

Kapitel 2

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus

Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf

Ein analytischer Ansatz ist ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind. Für die Bearbeitung der in Kapitel 1 skizzierten Thematik stand eine Reihe derartiger, in der Regel mit einer spezifischen Theorie (zum Beispiel Differenzierungstheorie, Steuerungstheorie, Spieltheorie) verknüpften Ansätze zur Verfügung, von denen jedoch keiner für sich den Besonderheiten des Erklärungsgegenstandes genügte. Um der Fragestellung gerecht werden zu können, war es daher nötig, auf Elemente mehrerer Theorien zurückzugreifen, die verschiedene Aspekte des komplexen Bedingungsrahmen erhellend erhellen können. Dabei schälten sich im Laufe der Zeit bestimmte Leitfragen und analytische Kategorien als besonders brauchbar heraus. Sie miteinander paßfähig zu machen, hat viel Mühe und lange Diskussionen gekostet; das vorläufige Ergebnis dieses Bemühens, einen ›maßgeschneiderten‹ Ansatz für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche zu entwickeln, soll in diesem Kapitel unter der Bezeichnung ›akteurzentrierter Institutionalismus‹ beschrieben werden. Dabei ist zu bedenken, daß Ansätze zwar orientieren und auch theoretische Prämissen enthalten, aber selber keine gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie darstellen. So bietet auch der akteurzentrierte Institutionalismus kein Erklärungsmodell, sondern bestenfalls eine Forschungsheuristik, indem er die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt.

2.1 Die Renaissance des Institutionalismus

Der Institutionenbegriff findet seit einiger Zeit erneut Aufmerksamkeit. Von Anfang an haben Institutionen in den Sozialwissenschaften eine wichtige Rolle gespielt, ohne daß der Begriff einheitlich gebraucht wurde. In der Soziologie hat Herbert Spencer damit eine Reihe von »basic institutions« beschrieben, die grundlegenden Bedürfnissen zugeordnet wurden. In Verfolgung dieses Ansatzes wurde der Begriff für den kulturanthropologischen wie für den soziologischen Funktionalismus zentral, sei es, daß Institutionen auf menschliche Grundbedürfnisse oder aber auf systemische Imperative bezogen wurden. Auch für Durkheim war Institution ein Schlüsselkonzept, wobei der Akzent jedoch weniger stark auf Funktionalität als auf dem Element externen sozialen Zwangs liegt, der menschliches Verhalten prägt. In der politischen Theorie haben Institutionen ebenfalls seit der Antike eine große, ja die zentrale Rolle gespielt (vgl. die Beiträge in Göhler et al. 1990b). Auch nachdem die Politikwissenschaft sich von der vergleichenden Beschreibung rechtlich verfaßter Institutionen wie Regierung, Parlament, Verwaltung und Parteien abwandte und zu einer Verhaltenswissenschaft wurde, konzentrierte sie sich auf die Analyse des Handelns in empirisch vorfindbaren politischen Institutionen (von Beyme in Göhler et al. 1990a: 50).

Der Begriff Institution wird also auf soziale Gebilde wie auf sozial normierte Verhaltensmuster angewandt (vgl. auch Vanberg 1982: 32). Versuche, den Institutionenbegriff auf abstrahierte (aber geltende, das heißt im Bedarfsfall sozial sanktionierte) Regeln zu beschränken¹ und für soziale Gebilde statt dessen den Begriff der Organisation zu verwenden (so auch North 1990), haben sich zwar bisher nicht durchgesetzt, doch werden mit dem Institutionenbegriff übereinstimmend Regelaspekte betont, die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen.

Neuerdings haben Institutionen insbesondere im ökonomischen Institutionalismus, in der institutionalistischen Organisationssoziologie und im politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus wieder zentrale Bedeutung gewonnen. Diesen theoretischen Ansätzen ist gemeinsam, daß sie sich kritisch von bestimmten bisherigen Herangehensweisen absetzen – nur daß die Kritik sich

1 Für Jepperson (1991: 145) ist der Kern des Institutionenbegriffs die Vorstellung eines »stable design for chronically repeated activity sequences«.

jeweils auf etwas anderes richtet und auch der verwendete Institutionenbegriff nicht derselbe ist.

Im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich läßt sich, ohne daß dies begrifflich immer so getrennt würde, eine institutionelle Ökonomie, der es um institutionelle Erklärungen für ökonomische Sachverhalte geht, von einem ökonomischen Institutionalismus unterscheiden, der Institutionen ökonomisch (beziehungsweise als Ergebnis rationalen, nutzenkalkulierenden Handelns von Individuen) erklären will (Göhler et al. 1990a: 12 und passim).

Die erste Richtung reagiert kritisch auf eine ökonomische Theorie, die auf der Mikroebene mit individuellem Rationalverhalten und auf der Makroebene mit Aggregatvariablen von Angebot und Nachfrage auskommen will, ohne den Besonderheiten von Produktions- und Marktstrukturen und der sozialen Einbettung ökonomischen Handelns Beachtung zu schenken. Nicht zufällig haben gerade Soziologen wie Granovetter (1985) und Streeck (1992) sich gegen diese Vernachlässigung gewandt, wobei Streeck mit eigenen empirischen Arbeiten zur Entwicklung einer »institutional theory of the supply side of advanced capitalist economies« (1992: VII) beigetragen hat.

Die genetisch argumentierende ökonomische Institutionentheorie bleibt zwar im Rahmen des neoklassischen Ansatzes, kritisiert aber die Unterstellung eines einerseits hyperrationalen, andererseits aber normativ schon domestizierten Homo oeconomicus. Sie rechnet sowohl mit beschränkt-rationalen Akteuren als auch mit der immer präsenten Möglichkeit »opportunistischer« Schädigung. Beides schlägt sich in »Transaktionskosten« nieder, welche andernfalls wohlfahrtssteigernde Tauschakte und Kooperationen vereiteln können. Die Existenz von geeigneten Institutionen kann die Verlässlichkeit wechselseitiger Erwartungen erhöhen und so die Transaktionskosten senken. Die so zu gewinnenden Effizienzvorteile sollen, so das im Prinzip evolutionstheoretische Argument, nicht nur die Wahl zwischen »Markt und Hierarchie«, sondern auch die Wahl zwischen unterschiedlichen Formen der Unternehmensorganisation erklären (Williamson 1975, 1985; North 1981).

Der organisationssoziologische Institutionalismus reagiert kritisch auf eine Auffassung, derzufolge »organizations were viewed primarily as production and/or exchange systems, and their structures were viewed as being shaped largely by their technologies, their transactions, or the power-dependence relations growing out of such interdependencies« (Scott 1987: 507). Zucker (1988: 4) setzt die neue »institutional theory« von allen Ansätzen ab, die auf der »assumption that behavior is driven by and understandable in terms of the interests of human actors« beruhen. Dabei wird weniger auf Selznick zurückgegriffen, der bereits in seiner Studie der Tennessee Valley Authority

(Selznick 1966) betont hatte, daß Organisationen zwar als Instrumente geschaffen werden mögen, dann jedoch in der Regel für ihre Mitglieder und für Akteure in ihrer Umwelt einen Eigenwert gewinnen, als auf den soziologischen Konstruktivismus beziehungsweise den symbolischen Interaktionismus. In der hierfür zentralen Arbeit von Berger und Luckmann (1972) ist Institutionalisierung der Prozeß, durch den Individuen eine gemeinsame Definition der sozialen Wirklichkeit aufbauen; im Vordergrund steht dabei die ›Taken-for-grantedness‹ gelebter Regeln und geglaubter Vorstellungen. Im organisationssoziologischen Institutionalismus gilt das Interesse dementsprechend vornehmlich symbolischen und kognitiven Elementen in der Organisationsumwelt – Mythen, tradierten Meinungen, legitimatorischen Ideologien usw. –, welche die Organisation prägen (vgl. die Beiträge in Powell/DiMaggio 1991). Damit wird der Begriff der Institution in einem überaus weiten, faktisch mit ›Kultur‹ gleichbedeutenden Sinne gebraucht.²

Auch der politikwissenschaftliche Neo-Institutionalismus basiert in einer seiner Varianten auf der kritischen Reaktion auf reduktionistische und utilitaristische Ansätze, die politische Phänomene als Aggregateffekte nutzenorientierten Handelns von Individuen erklären wollen und weder Organisationsstrukturen noch normativ orientiertem beziehungsweise symbolischem Handeln Bedeutung zumessen. Eine prägnante Formulierung dieser Kritik und der dazu entwickelten Gegenposition findet sich bei March und Olsen (1984), denen es um »the place of institutions in politics« geht (ebd.: 735) und die dabei vor allem auf die Bedeutung eines normativ orientierten »appropriate behavior« sowie von Ritual, Zeremonie und Mythen abstellen. Damit berührt sich diese Variante des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus mit dem organisationssoziologischen Institutionalismus.

