Regierungen und der sie tragenden Parteien verbunden und kann keine zentral gelenkte Implementation finden, und sie wird in der Öffentlichkeit nicht als Teil kontroverser Modernisierungskonzepte debattiert werden.
- Lokale und regionale Institutionenpolitik wird von Landesregierungen betrieben, die angesichts einer umfassenden Zentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen inzwischen über wenig verbliebene Politikfelder verfügen; das legt die Vermutung nahe, daß sie über die ihnen verbliebenen Gestaltungsmöglichkeiten in Form von legislativen Restkompetenzen und Zuständigkeit für administrativen Vollzug besonders intensiv wachen werden.
- Die Verwaltungslastigkeit der Landesebene im deutschen Bundesstaat ('Verwaltungsföderalismus') und die für den Vollzug vieler Gesetze unentbehrliche Rolle der Kommunen wird zusammen mit der Zuständigkeit der Innenministerien als einem klassischerweise mit der Ordnungsverwaltung verbundenen Ressort die Interessenlage der sich mit der Reform der kommunalen und regionalen Ebene befassenden Ministerialbürokratie prägen wie auch eine hohe Zugänglichkeit der ministerialen Sichtweise kommunaler Probleme für juristisches Gedankengut befördern.
- Zugleich kann die Reform der kommunalen Institutionen (wie der öffentlichen Verwaltung insgesamt) den politischen Akteuren in den Ländern in einem insgesamt wenig aufsehenerregenden Umfeld eine Profilierungschance als 'Modernisierer' und 'politische Unternehmer' bieten.
- Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Verfaßtheit der kommunalen Selbstverwaltung (aber auch z.B. der regionalen Kooperation) ergibt sich eine Dialektik von Vielfalt und Einheitsdruck; einerseits kann jedes Land seine Vorstellung guter lokaler Institutio-

¹³ Erstaunlicherweise gehen die Befugnisse dabei nicht so weit, wie man es angesichts des Grundsatzes kommunaler Selbstverwaltung vielleicht erwarten würde. Zum Beispiel ist den Gemeinden durchaus vorgeschrieben, wie die Verwaltung geleitet wird. Im unitarischen Großbritannien ist die Einrichtung eines chief executive directors hingegen nicht zwingend vorgeschrieben und besteht heute für die lokalen Einheiten zudem die Möglichkeit zwischen verschiedenen Modellen politischer Führung zu wählen. In Großbritannien zeichnet sich die lokale Institutionenpolitik traditionell durch einen wenig systematischen, positiv formuliert: pragmatischen Grundzug aus, der in der Folge zu einer wenig übersichtlichen Struktur des *local government* geführt hat.

nen verfolgen; andererseits ergibt sich eine ständige wechselseitige Beobachtbarkeit und Vergleichbarkeit. Übergeordnete Ebenen wie der Bund oder die Europäische Union können nur über anreizstiftende oder persuasive Elemente in einzelnen Politiken zur Institutionenbildung beitragen.

3.3 Akteurskonstellationen und Ergebnisse

Wenn die oben genannten Kategorien auf die Analyse lokaler Institutionenpolitik in Deutschland angewandt werden sollen, ist es erforderlich, die erwartbaren Interessen relevanter Akteure zu bestimmen, um dann zu überlegen, inwiefern institutionenpolitische Entscheidungen auf spezifische Akteurskonstellationen zurückgeführt werden können. Umgekehrt wäre die Rolle von rhetorischer Mikropolitik und kreativen Handelns dann gefragt, wenn sich Veränderungen in den Einstellungen gegenüber Policies nicht auf Standardinteressen zurückführen ließen. Wie können diese Standardinteressen bestimmt werden? Wendet man sich Landespolitik und -ministerialbürokratie zu, dann erscheint es sinnvoll, auf Interessen politischer Machterhaltung und administrativer Kompetenzsicherung zu schauen. Als 'Angemessenheitskriterien' könnte man hingegen die anerkannten normativen Bezugspunkte institutioneller Reformen verstehen (s. Tabelle 2).