Eine zweite Variante des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus knüpft stärker an das ältere Verständnis an, das mit dem Begriff der politischen Institutionen die zentralen politischen Einrichtungen, also – ganz im Gegensatz zu der zuvor skizzierten organisationssoziologischen Richtung – bestimmte soziale Gebilde meinte. Mehr ist jedoch im Spiel als die einfache Rückkehr zu klassischem Denken, obwohl der neuere Institutionalismus in den USA unter dem Motto »bringing the state back in« antrat (Evans et al. 1985). Mit dieser staatstheoretischen Variante des politikwissenschaftlichen

2 Vgl. auch die zusammenfassende Charakterisierung von Jepperson (1991: 150): »In organizational analysis, especially, many commentators associate institutions in one way or another with ›culture‹, that is, with normative effects, ideas, conceptions, ›pre-conscious understandings‹, myths, ritual, ideology, theories, or accounts.«

Neo-Institutionalismus wurde kritisch auf behavioristische³ wie auf strukturalistische beziehungsweise systemtheoretische Ansätze reagiert, die alle kein Interesse für die Besonderheiten politischer Organisation (Gebilde *und* Regelsysteme) hatten und sich entweder auf politisch relevantes Verhalten von Individuen oder auf die Wirkung von Macht- und Interessenstrukturen auf politische Entscheidungen konzentrierten. Keck identifiziert dementsprechend die ›Renaissance der institutionellen Sichtweise‹ mit verstärkter Aufmerksamkeit für die Organisationsstrukturen des politischen Systems; diese bilden nicht eine neutrale Bühne, sondern setzen Handlungsrestriktionen und eröffnen Handlungsoptionen. »Entgegen früheren einflußtheoretischen Sichtweisen schlagen die dominierenden gesellschaftlichen Interessen ... nicht direkt auf die Resultate des politischen Prozesses durch, sondern sie werden durch die Maschinerie des politischen Systems modifiziert oder gefiltert« (Keck 1991: 637). Ein charakteristisches Beispiel dieser neueren Bemühungen bietet der Band »Do Institutions Matter?«, dessen Herausgeber fragen, wie verschiedene »institutional arrangements« die »governmental stability and effectiveness« beeinflussen (Weaver/Rockman 1993: 4).

2.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Der für einen speziellen Untersuchungsgegenstand entwickelte Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus knüpft an die zuletzt skizzierte Variante des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus an, setzt sich jedoch in mehrfacher Hinsicht von ihm ab: Er beschränkt sich nicht auf *politische* Institutionen, er arbeitet mit einem engen Institutionenbegriff, er betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine *determinierende* Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – *Handlungskontext*. Abbildung 1 versucht das Gesagte zu veranschaulichen.

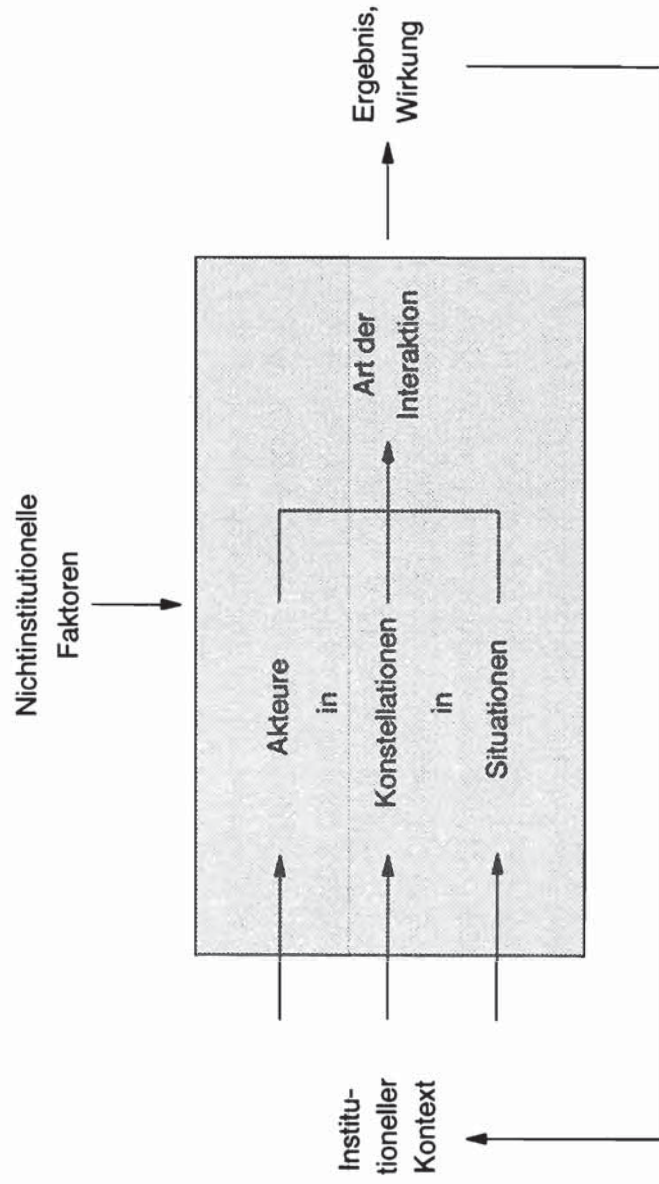
Ein auf sektorale Steuerung und Selbstregelung in staatsnahen Sektoren und ihre Ergebnisse gerichtetes Erkenntnisinteresse verlangt, sich vor allem mit *Interaktionen zwischen korporativen Akteuren* zu beschäftigen. Korporative Akteure können dabei vorläufig als handlungsfähige Organisationen defini-

3 Hierauf stellt von Beyme (in Göhler 1987: 50) besonders ab.

niert werden. Der vorzugsweise Bezug auf korporative Akteure ist Folge sowohl der gewählten Untersuchungsebene (gesellschaftliche Teilsysteme) als auch der Tatsache, daß gerade die sogenannten staatsnahen Sektoren hochgradig organisiert sind; ohne dies ließe sich auf der gesellschaftlichen Makroebene auch kaum von Selbstorganisation reden. Obwohl das Handeln korporativer Akteure in unseren Forschungsfeldern und für unsere Fragestellungen faktisch im Vordergrund steht, bedeutet das nicht, daß zu Erklärungs Zwecken ausschließlich beim Handeln korporativer Akteure angesetzt werden könnte. Auch in hochorganisierten Sektoren gibt es Fälle, in denen gerade das Handeln von Individuen auf der ›Mikroebene‹ den zu erklärenden Sachverhalt wesentlich mitbestimmt (vgl. hierzu den Beitrag von Schimank/Wasem, Kapitel 7 in diesem Band) – ganz abgesehen davon, daß es auch für die Erklärung der Strategien korporativer Akteure im Einzelfall auf das institutionell nicht determinierte Handeln von Individuen in ihrer Rolle als Mitglieder, Funktionsträger oder Repräsentanten ankommen kann. Das wiederum impliziert grundsätzlich eine Mehrebenenperspektive, in welcher der institutionelle Rahmen das Handeln von Organisationen prägt, während diese ihrerseits für das Handeln ihrer Mitglieder den institutionellen Rahmen bilden.

In hochorganisierten gesellschaftlichen Sektoren ist der einzelne korporative Akteur in der Regel Teil einer mehr oder weniger komplexen *Akteurkonstellation*. Zwar beschäftigt man sich auch im politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus weniger mit einzelnen politischen Institutionen als mit der Wirkung bestimmter institutioneller Arrangements, die man idealtypisierend stilisiert und dann in ihrer Funktionsweise zu spezifizieren sucht. Beispiele dafür sind etwa das ›Westminster-Modell parlamentarischer Demokratie‹ oder der ›deutsche Verbundföderalismus‹. Derart phänomenologisch-gestalthaft definierte Kategorien haben aber den Nachteil eines geringen Abstraktionsgrades und beziehen sich auch lediglich auf politische Entscheidungsstrukturen. Im akteurzentrierten Institutionalismus wird dagegen versucht, analytische Kategorien für die Erfassung theoretisch relevanter Aspekte der einen ganzen Sektor umfassenden Akteurkonstellationen zu entwickeln. Dabei können wir uns nicht auf politische Institutionen (oder Akteure) beschränken, sondern beziehen alle relevanten Akteure in den jeweiligen gesellschaftlichen Regelungsfeldern mit ein. Damit wird zugleich die ›Gesetzgeberperspektive‹ vieler politikwissenschaftlicher Untersuchungen vermieden, für die die gesellschaftlichen Regelungsfelder mehr oder weniger amorphe und passive Umwelt bleiben; statt dessen wird die Einbindung staatlicher *und* nichtstaatlicher Akteure in Strukturen betont, die ihr Handeln prägen.

Abb. 1: Das analytische Modell im Überblick



Im Gegensatz zu Versuchen einer ›kulturalistischen‹ Ausweitung wird der Institutionenbegriff beim akteurzentrierten Institutionalismus relativ eng gefasst und auf Regelungsaspekte konzentriert. Diese für den ganzen Ansatz zentrale analytische Weichenstellung hat zwei wichtige Konsequenzen.

Zum einen werden auf diese Weise Institutionen nicht einfach als Ergebnis evolutionärer Entwicklung interpretiert und als gegeben genommen, sondern sie können ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angegebener Akteure verändert werden. Institutionen werden damit im Rahmen des akteurzentrierten Ansatzes ebenso als abhängige wie als unabhängige Variablen behandelt. Zum anderen wird durch die Einschränkung des Institutionenbegriffs auf Regelungsaspekte die oft nur formelhaft wiederholte Prämisse ernstgenommen, daß der institutionelle Kontext Handeln zwar ermöglicht und restringiert, aber nicht determiniert. Institutionalistische Ansätze sind trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse oft krypto-deterministisch, was das Handeln der Akteure angeht – vor allem dann, wenn der Institutionenbegriff so weit gefaßt wird, daß nicht nur die Normen des angemessenen Verhaltens, sondern auch handlungsprägende kognitive und symbolische Elemente einbezogen werden. Wenn gar die nicht hinterfragten Praktiken des Alltagslebens auch noch unter dem Begriff der Institution gefaßt werden, dann gibt es überhaupt

keine Handlungsspielräume der Akteure mehr, und auf der Subjektseite bleiben allenfalls noch ein paar idiosynkratische Impulse, die einer theoretisch-sozialwissenschaftlichen Analyse kaum zugänglich sind. Eine solche Konzeptualisierung mag für soziologische Theorien brauchbar sein, die am (durchschnittlichen) Individualverhalten interessiert sind. Für die Erklärung von Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen auf der Makroebene gesellschaftlicher Sektoren ist dagegen ein engerer Institutionenbegriff tauglicher, der es erlaubt, das Handeln von Akteuren als eigenständige Variable zu betrachten und damit auch Sachverhalte zu analysieren, in denen trotz eines grundsätzlich unveränderten institutionellen Rahmens folgenreiche Veränderungen im Bereich des Handelns zu beobachten sind.⁴

Die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure bleibt genauso defizitär wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen; dies hat erst jüngst Alexander (1992) wieder betont. Der akteurbezogene Institutionalismus will mit seiner Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen diese analytische Dichotomie grundsätzlich überwinden. Dabei rückt die explizite Trennung zwischen Institutionen und beobachtbarem Handeln den akteurzentrierten Institutionalismus in die Nähe der seit längerer Zeit andauernden Diskussion über das Verhältnis von Akteur und System (zum Beispiel Crozier/Friedberg 1977; Weyer 1993) beziehungsweise Struktur und »Agency« (zum Beispiel Giddens 1984). Bei dieser Diskussion geht es jedoch vielfach um den *Primat* von Struktur oder Akteurhandeln, anstatt um eine *Integration* beider Perspektiven. Auch bleibt die zwischen »structure« und »agency« gezogene Trennlinie analytisch unscharf (Alexander 1993: 502): Mit »agency« wird der freie Wille assoziiert, aber reale Akteure sind immer schon sozial geprägt. Diese Tatsache wirft kein Problem auf, wenn – wie im akteurzentrierten Institutionalismus – zwischen institutionellen Regeln und dem Handeln realer Akteure unterschieden wird.⁵

Für Erklärungen im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus fungiert das beobachtbare Akteurhandeln stets als ›proximate cause‹, während der institutionelle Rahmen die für uns zentrale ›remote cause‹ darstellt. Zwi-

4 Als Beispiel können hier die in den letzten zwanzig Jahren vollzogenen wirtschaftspolitischen Strategiewechsel dienen; auch der Erfolg der Seehofer-Reform im Gesundheitswesen nach der Blockade so vieler früherer Reformversuche läßt sich nicht durch veränderte institutionelle Voraussetzungen erklären.

5 Bei Giddens (1984: 282) handeln Akteure allerdings überwiegend habituell. Die Varianz, die ein im wesentlichen habituelles Handeln in im übrigen strukturbestimmte Erklärungen einzubringen vermag, ist jedoch so gering, daß die Handlungsergebnisse praktisch *strukturdeterminiert* erscheinen müssen.

schen beiden intervenieren zahlreiche Faktoren, von denen die Akteure und ihre Orientierungen, die sie verknüpfenden Beziehungen und die Situationen, in denen sie interagieren, mitbestimmt werden. So werden korporative Akteure zwar gesetzlich konstituiert oder zumindest sanktioniert, aber das bestimmt ihre Merkmale als soziale Organisation und ihre Handlungsorientierung in einer konkreten Situation nicht vollständig. Ähnliches gilt für die übergreifenden Strukturen, in die sie eingebettet sind: Auch hier ist zum Beispiel ein Teil der dauerhaften Beziehungen institutionell vorgegeben, andere dagegen sind informeller und vielleicht sogar ungesetzlicher Natur. Schließlich gibt es auch institutionell geregelte Anlässe für die Interaktion zwischen bestimmten Akteuren, doch enthalten reale Situationen darüber hinaus zahlreiche nichtinstitutionelle Aspekte. Im folgenden sollen diese Komponenten unseres Ansatzes näher betrachtet werden. Aus forschungspragmatischen Gründen und um der größeren Offenheit auf der Suche nach Erklärungen willen wird dabei aber kein Kategorienraster zur systematischen Erfassung auch der nichtinstitutionellen Einflußfaktoren entwickelt.

2.3 Der institutionelle Kontext

Eine differenzierende Klassifikation möglicher Regelungsinhalte wird schnell überkomplex (vgl. etwa Ostrom 1986a, 1986b) und müßte am Ende noch über die juristische Systematik verfassungsrechtlicher, verwaltungsrechtlicher, steuerrechtlicher, strafrechtlicher, zivilrechtlicher, gesellschaftsrechtlicher, vereinsrechtlicher, arbeitsrechtlicher oder prozeßrechtlicher Regeln hinausgehen. Wichtig ist die Tatsache, daß institutionelle – definierte, praktizierte und sanktionierte – Regelungen wechselseitige Erwartungssicherheit begründen und so soziales Handeln über die Grenzen persönlicher Beziehungen hinaus überhaupt erst möglich machen, wie von Institutionalisten mit Recht gegenüber einer institutionenfreien ökonomischen Theorie hervorgehoben wird (North 1990: 358, 1991). Eine Minimalklassifikation von Regelungsinhalten für die Analyse von sektoralen Strukturen und Entscheidungsprozessen muß zunächst, geläufigen Definitionen von Institutionen folgend, Regeln unterscheiden, die

- für bestimmte Situationen (materielle) Verhaltens- und (formale) Verfahrensnormen festlegen;

- spezifizierten Adressaten die Verfügung über finanzielle, rechtliche, personale, technische und natürliche Ressourcen gewähren oder untersagen;
- Relationen (insbesondere Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen) zwischen bestimmten Akteuren festlegen.

Für unsere Zwecke ist weiter wichtig, daß korporative Akteure durch institutionelle Regelungen *konstituiert* werden; oft werden sie sogar durch staatliche Entscheidung geschaffen, wobei ihnen *uno actu* Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen werden.⁶ Hervorzuheben ist schließlich, daß im Rahmen institutioneller Verfahrensregelung auch *Anlässe* für die Interaktion bestimmter Akteure definiert und *Arenen* geschaffen werden, in denen spezifizierte Akteure zur Beratung oder Entscheidung über spezifizierte Themen zusammenkommen, wobei sie bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen sind.

Indem durch institutionelle Regelung Aufgaben zugewiesen und Akteure zueinander in definierte Beziehung gesetzt werden, werden Strukturen der Arbeitsteilung geschaffen, die sich auch mit den Begriffen der sozialen Differenzierung beschreiben lassen. Während eine von Akteuren absehende und lediglich auf der Ebene von Kommunikationszusammenhängen argumentierende Systemtheorie sich in ihrer analytischen Perspektive stark vom akteurzentrierten Institutionalismus unterscheidet, gibt es zwischen ihm und einer realen Sozialstrukturen betonenden Differenzierungstheorie (Mayntz 1988) enge Berührungspunkte. So sind sowohl die besondere Leistungsstruktur des deutschen Gesundheitswesens mit seiner Trennung zwischen stationärer und ambulanter Versorgung und seinem auf der Zwangsversicherung in Krankenkassen beruhenden Finanzierungsmodus (Alber 1992) als auch das folgenreiche Nebeneinander von Lehre und Forschung an deutschen Universitäten (Schimank 1995) institutionell geprägte Formen sozialer Differenzierung. Die Differenzierungstheorie betont sowohl einen für die Beschreibung von Sektorstrukturen und Akteurkonstellationen wichtigen Aspekt (die Arbeitsteilung) wie auch eine wichtige Komponente (die funktionelle) der Handlungsorientierung.