Es kann hier nur darum gehen, eine problematisierende Annäherung an die Analyse institutionenpolitischer Prozesse in Bezug auf die lokale Ebene zu versuchen, nicht mit detaillierten Untersuchungen und empiriegesättigten Ergebnissen aufwarten zu können. Zu diesem Zwecke erscheint es mir sinnvoll, Einschätzungen aus der Literatur zu institutionellen Reformen herauszugreifen, in denen in verdichteter Form Aussagen zu den hier in Frage stehenden Problemen getroffen werden. Im Mittelpunkt soll dabei der Aspekt stehen, inwiefern institutionenpolitische Entscheidungen als durch *leicht identifizierbare Standardinteressen* bestimmt werden bzw. inwiefern dies nicht der Fall ist.

In seinem zweibändigen Werk zum *Staat als Zufall und Notwendigkeit*, einer Untersuchung der Entwicklung von Staatlichkeit am Beispiel eines Landkreises in Westfalen, kommt Thomas Ellwein zu dem Schluß, daß die Frage, inwiefern Reformen eine 'rationale' Antwort auf institutionelle Herausforderungen darstellen, entscheidend von *Machtfragen* bestimmt werde. Dabei verweist er auf den Bereich der Territorial- und Funktionalreformen:

„Die wichtigste Reform, die es nach 1800 in Deutschland gegeben hat, war sicher die räumliche Verwaltungsreform in den 60er und 70er Jahren. Hier erwiesen sich die Länder als mächtig genug, um Gemeinden zusammenzulegen und ein ganz neues Konzept der gemeindlichen Ebene zu verwirklichen. Die Macht reichte aber schon nicht mehr aus, um die eigene (Landesministerial-)Bürokratie zur Aufgabe von Zuständigkeiten zu bewegen: der Gemeindegebietsreform folgte nur sehr zögernd eine Funktionalreform mit einer Zuständigkeitsverlagerung nach unten und die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, deren Notwendigkeit seit Jahren niemand mehr bezweifelt, steht vollends aus. Damit bleibt es bei einer 'gewachsenen' Zuständigkeitsverteilung, die durch Usancen und viele Veränderungen im Detail gekennzeichnet, aber nur bedingt als rational zu betrachten ist“ (Ellwein 1993: 58).

Daran schließt sich die allgemeine These an, daß die Zuständigkeit der Bundesländer in besonderer Weise den Interessen der Landesverwaltungen Rechnung trägt. Es werden folglich Reformen verwirklicht, die diese nichts kosten. Allerdings kann hinzugefügt werden, daß die Abgabe von Kompetenzen auch für die politischen Eliten im Lande zumindest ambivalent sein müssen, weil sie auf eine Selbstentmachtung hinauslaufen. Diese Gefahr ist besonders groß im Falle von regionalen Ballungsräumen, welche nicht nur mitunter die ohnehin immer wieder in Zweifel gezogenen Landesgrenzen konterkarieren (und damit die territoriale Machtbasis der Landspolitiker gefährden), sondern auch zur territorialen Grundlage von Nebenregierungen gerade in den prosperierendsten Teilen der Länder zu werden drohen.

Tabelle 2: Interessen relevanter Akteure

	1. Funktional-/ Finanzreformen	2. Gebietsreformen und Kooperationsreformen	3. Politische Reformen	4. Verwaltungsmodernisierung
Standardinteressen der Ministerialbürokratie	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenz- und Ressourcenbewahrung 	<ul style="list-style-type: none"> • Überschaubarkeit und Kontrollierbarkeit • Funktionstüchtigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • rechtliche Einheitlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Externalisierung von Modernisierungsschritten • Kostensenkung
Standardinteressen der Landespolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung von politischer Gegenmacht 	<ul style="list-style-type: none"> • politisch opportuner Gebietszuschnitt • parteiinterne Akzeptanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Akzeptanz bei Bevölkerung • Absorption von politischen Konflikten • parteiinterne Akzeptanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostensenkung • Bürgerzufriedenheit
Standardinteressen der lokalen Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung von Kompetenzen und finanziellen Ressourcen • Minimierung von Fremdbestimmung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewahrung von Besitzständen 	<ul style="list-style-type: none"> • divergierend (politische Führung/Ratsmitglieder) 	<ul style="list-style-type: none"> • divergierend (Ratsmitglieder, politische Führung, Verwaltung)
Angemessenheitskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • leistungsfähige Verwaltung • Subsidiarität • Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse • Einheitlichkeit der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kongruenz von Problemen und Entscheidungsbefugnissen/Ressourcen • leistungsfähige Einheiten • Anerkennung politisch-territorialer Identitäten 	<ul style="list-style-type: none"> • lokale Demokratie (Institutionenvertrauen, Legitimität) • Strategiefähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Effizienz • Zielkontrolle und Problemlösung • Legalität