6 Auch die Handlungsfähigkeit von Individuen beruht in vielen Situationen auf institutionellen Voraussetzungen, doch fällt dies bei natürlichen Personen weniger ins Auge und ist auch weniger verhaltensbestimmend.

2.4 Akteure und Handlungsorientierungen

Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muß, konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht. Der institutionelle Rahmen umschließt jedoch nicht alle Arten von Handlungen und handlungsrelevanten Faktoren, und er bestimmt auch dort, wo er gilt, Handlungen nicht vollständig. Damit ist nicht nur darauf angespielt, daß man Normen verletzen, Macht illegitim anwenden oder auf informelle Interaktionen ausweichen kann. Ebenso deutlich ist, daß sich die Verfügung über Ressourcen institutionell nur begrenzt regeln läßt – am wenigsten bei den natürlichen und den technischen Handlungsressourcen. Alle diese Aspekte geraten in den Blick, wenn die Aufmerksamkeit nun vom institutionellen Rahmen weg und auf die darin handelnden Akteure hin gelenkt wird.

2.4.1 Akteure

Bei March und Olsen (1984: 738) findet sich der Hinweis, daß »bringing the state back in« auch heiße, politische Institutionen als »actors in their own right« zu behandeln. »It is appropriate to observe that political institutions can be treated as actors in much the same way we treat individuals as actors« (ebd.: 742). Das liest sich wie eine Selbstverständlichkeit, wenn man nicht nur Regelsysteme, sondern auch soziale Gebilde als Institutionen bezeichnet. Benutzt man dagegen einen engen, auf Regelungsaspekte konzentrierten Institutionenbegriff, dann sollte analytisch zwischen Institutionen und Akteuren unterschieden werden. Regelsysteme ›handeln‹ nicht, aber sie können Akteure konstituieren und in wichtigen Merkmalen prägen. Soziale Gebilde wie Organisationen lassen sich dann sowohl unter dem Aspekt der darin verkörperten Regelungen, das heißt institutionell, betrachten wie auch unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit, das heißt als korporative Akteure.

Korporative Akteure sind, der Definition von Coleman (1974) folgend, handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Ver-

bänden) entschieden werden kann. Wieweit und unter welchen Voraussetzungen Organisationen Handlungsfähigkeit zugeschrieben werden kann, ist ein in der Soziologie vielfach diskutiertes Thema (vgl. u.a. Mayntz 1986; Schneider/Werle 1989; Flam 1990; Wiesenthal 1990). Als wichtigste organisationsinterne Voraussetzungen können die Fähigkeit zur kollektiven Willensbildung und zur effektiven Steuerung des Handelns der eigenen Mitglieder gelten; hiervon hängt es ab, ob Handlungen der Organisation (statt einzelnen ihrer Mitglieder) zugeschrieben werden können. Freilich geht es dabei nicht um ein Entweder-Oder. Nicht jede Organisation ist zu jeder Zeit im gleichen Maße handlungsfähig, wie unter anderem bei der Rekonstruktion des Verhaltens der Akademie der Wissenschaften der DDR im Laufe des Einigungsprozesses deutlich wurde (Mayntz 1994b). Die Handlungsfähigkeit von Organisationen ist deshalb eine Variable.

Individuelle und korporative Akteure (Organisationen) stehen in einem Inklusionsverhältnis zueinander: alle korporativen Akteure haben individuelle Akteure als Mitglieder. Gewöhnlich werden jedoch bei der Erklärung des strategischen Handelns korporativer Akteure Vorgänge auf der Mikroebene ihrer Mitglieder vernachlässigt. Das ist vor allem pragmatisch motiviert: Nur durch die Konzentration auf das Tun und Lassen der korporativen Akteure läßt sich die Komplexität vieler Vorgänge auf ein noch zu bearbeitendes Maß reduzieren. Der Preis dafür ist ein Verlust an Tiefenschärfe; organisationsinterne Vorgänge sind wichtige Determinanten der Situationswahrnehmung und Strategiewahl von Organisationen. Sie müssen immer dann in die Analyse einbezogen werden, wenn institutionelle Faktoren und der situative Kontext das beobachtbare Tun und Lassen eines korporativen Akteurs nicht zureichend erklären können. Besonders wichtig kann eine individuelle Akteure einbeziehende Mehrebenenperspektive dann sein, wenn es um die Interaktion zwischen korporativen Akteuren geht. Wiederrum aus Gründen der notwendigen Beschränkung werden die eine Organisation repräsentierenden individuellen Akteure in der Regel mit dem korporativen Akteur selbst gleichgesetzt. Dies wäre aber nur dann unproblematisch, wenn alle Repräsentanten vollständig durch ein imperatives Mandat der Organisation gesteuert wären beziehungsweise wenn ein Repräsentant seinerseits die Organisation perfekt steuern könnte. Weder das eine noch das andere ist jedoch gewöhnlich der Fall. Organisationen sind in der Regel Koalitionen von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen, Perzeptionen und Einflußpotentialen (Cyert/March 1963), und die für eine Organisation agierenden Individuen haben fast immer gewisse, manchmal sogar ganz erhebliche Handlungsspielräume – insbesondere weil keine Organisation für alle Situationen, mit denen sie konfrontiert wird, eine

bereits festgelegte Strategie besitzt. Deshalb kann es bei Verhandlungen einen Unterschied machen, wer eine Organisation repräsentiert: ein Leitungsmitglied mit großer Handlungsautonomie und Verpflichtungsfähigkeit der Organisation gegenüber oder zum Beispiel ein Spezialist mit niedrigerem Organisationsrang. Für die Forschungspraxis bedeutet dies, daß wir für die Erklärung des Handelns von korporativen Akteuren unter Umständen (aber keineswegs immer) auch die Handlungsorientierungen der in der und für die Organisation handelnden Individuen erheben müssen.

Für die strukturelle Beschreibung gesellschaftlicher Teilsysteme beziehungsweise ganzer Politiksektoren genügt es nicht, lediglich mit zwei Kategorien sozialer Elemente – individuellen und korporativen Akteuren – zu operieren. Individuen schließen sich nicht nur zu Organisationen zusammen, sondern bilden auch Familien, lockere Beziehungsnetzwerke, aktuelle Massen oder bloße Quasi-Gruppen, das heißt Kategorien von Personen, die ein bestimmtes, handlungsrelevantes Merkmal gemeinsam haben. Sie alle können in Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen und in der Erzeugung von Makroeffekten eine wichtige Rolle spielen, gleichgültig, ob man ihnen Handlungsfähigkeit zuschreiben will oder nicht. Quasi-Gruppen sind keine handlungsfähigen Akteure, jedoch oft Adressaten gezielter Steuerungsversuche. Die eine Quasi-Gruppe bildenden Personen können jedoch unter Umständen als Akteur *modelliert* werden, wenn nämlich die in ihnen zusammengefaßten Individuen je für sich auf einen externen Stimulus in gleicher Weise reagieren. Dasselbe gilt, wenn die Mitglieder einer Quasi-Gruppe wechselseitig aufeinander reagieren, so daß die kollektive Reaktion sich endogen verstärkt. Die zirkulär verstärkte Eigendynamik des gleichgerichteten Handelns solcher Quasi-Gruppen spielt selbst in hochorganisierten gesellschaftlichen Sektoren eine wichtige Rolle. Nur so ist beispielsweise in Ostdeutschland der verblüffend rasche Übergang von der ambulanten ärztlichen Versorgung in Polikliniken zur Versorgung durch niedergelassene Ärzte zu erklären (Wasem 1992; Schimank/Wasem, Kapitel 7 in diesem Band). Wenn die Handlungsorientierungen der Mitglieder etwa einer sozialen Bewegung *bewußt* gleichgerichtet sind, das heißt, wenn ohne formale Organisation kollektives Handeln angestrebt wird, kann man von einem ›kollektiven Akteur‹ sprechen; in diesem Sinne wird zum Beispiel sozialen Klassen der Akteurstatus zugebilligt (Touraine 1977). Unabhängig von ihrem institutionell konstituierten, lediglich institutionell geregelten oder außer-institutionellen Charakter können alle diese sozialen Elemente entweder als Akteure oder als Bestandteil von deren Handlungssituation in Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen von Bedeutung sein.

2.4.2 Handlungsorientierungen

Die Reichweite institutioneller Regelungen ist nur selten allumfassend. Für die Nutzung der faktisch verbleibenden Handlungsspielräume sind die jeweiligen Handlungsorientierungen der Akteure von ausschlaggebender Bedeutung. Sie sind ihrerseits teilweise institutionell geprägt, so insbesondere durch vorgegebene Aufgaben oder Handlungszwecke, aber auch durch die Position innerhalb einer Akteurkonstellation. Zugleich werden sie jedoch durch kontextunabhängige (sozialisationsbedingte oder historisch bedingte) Eigenschaften der individuellen und korporativen Akteure bestimmt.

Diese Sichtweise des Verhältnisses von Institutionen und Handlungsorientierungen ist nicht identisch mit der des Rational-choice-Ansatzes, der Institutionen, wenn sie überhaupt thematisiert werden, als externe Restriktionen einer egoistisch-rationalen Nutzenmaximierung betrachtet. Sie unterscheidet sich auch von einem Filtermodell, bei dem Institutionen Handlungskorridore festlegen, innerhalb derer rational gewählt werden kann (Czada/Windhoff-Héritier 1991: 12–14). Die Gegenüberstellung von zwei Handlungsorientierungen, von denen die normative der Institution, die zweckrationale dem Akteur zugeschrieben wird, trifft die Realität nur unzureichend. Die von institutionellen Regelungen belassenen Handlungsspielräume werden von den Akteuren keineswegs nur zur Maximierung des eigenen Nutzens gebraucht, und umgekehrt kann vielfach gerade zweckrationales, ja selbst eigensüchtig nutzenmaximierendes Handeln als institutionell »angemessen« von den Akteuren erwartet werden.

Bei der Beschreibung von Handlungsorientierungen ist es zunächst wichtig, die soziale Einheit zu identifizieren, aus deren Perspektive die jeweils wählbaren Handlungsoptionen von den handelnden Individuen (und letztlich handeln auch korporative Akteure nur durch Individuen) betrachtet werden. In Anlehnung an Parsons' Unterscheidung von »self-orientation« und »collectivity-orientation« (Parsons 1951: 60) kann man zwischen einem ichbezogenen und einem systembezogenen Handeln unterscheiden, jedoch ist bei letzterem weiter zu differenzieren. Individuen können je nachdem als Mitglied einer sozialen Klasse, einer ethnischen Gemeinschaft, einer Organisation oder eines Staates handeln. Da Individuen typischerweise mehreren übergeordneten Sozialeinheiten angehören, sind nicht nur Konflikte zwischen ichbezogenem und gruppenbezogenem Handeln möglich, sondern auch konkurrierende Bezüge auf verschiedene Gruppen; so können Minister im Bundesrat entweder aus der Perspektive ihres Landes oder ihrer Partei handeln.

Die empirische Bestimmung des jeweils handlungsleitenden sozialen Bezugs ist deshalb alles andere als trivial.

Inhaltlich lassen sich sodann kognitive und motivationale Aspekte der Handlungsorientierung unterscheiden. Kognitive Orientierungen betreffen die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse. Ihre Bedeutung für den Handlungserfolg der Akteure liegt ebenso auf der Hand wie die Schwierigkeit ihrer empirischen Ermittlung (vgl. dazu Vowe 1993). Im Hinblick auf den Handlungserfolg ist von besonderer Bedeutung, ob und wie die Wahrnehmungen der Akteure von der Realität abweichen, auf welche Weise Situationsdeutungen und Ziel-Mittel-Hypothesen zu konsistenten strategischen Konzepten integriert werden, in welchem Maße diese in »epistemic communities« (Haas 1992) oder »advocacy coalitions« (Sabatier 1987) zwischen den beteiligten Akteuren geteilt werden und wie sie durch individuelle und kollektive Lernprozesse verändert werden können. Daß auf unzutreffende Perzeptionen nicht wirksame Problemlösungsstrategien gegründet werden können (und daß deshalb die empirische Ermittlung tatsächlich handlungsleitender Kognitionen zur notwendigen Voraussetzung einer zutreffenden Erklärung werden kann), läßt sich unter anderem am Geschick der Akademie der Wissenschaften der DDR im Prozeß der deutschen Vereinigung zeigen (Mayntz 1994b).

Für ein gemeinsames Handeln kann eine übereinstimmende Situationsdeutung Voraussetzung sein. Das ubiquitäre Phänomen der »selektiven Perzeption« (Dearborn/Simon 1958) macht es jedoch wahrscheinlich, daß selbständige Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben oder Rollenpflichten und unterschiedlichen Interessen auch unterschiedliche Ausschnitte der Wirklichkeit mit unterschiedlicher Aufmerksamkeit wahrnehmen. In Konstellationen interdependenter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die es mit einem gemeinsamen Problem zu tun haben, ist deshalb eine spontan übereinstimmende Wahrnehmung der Situation, der eigenen und fremden Handlungsoptionen und ihrer zu erwartenden Wirkungen eher unwahrscheinlich. Die »cognitive maps« (Axelrod 1976) der Akteure werden vielmehr divergieren. Im Idealfall kommt es im Problemlösungsprozeß zu einer Integration dieser Partialperspektiven (Cohen 1981; Quirk 1989). Wo dies nicht gelingt, da macht es immer noch einen großen Unterschied, ob die Beteiligten wenigstens ihre unterschiedlichen Situationsdeutungen wechselseitig zutreffend wahrnehmen und so auch die wahrscheinlichen Strategien der jeweils anderen Seite zutreffend antizipieren können.⁷

7 So war etwa der dramatische Anstieg der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland

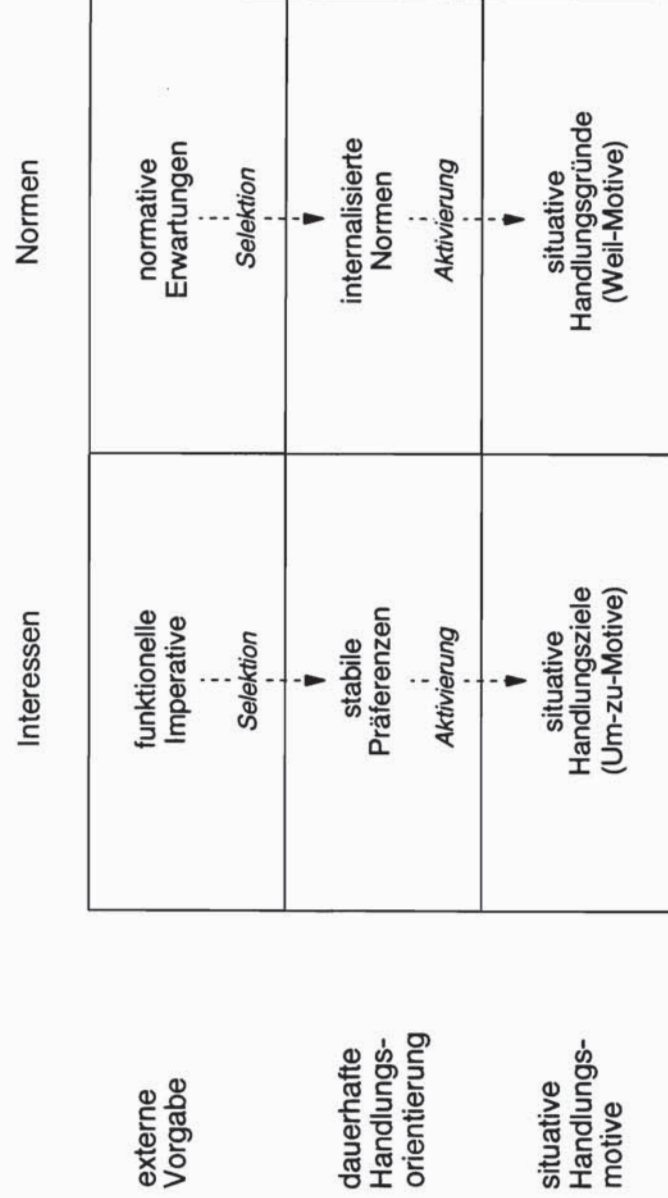
Bei den motivationalen Aspekten der Orientierung handelt es sich um Antriebsfaktoren für ein sinnhaftes Handeln (im Sinne Max Webers) beziehungsweise – enger auf das strategische Handeln korporativer Akteure zugeschnitten – um Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen. Während man bei der Erklärung des beobachtbaren Verhaltens von Individuen weder Emotionen noch blinde Gewohnheit vernachlässigen dürfte, genügt es bei Untersuchungen des Handelns korporativer Akteure zumeist, sich auf die handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten zu konzentrieren.