Zugleich macht Ellweins Einschätzung deutlich, daß kommunale Akteure in der Regel am kürzeren Hebel sitzen, zumal ihre Interessenlage mitunter deutlich unterschiedlich ausfällt. Ein ähnliches Bild zeichnen Hesse und Ellwein mit Blick auf Maßnahmen zur *Verwaltungsmodernisierung*. In ihrem Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen plädieren sie für die Abschaffung der Regierungspräsidien, verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben hauptsächlich auf die Kommunen, aber auch auf die Ministerien, einerseits und die „Abschaffung, Vereinfachung und inhaltliche Neugestaltung von Vorschriften“ unter breiter Beteiligung der gesamten Verwaltung (Ellwein/Hesse 1997: 230f.). Was die erste Forderung betrifft, so betrifft sie wiederum den Bereich der Funktionalreformen, wobei es sich im Kern um den seit langem erhobenen Ruf nach einer „echten Kommunalisierung“ von Aufgaben handelt (Wollmann 1998, 2004). Die zweite Forderung geht hingegen auf das Ziel der Verwaltungsvereinfachung und -modernisierung und verweist auf die Abschiebung von Modernisierungsverantwortung an die machtpolitisch schwächeren Akteure:

„Alle Beteiligten müssen wissen und wissen es auch, daß das Scheitern der Verwaltungsreform in Deutschland so lange anhalten wird, solange man sich nicht um eine Regierungs- und Verwaltungsreform bemüht und die Arbeit bei der Regierung beginnt. [...] Nicht die Gemeindearbeiter, die konkret Gewässer schützen und auch nicht die Polizeibeamten, die mehr oder weniger erfolgreich gegen Unbekannt ermitteln, verursachen das Unbehagen am Staat“ (Ellwein/Hesse 1997: 230).

Für die politische Führung scheint ein Konflikt mit der eigenen Landesverwaltung kostenträchtiger zu sein als eine Externalisierung von Modernisierungskosten auf die kommunalen Akteure. Eine an Interessen scheiternde Verwaltungsreform manifestiert sich aus dieser Perspektive nicht zuletzt in pauschalen Sparanstrengungen, noch dazu, wenn diese auf untere Ebenen verlagert werden.

Auf den Bereich der *politischen Reformen* ist der Verfasser in einem anderen Papier ausführlich eingegangen (Haus 2001). Hier ließe sich die von Ellwein präsentierte Argumentationslinie so weiterführen, daß durch demokratiepolitische Profilierung politische Vorteile genutzt und Kosten vermieden wurden, ohne die Interessen der Landesverwaltungen zu verletzen (etwa durch 'Uneinheitlichkeit' der Verfaßtheit kommunaler Gebietskörperschaften, die der auf Einheitlichkeit der Verwaltung fixierten Verwaltungseliten ein Dorn im Auge sein müßte). Jenseits dessen scheint ein relativ breiter Raum von Institutionalisierungsmöglichkeiten gegeben. Für die lokalen Akteure gilt hier, daß Einschätzungen sehr unterschiedlich ausfallen, wie etwa die Befragung in Nordrhein-Westfalen unter Innenminister Schnoor ergeben hat. Entscheidend ist dann die mikropolitische Inanspruchnahme derartig widersprüchlicher Dokumentationen. Der Föderalismus erzeugt aber auch seine ganz eigenen Zwänge. Eher als ein Lernen im Modus von Variation (bzw. Experiment) und Selektion oder um die Durchsetzung des besseren Argumentes handelt es sich um die Herausbildung hegemonialer Verständnisse, die bestimmte institutionelle Formen stützen und andere delegitimieren, damit letztlich Diffusionsprozesse befördern.

Abschließend sei darauf verwiesen, daß es in Deutschland bislang nicht zu einer institutionenpolitischen 'Vision' von Governance gekommen ist wie etwa in Großbritannien unter 'New Labour' – zumindest gilt dies für die policy-unspezifische Seite der Institutionenpolitik, während in einzelnen Initiativen gewiß die Governance-Perspektive als Leitvorstellung dient. In der kommunalen Landespolitik geht es eher um traditionellen Government-Anliegen wie die Entscheidungsrechte der Bürger über die Verwaltungsführung, die Ratszusammensetzung und Sachthemen sowie eine effiziente Kontrolle des Ausgabeverhaltens. Damit ist noch kein endgültiges Verdikt über den 'Modernitätsgehalt' der lokalen Institutionenpolitik in Deutschland gefällt. Wie Hesse und Benz (1990) bereits in ihrer vergleichenden Studie zur Institutionenpolitik gezeigt haben, sind andere Länder zu ambitionierteren institutionenpolitischen Programmen in der Lage, ohne daß es unbedingt zu einer kohärenten Umsetzung oder nachhaltigen Wirkung dieser Programme kommen muß. Immerhin sind die Vetopositionen für institutionelle Reformen der lokalen Ebene im Vergleich zum föderativen System als vernachlässigenswert zu erachten. Entscheidend ist, inwiefern die lokalen Institutionen zumindest so weit in eine guten Verfassung gebracht werden, daß sie zur autonomen Anpassung an gesellschaftliche Herausforderungen in der Lage sind.

Bandelow, Nils (2003): „Policy Lernen und politische Veränderungen“, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München und Wien: 289-331.

Banner, Gerhard (1989): „Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistung“, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.) (1989): *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*, Basel: 37-61.

- Banner, Gerhard (2002): „Modernisierung: in Zukunft Tagesgeschäft der Führung“, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, Opladen: 75-90.
- Benz, Arthur (2004): „Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“, in: Ders. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: 11-28.
- Beyme, Klaus von (1988): „Institutionentheorie in der Politikwissenschaft“, in: Ders.: *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München: 69-87 (urspr. 1986).
- Bogason, Peter (2000): *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*, Cheltenham.
- Bogumil, Jörg (2002): „Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte“, in: Ders. (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, Opladen, 7-51.
- Bogumil, Jörg (2004): „Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung“, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hrsg.): *Politik und Markt*, PVS-Sonderheft 32/2003, Wiesbaden: 209-231.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2003): „Local Governance und gesellschaftliche Integration“, in: Schimank, Uwe/Lange, Stefan (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*, FernUniversität Hagen Kurs Nr. 33710, Hagen: 157-184.
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier (2003): „Steuerungsinstrumente“, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München und Wien: 147-174.
- Caulfield, Janice/Larsen, Helge O. (2002): „Introduction“, in: Dies. (Hrsg.): *Local Government at the Millennium*, Opladen: 9-23.
- Goodin, Robert E. (1996a) (Hrsg.): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge.
- Goodin, Robert E. (1996b): „Institutions and Their Design“, in: Ders. (Hrsg.): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: 1-53.
- Elkin, Stephen, L./ Sołtan, Karol Edward (Hrsg.) (1993): *A New Constitutionalism. Designing Political Institutions for a Good Society*, Chicago und London.
- Ellwein, Thomas (1993/1997): *Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, 2 Bde., Opladen.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (1997): *Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen. Konzept für eine Regierungs- und Verwaltungsreform*, Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V., Berlin.
- Elster, Jon (1989): *The cement of society. A study of social order*, Cambridge.
- Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.) (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge: 3-43.
- Gabriel, Oscar (1979): „Die politische Stellung der Gemeinden im föderativen Verfassungssystem“, in: Ders.: *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft*, Königstein/Ts.: 25-61.
- Giovanni Sartori (1994): *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York.