Der Interessenbegriff mit seinen höchst unterschiedlichen Bedeutungsgehalten⁸ verführt zur unscharfen Verwendung auch in sozialwissenschaftlichen Analysen. Dabei dominiert heute der Bedeutungsgehalt des engen, selbstbezogenen Nutzens. Dementsprechend wird interessenbestimmtes Handeln dem norm- oder wertorientierten Handeln gegenübergestellt und leicht als egoistisch abqualifiziert. Das übersieht den positiven Akzent, den es als selbstbestimmtes Handeln hat; zudem galten, wie Albert O. Hirschman (1977) uns erinnert hat, Interessen in den ideologischen Auseinandersetzungen des 17. und 18. Jahrhunderts als der ›vernünftige‹ Widerpart idiosynkratischer und zerstörerischer Leidenschaften. Ein solches Verständnis weist auch den Weg zu einer analytisch handhabbaren Interessendefinition: Da vernünftig, sind Interessen auf einer abstrakten Ebene als funktionelle Imperative sozusagen objektiv bestimmbar, wobei man (mit den soziologischen Funktionalisten) auf biologisch-evolutionäre Kategorien rekurren kann. Interessen sind dann im Kern auf ein langfristig erfolgreiches Bestehen gerichtet – es sind auf ein Subjekt bezogene Handlungsziele, die um des eigenen Überlebenserfolgs willen verfolgt werden sollten. Physisches Wohlergehen, Handlungsfreiheit und die Verfügung über wichtige Ressourcen, zu denen auch Macht, soziale Anerkennung und der Besitz einer gesicherten Domäne gehören mögen, können als gewissermaßen vorgegebene Standardinteressen bei Lebewesen allgemein unterstellt werden. Ähnlich haben auch korporative Akteure generell

1974/75 der Tatsache geschuldet, daß die deutschen Gewerkschaften, in ihrer eigenen keynesianischen Weltsicht befangen, die monetaristische Wende der Bundesbank nicht rechtzeitig wahrnahmen oder jedenfalls nicht für glaubwürdig hielten. In Österreich wurden damals wechselseitige Fehldeutungen durch die intensive Kommunikation zwischen der Nationalbank und den Sozialpartnern vermieden (Scharpf 1987).

8 Der ursprüngliche lateinische Infinitiv *interesse* (= von Wichtigkeit sein) dominiert im französischen *intéret* und später in *interessant*, während das Substantiv *Intéresse*, als juristisches Fachwort seit dem 13. Jahrhundert geläufig, den Begriff in die Nähe ökonomischen Nutzens gerückt hat.

Abb. 2: Stufen der Handlungsorientierung



unterstellbare Interessen am eigenen Bestand, an Ressourcen und an Autonomie (Schimank 1991).

Die zuschreibbaren Standardinteressen sind konkretisierungsbedürftig, ehe sie handlungsleitend werden können. Was Autonomie im Einzelfall bedeutet und um was für eine Domäne es geht, wird dabei von den für einen Akteur konstitutiven institutionellen Regelungen mitbestimmt. So definiert zum Beispiel die soziale Rolle für den einzelnen und der Organisationszweck für den korporativen Akteur den Aufgabenbereich, in dem die eigene Domäne zu suchen ist. Die zuschreibbaren Standardinteressen sind auch nicht eindeutig hierarchisch geordnet; der einzelne Akteur kann sich mit ihnen selektiv identifizieren und sie für sich in eine Rangordnung bringen. In Form stabiler Präferenzen werden sie damit zu Elementen einer situationsübergreifenden akteurspezifischen Handlungsorientierung (vgl. Abbildung 2). Wenn zum Beispiel Wachstum für einen korporativen Akteur ein wichtigeres Handlungsziel ist als Domänensicherung, wird er diesem Interesse *ceteris paribus* ein größeres Gewicht beimessen als ein Akteur, bei dem es sich umgekehrt verhält. Welches Interesse im Einzelfall handlungsleitend ist, hängt schließlich auch von Besonderheiten der Situation ab; eine Situation knapper Mittel aktiviert ein

anderes Interesse als eine Bedrohung der eigenen Domäne oder gar der eigenen Existenz.

Der Einfluß normativer Erwartungen auf das Handeln läßt sich analog zu der Reihe funktionelle Imperative – generelle Akteurpräferenzen – situativ handlungsleitende Interessen in Form eines Stufenmodells fassen. Normative Erwartungen sind zum Teil als systemweit gültige Werte oder Tugenden formuliert, richten sich aber vielfach speziell an die Inhaber bestimmter sozialer Positionen und sind dem institutionellen Kontext zuzurechnen. Auf der ersten Stufe bleiben normative Erwartungen für den Akteur externe Vorgaben, können von ihm aber in Form stabiler normativer Orientierungen verinnerlicht werden.⁹ Auch hier ist es dann wieder die konkrete Handlungssituation, die diese Orientierungen selektiv aktiviert. Das gilt für korporative ebenso wie für individuelle Akteure; auch die ersten sind Adressaten normativer Erwartungen, die sich unter anderem auf die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben (Organisationszweck) und die zulässigen Mittel der Aufgabenerfüllung erstrecken.

In March und Olsens Konzept des »appropriate behavior« (1989: 160–162) fallen normbestimmtes und identitätsbestimmtes Handeln zusammen. Wenn wir dafür plädieren, die Bewahrung und Bestätigung der eigenen Identität als eigenständigen Bezugspunkt für die Wahl zwischen Handlungsoptionen zu betrachten, dann deshalb, weil die Identität eines Akteurs mehr umfaßt als internalisierte Normen. Versteht man unter Identität ein (simplifiziertes) Selbstbild, das Seins- ebenso wie Verhaltensaspekte einschließt,¹⁰ dann gehören auch besondere Eigenschaften (bei Individuen zum Beispiel das Geschlecht) und Tätigkeiten (bei einem Künstler zum Beispiel das Malen, bei einem Unternehmen zum Beispiel die Produktion von Elektrogeräten) zum Kern der eigenen Identität. Ein Blick auf Abbildung 2 kann das Gemeinte verdeutlichen. Zur (selbstbewußten) Identität eines Akteurs können Interessen (zum Beispiel ein bestimmter Domänenanspruch) und normative Orientierun-

9 Vor allem die Soziologie wurde nicht müde, gegenüber dem interessengeleiteten, zweckrationalen Handeln das normativ bestimmte Handeln zu betonen und den gesellschaftlich bestimmten Homo sociologicus dem selbstbestimmten rationalen Akteur oder Homo oeconomicus gegenüberzustellen. Es wäre jedoch falsch, daraus einen prinzipiellen Gegensatz zwischen Werten und Interessen zu konstruieren; Autonomie und Selbstbestimmung etwa sind beides zugleich. Die begriffliche Dichotomie von Normen (Werthen) und Interessen verliert, da sie sich auch nicht umstandslos auf den Gegensatz von Sollen (exogen) und Wollen (endogen) reduzieren läßt, bei näherer Betrachtung die scharfen Konturen.

10 Auch diese Dimension findet sich schon bei Parsons (1951: 63–64).

gen (zum Beispiel die Festlegung auf ein umweltverträgliches Verhalten) gehören, die in den Mittelfeldern der beiden Spalten zu verorten sind, darüber hinaus jedoch weitere, dort nicht subsumierbare Wesensmerkmale (zum Beispiel der staatliche oder freigemeinnützige Charakter einer Organisation, Geschlecht oder ethnische Zugehörigkeit bei einem Individuum). Als Bezugspunkt des Handelns liegt die Identität insofern quer zu Normen und Interessen und reicht zugleich über sie hinaus. Wie sich zum Beispiel am Verhalten verschiedener forschungspolitischer Akteure in der Situation der deutschen Vereinigung zeigen ließ (Mayntz 1994a), kann die Bewahrung der eigenen Identität einem Akteur ein anderes Verhalten vorschreiben, als im Sinne seines situativ bestimmten (organisatorischen) Eigeninteresses läge oder den normativen Erwartungen seiner Partner entspräche. Die damit gegebene Möglichkeit von Orientierungskonflikten unterstreicht die Eigenständigkeit dieses dritten inhaltlichen Bezugspunkts für Handlungswahlen. Dabei prägt der institutionelle Rahmen über die Normen und Aufgaben, mit denen ein Akteur sich identifiziert, seine Identität mit. Identitäten haben aber auch andere, zusätzliche Wurzeln; bei Individuen sind sie lebensgeschichtlicher Art und vielfach sozialisationsbestimmt, bei korporativen Akteuren entsprechen dem gewachsene Organisationskulturen oder auch aktiv gestaltete ›corporate identities‹.

Neben kognitiven und motivationalen Komponenten der Handlungsorientierung ist speziell für die Analyse von Prozessen strategischer Interaktion ein weiterer, in geläufigen Handlungstheorien selten hervorgehobener *relationaler Aspekt* von Bedeutung, die ›Interaktionsorientierungen‹. Bei ihnen handelt es sich um (typisierte) Interpretationen der Beziehung zwischen mehreren Akteuren. Die wichtigsten dieser Interaktionsorientierungen definieren die Beziehung entweder als eine ›feindliche‹, in der der Verlust des anderen als eigener Gewinn erscheint, eine ›kompetitive‹, in der es um die Differenz zwischen eigenem und fremdem Gewinn geht, eine ›egoistisch-rationale‹, in der allein der eigene Gewinn zählt, und eine ›kooperative‹, in der das Streben nach gemeinsamem Nutzen dominiert (Scharpf 1989, 1994). In bestimmten Kontexten kann eine bestimmte Art der Interaktionsorientierung normativ erwartet werden; bei Individuen kann sie auch ein (zum Beispiel sozialisations- oder kulturbedingtes) Persönlichkeitsmerkmal (Liebrand/van Rung 1985) sein und als solches unter Umständen auch zum Bestandteil des Selbstbildes, der Identität werden.