- Göhler, Gerhard (1994): „Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und Konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen“, in: Ders. (Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden: 19-46.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/Main.
- Haus, Michael (2001): „Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen in Deutschland“, Arbeitspapier für die Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW „Der Wandel föderativer Strukturen“ am 8. und 9. Juni 2001 in Berlin.
- Haus, Michael (2003): „Differentiation and Reintegration in local government: What leadership, voice and accountability are (or: may be) about“, Arbeitspapier für die Konferenz „Leadership, Voice, and Accountability“ in Bristol, organisiert vom Centre of Local Democracy, UWE Bristol, 8.-10. September 2003.
- Healey, Patsy (1999): „Institutionalist Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places“, in: *Journal of Planning Education and Research*, Jg. 19: 11-121.
- Heinelt, Hubert (2003): „Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?“, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München und Wien: 239-256.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur (1988): „Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich“, in: Ellwein, Thomas (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 2, Baden-Baden: 69-111.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur (1990): *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.
- Jessop, Bob (1993): „Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy“, in: *Studies in Political Economy*, Jg. 40: 7-39.
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*, Oxford.
- Joas, Hans (1992): *Die Kreativität des Handelns*, Frankfurt/Main.
- John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*, London.
- Kaiser, André Kaiser (1999): „Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen“, in: Brodocz, André / Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen: 189-211.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2003): *Public Governance als Reformstrategie*, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 97, Düsseldorf.
- Lowndes, Vivien (2001): „Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics“, in: *Urban Studies*, Jg. 38, Nr. 11: 1953-1971
- Mayntz, Renate (1988): „Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung“, in: Mayntz, R./Rosewitz, B./Schimank, U./Stichweh, R.: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt/Main und New York: 11-44.
- Mayntz, Renate (1996): „Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie“, in: Beyme, K. v./Offe, C. (Hrsg.): *Politische Theorie in der Ära der Transformation*, PVS-Sonderheft, Jg. 26, Opladen: 148-167.
- Nullmeier, Frank (1993): „Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell“, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: 175-196.

- Nullmeier, Frank (1997): „Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft“, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: 101-144.
- Nullmeier, Frank (2003): „Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft“, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Reinbek bei Hamburg: 285-323.
- Offe, Claus (1996): „Designing Institutions in East European Transitions“, in: Goodin, Robert E. (Hrsg.): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: 199-226.
- Offe, Claus (2004): „Political Institutions and Social Power. Conceptual Explorations“, unveröffentl. Man.
- Olsen, Johan P. (1997): „Institutional Design in Democratic Contexts“, in: *The Journal of Political Philosophy*, Jg. 5, Nr. 3: 203-229.
- Peters, Guy B. (1998): „With a little help from out friends. Public-private partnerships as institutions and instruments“, in: Pierre, Jon (Hrsg.): *Partnership in urban governance. European and American experience*, Basingstoke et al.: 11-31.
- Peters, Guy B. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The ‘New Institutionalism’*, London und New York.
- Peters, Guy B. (2000): *Institutional Theory: Problems and Prospects*, Reihe Politikwissenschaft des IHS Wien Nr. 69, Wien.
- Pickvance, Chris/Preteceille, Edmond (Hrsg.) (1991): „Introduction: the significance of local power in theory and practice“, in: Dies. (Hrsg.): *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, London/New York: 1-17.
- Rittel, Horst/Webber, Melvin (1973): „Dilemmas in a General Theory of Planning“, in: *Policy Sciences*, 4: 155-159.
- Sabatier, Paul (1993): „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik“, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: 116-148.
- Saretzki, Thomas (2003): „Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die ‘argumentative Wende’ in der Policy-Analyse“, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München und Wien: 391-417.
- Scharpf, Fritz W. (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt/Main und New York.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1990): „Neo-Institutionalismus“, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens/Mayntz, Renate/Scharpf Fritz W. (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: 315-337.
- Stoker, Gerry (1991): *The Politics of Local Government*, 2. erweiterte Aufl., Houndsmills u.a.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/Main und New York.
- Wollmann, Helmut (1998): „Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?“, in: Ders./Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn: 50-66.

Wollmann, Hellmut (2004): „Funktionalreform“, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden (im Erscheinen).

Wolman, Harold (1995): „Local Government Institutions and Democratic Governance“, in: Judge, David (Hrsg.): *Theories of Urban Politics*, London: 135-159.