Offensichtlich koexistieren in vielen Situationen mehrere handlungsleitende Gesichtspunkte, die je für sich genommen zu unterschiedlichem Handeln führen würden. Die Frage, auf welche Weise Akteure in der Lage sind, potentielle Orientierungskonflikte zu regeln, muß durch Rückgriff auf eine Hand-

lungstheorie beantwortet werden. Für die Erklärung von Makrophänomenen ist es nicht unbedingt notwendig, erklären zu können, wie es zu einer gegebenen Orientierung gekommen ist; die jeweils handlungsleitende Orientierung zentraler Akteure muß aber als Faktor in die Erklärung einbezogen werden. Von genereller Bedeutung ist dabei die handlungstheoretische These, daß Akteure nicht (wie von der ökonomischen Theorie unterstellt) dazu tendieren, ihre multiplen Kriterien dauerhaft hierarchisch zu ordnen oder sich gar an einer die relativen Gewichte der einzelnen Kriterien abbildenden aggregierten Nutzenfunktion zu orientieren. Hier spielt vielmehr die jeweilige Handlungssituation eine wichtige Rolle; ihr wenden wir uns im folgenden Abschnitt zu.

2.5 Handlungssituationen

Akteure handeln immer in konkreten Situationen. Wenn aus handlungstheoretischer Perspektive von Situationen die Rede ist, ist gewöhnlich die handlungsrelevante, soziale und nichtsoziale Gegebenheiten umfassende Umwelt eines einzelnen Akteurs gemeint. Für die Analyse der Vorgänge in sektoralen Interorganisationssystemen (oder Politiknetzwerken) sind jedoch oft Situationen wichtig, die, aus der Beobachterperspektive betrachtet, eine Vielzahl von Akteuren beziehungsweise einen ganzen Sektor betreffen. So spricht man zum Beispiel auch von der Situation der Bauwirtschaft oder der deutschen Landwirtschaft. Offen bleibt, wieweit sich die eher am Modell des einzelnen Akteurs und seiner Umwelt entwickelten Kategorien zur Beschreibung handlungsrelevanter Situationsmerkmale unverändert auf ganze Sektoren übertragen lassen.

Die Handlungsrelevanz von Situationen liegt zum einen in ihrem Stimuluscharakter und zum anderen in den Handlungschancen, die sie bieten. Eine Situation kann zum Handeln herausfordern, indem sie den oder die Akteure mit einem Problem konfrontiert oder ihnen umgekehrt besondere Chancen bietet. Dabei scheinen drohende Verluste nachdrücklicher zum Handeln zu motivieren als mögliche Gewinne (Kahneman/Tversky 1984); sehr starke Bedrohungen können die Handlungsfähigkeit aber auch wieder lähmen. In der Perspektive von Rational choice werden je nach der Größe des Verlustrisikos Hochkosten- und Niedrigkostensituationen unterschieden, auf die Akteure verschieden reagieren (Zintl 1989). Zum Handeln können Situationen aber auch durch einen institutionell geregelten Anlaß herausfordern; so ist

etwa geregelt, unter welchen Umständen ein Polizeibeamter einschreiten, eine politische Partei Kandidaten aufstellen oder der Bundesrat eine Gesetzesvorlage beraten soll.

Situationen aktivieren, indem sie zum Handeln herausfordern, selektiv bestimmte Aspekte latent vorhandener Handlungsorientierungen. Eine bestandsbedrohende Situation aktiviert vor allem Überlebensinteressen; Werte und Normen werden vermutlich eher in Situationen handlungsleitend, die für den Akteur nicht akut bedrohlich sind. Ähnlich hängt es von der Situation ab, ob ein Akteur sich als Familienmitglied, in seiner beruflichen Funktion oder als Mitglied einer bestimmten Organisation angesprochen sieht. Ereignisse, die nicht nur einzelne Akteure, sondern größere strukturierte Sozialsysteme betreffen, erzeugen ein bestimmtes Profil von Betroffenheiten. Sie berühren die Eigeninteressen der beteiligten Akteure in unterschiedlicher Weise und definieren zugleich für bestimmte Akteure (aber nicht für alle) Aufgaben, mit denen sie sich zu befassen haben. Die deutsche Vereinigung ist ein besonders dramatisches Beispiel eines solchen Ereignisses, das in verschiedenen Politiksektoren je spezifische ›Betroffenheitsprofile‹ erzeugt hat. Das Betroffenheitsprofil erlaubt erste Rückschlüsse auf die vermutlich aktivierten Handlungsorientierungen. Ein Ereignis, das einen ganzen gesellschaftlichen Teilbereich betrifft, muß im übrigen nicht notwendig auch alle nachgeordneten Systemebenen gleich stark und vor allem nicht auf gleiche Weise betreffen, wie sich unter anderem am Beispiel der westdeutschen Großforstungseinrichtungen in der durch die Vereinigung geschaffenen Situation illustrieren ließe (Stucke 1994).

Situationen fordern nicht nur zum Handeln heraus, sie bieten auch Handlungsoptionen, die teilweise institutionell, darüber hinaus aber durch zahlreiche nicht dem institutionellen Kontext zurechenbare Faktoren bestimmt sind. Zur Situation gehören so die *faktisch* verfügbaren Ressourcen, die sich nicht mit den institutionell zugeschriebenen zu decken brauchen. Die situativ gegebenen Handlungsalternativen beschreiben gewissermaßen das Spiel, in dem ein Akteur sich aktuell befindet. Für die Wahl einer bestimmten Handlungsstrategie sind dabei auch solche Situationsmerkmale bedeutsam, wie sie speziell die Organisationstheorie herausgearbeitet hat, nämlich neben der ›Liberalität‹ der Organisationsumwelt (das heißt ihrem Reichtum an verfügbaren Ressourcen beziehungsweise Handlungsalternativen) ihre Stabilität, Variabilität oder gar Turbulenz sowie das Maß ihrer Komplexität (Child 1972).

Alle unmittelbar handlungsrelevanten Merkmale einer Situation sind *wahrgenommene* Umweltaspekte. So müssen Ressourcen auch als verfügbar erkannt werden, und je nach den kognitiven Fähigkeiten eines Akteurs mag

ihm ein gegebener Zustand mehr oder weniger komplex erscheinen. Neben der vom Akteur selbst wahrgenommenen und insofern direkt handlungsprägenden Situation gibt es jedoch auch die von einem hypothetischen, über mehr Informationen verfügenden Beobachter gesehene ›reale‹ Situation. Die ›reale‹ Situation bestimmt mit über Erfolg oder Mißerfolg des Handelns; der Reiter, der den verschneiten See für eine Wiese hält, wird auf ihn losstraben; ob er dann einbricht oder das andere Ufer erreicht, hängt von der Dicke des Eises ab.

2.6 Handeln in Akteurkonstellationen

Die Bearbeitung von Problemen, die sich auf sektoraler oder gesamtgesellschaftlicher Ebene stellen, ist fast nie nur die Sache eines einzelnen Akteurs, sondern typischerweise Gegenstand von Interaktionen in einer Konstellation mehrerer Akteure mit interdependenten Handlungsoptionen. Unter solchen Bedingungen kann das Gesamtergebnis nicht einem einzelnen Akteur zugeschrieben werden; es ergibt sich aber auch nicht einfach als Aggregat effekt einer Mehrzahl unverbundener Einzelhandlungen, sondern es entsteht aus der komplexen Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen.

Es gibt viele Möglichkeiten, die Struktur gesellschaftlicher Teilsysteme (oder Sektoren) zu beschreiben, etwa nach dem vorherrschenden Muster der Arbeitsteilung oder nach der Verteilung sozioökonomischer Chancen (Schichtstruktur). Im akteurzentrierten Institutionalismus stehen demgegenüber die verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination im Vordergrund, die heute zumeist unter dem von der Transaktionskosten-Ökonomie geprägten Stichwort ›Governance‹ erörtert werden. Die geläufige Typologie, die mit der einfachen Gegenüberstellung von Markt und Hierarchie begann und dann schrittweise (zum Beispiel um Solidarität, Netzwerk, Assoziation) erweitert wurde, leidet an der (meist implizit bleibenden) Mehrdimensionalität der diesen Typen zugrundeliegenden Klassifikation. Schwierigkeiten bereitet vor allem die Trennung zwischen Strukturmustern und Koordinationsverfahren; so ist ›Netzwerk‹ eher eine Struktur, ›Solidarität‹ dagegen eine Form der Koordination. Sobald wir jedoch über Strukturen reden, reden wir über die Relationierung von Einheiten; Strukturen und Interaktionsformen sind deshalb logisch nicht völlig unabhängig voneinander zu konzipieren. So schließt die Netzwerkstruktur einen hierarchischen Koordinationsmodus schon rein begriff-

lich aus, während einseitige Anpassung die einzig mögliche Form der Handlungskoordination in einer Population unverbundener und nicht interagierender Elemente ist. Wichtig ist im übrigen immer, sämtliche Begriffe auf dieselbe Systemebene zu beziehen, in unserem Fall den Sektor beziehungsweise das gesellschaftliche Teilsystem.

Will man den Anspruch auf ein analytisches (statt einem nur phänomenologischen) Vorgehen nicht aufgeben, ist man angesichts der übergroßen Komplexität vorfindbarer Realstrukturen zur vereinfachenden Reduktion gezwungen. Wir haben als abstrahierte Grundformen sozialer Handlungskoordination die einseitige oder wechselseitige Anpassung, die Verhandlung, die Abstimmung und die hierarchische Entscheidung gewählt. Die diesen Governance-Formen zugrundeliegende analytische Dimension ist das Ausmaß der individuellen Autonomie – oder der kollektiven Handlungsfähigkeit – von Akteuren (Scharpf/Mohr 1994). Am einen Ende der Skala kommt eine Koordination nur in der Weise zustande, daß die einzelnen Akteure sich je für sich (und sogar ohne Kenntnis der Interdependenz ihrer Handlungen) an die von anderen beeinflussten Bedingungen ihrer Handlungssituation anpassen (»ökologische Koordination« oder »parametric adjustment« – Lindblom 1965). Bei wechselseitiger Anpassung ohne Absprache, der nächsten Stufe, handeln die Akteure zwar weiterhin je für sich, nun aber in Kenntnis ihrer Interdependenz und in rationaler Antizipation der Aktionen und Reaktionen ihrer Partner oder Gegner. Im Falle der »negativen Koordination« kommt dazu noch die einseitige Rücksichtnahme auf faktisch oder rechtlich geschützte Interessenspositionen anderer Akteure. Auf der folgenden Stufe, die der Governance-Form des »Marktes« entspricht, kommt es zu expliziten, aber sachlich und zeitlich begrenzten und typischerweise bilateralen Vereinbarungen zwischen den Akteuren. »Netzwerke« können demgegenüber als auf größere Dauer angelegte Verhandlungssysteme charakterisiert werden. In der Unterform des »Zwangsverhandlungssystems« ist den Beteiligten dabei die Exit-Option faktisch oder sogar rechtlich verschlossen; sie verlieren damit die Möglichkeit autonomen Handelns (Kliemt 1994), können aber immer noch sicher sein, daß eine Entscheidung nicht ohne ihre Zustimmung fallen kann. Auch diese Sicherheit wird den Beteiligten genommen, wenn – in demokratisch verfaßten »Assoziationen« oder politischen Gemeinwesen – kollektiv verbindliche Entscheidungen durch Mehrheitsvotum in der Mitgliedschaft oder in Repräsentativversammlungen getroffen werden. Dabei kommt es für das Verhältnis von individueller Autonomie und kollektiver Handlungsfähigkeit weiter darauf an, ob auch die zur Implementation von Kollektiventscheidungen erforderlichen (personellen und finanziellen) Handlungsressourcen kollektiviert werden oder ob diese (wie

etwa bei der Durchführung gewerkschaftlicher Streikbeschlüsse) weiterhin bei den Mitgliedern verbleiben. Die kollektive Handlungsfähigkeit erreicht schließlich ihr Maximum, wenn sowohl die Willensbildung als auch die Verfügung über kollektivierte Handlungsressourcen einer – allenfalls auf diffuse Unterstützung angewiesenen – hierarchischen Autorität übertragen wird.

Wie im vorigen Kapitel deutlich wurde, läßt sich kein gesellschaftlicher Sektor durch nur eine dieser Governance-Formen beschreiben. Weder ist die Wirtschaft in entwickelten Gesellschaften rein als ›Markt‹ organisiert, noch der Staat als durchgehende ›Hierarchie‹. In den staatsnahen Sektoren finden sich in der Regel Elemente aller Governance-Typen in komplexen Mischungsverhältnissen, besonders oft jedoch Formen der horizontalen Koordination (Netzwerke beziehungsweise Verhandlungssysteme). Dabei reicht die Unterscheidung zwischen verschiedenen Basistypen von Governance nicht, um etwa die für den Ablauf realer Entscheidungsprozesse relevanten Unterschiede zwischen der Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen, die auf dem Verhandlungssystem aus Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen beruht, und dem ebenfalls durch ein hohes Maß an Selbstregelung gekennzeichneten deutschen Forschungssystem zu beschreiben. Im Zusammenspiel zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren variieren hier sowohl Ausmaß wie Form sektoraler Selbststeuerung. Auch verflochtene Entscheidungsstrukturen wie die vertikale Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern beziehungsweise der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten sind in den Kategorien der reinen Governance-Formen allein nicht adäquat zu beschreiben. Eine präzise Charakterisierung der Interaktionskonstellation ist jedoch eine kritische Voraussetzung für zutreffende Erklärungen der Strategiewahlen korporativer Akteure und des Ergebnisses ihrer Interaktion.

Komplizierte reale Interaktionsprozesse nachzuzeichnen war immer die besondere Stärke »historischer« Erklärungen (Lübbe 1975). Den theorieorientierten Sozialwissenschaften bietet sich mit der Netzwerkanalyse (für die strukturelle Beschreibung von komplexen Akteurkonstellationen) und der mathematischen ›Theorie der Spiele‹ (für die Analyse von Interaktionen und Interaktionsergebnissen bei strategischer Interdependenz) die Chance einer systematisch-vereinfachenden und damit potentiell theoriefähigen Rekonstruktion von Makroprozessen speziell in hochorganisierten und eher netzwerkartig verfaßten Sektoren.

Die Netzwerkanalyse erlaubt es, dauerhafte Beziehungen zwischen Akteuren als übergreifende Struktur sichtbar und im Hinblick auf eine Reihe analytischer Merkmale charakterisierbar zu machen (Scott 1991; Pappi et al. 1987). Nicht jeder interaktionsfähige Akteur in einem sozialen Feld kommuniziert,

kooperiert oder tauscht Ressourcen mit allen anderen, nicht jeder Akteur ist von jedem anderen gleich abhängig und nicht jeder hat auf jeden anderen gleichen Einfluß. Zu einem erheblichen Teil ist diese Strukturiertheit der Beziehungsmuster institutionell bestimmt: die Geschäftsordnung der Bundesregierung regelt die Mitzeichnungs-Beziehungen zwischen den Ministerien; die Abfolge von Krankenkassenreformen hat das Verhandlungsgeflecht zwischen Krankenkassen, Ärzten, Krankenhäusern und ihren Verbänden immer wieder neu geregelt. Viele der wichtigen Beziehungen (und viele Aspekte aller Beziehungen) bleiben jedoch im Informellen – bestimmt von faktischen Abhängigkeiten, gleichgerichteten Interessen und Zielen oder auch nur von der Erfahrung wechselseitiger Verlässlichkeit. Mit ihren analytischen Verfahren (multidimensionale Skalierung, Blockmodellierung und graphentheoretische Methoden) kann die Netzwerkanalyse latente Strukturmuster und – soweit das verfügbare Datenmaterial diese Interpretation erlaubt – Einflußpotentiale sichtbar machen. Fallbezogene Erklärungen können also durch die Darstellung der dauerhafteren Beziehungsmuster zwischen den Akteuren eine auf andere Weise nicht erreichbare strukturelle Fundierung gewinnen. Die Nützlichkeit der Netzwerkanalyse wird allerdings durch die begrenzte theoretische Aussagekraft und empirische Reliabilität ihrer Daten beschränkt; die aus offiziellen Listen erschließbare gemeinsame Mitgliedschaft in Gremien etwa kann viel oder wenig bedeuten, und das gleiche gilt für die in Interviews erfragbare Existenz von Informationsbeziehungen. Auch die Häufigkeit von Kontakten ist nicht notwendigerweise ein guter Indikator für die Intensität einer Beziehung oder deren Belastbarkeit unter kritischen Umständen.

Um netzwerkartige Akteurkonstellationen im Hinblick auf Merkmale, die speziell für die Untersuchung von Prozessen der Steuerung und kollektiven Entscheidungsfindung relevant sind, genauer analysieren zu können, bieten sich die Kategorien der Spieltheorie an. Wegen ihrer Konzentration auf relativ dauerhafte Strukturen kann die Netzwerkanalyse allenfalls zu Aussagen über die durchschnittliche Qualität von Beziehungen – und damit über die Gelegenheitsstruktur für je besondere Interaktionen – kommen, während die Stärke der Spieltheorie gerade in der Analyse einzelner Interaktionen liegt. Beide Methoden ergänzen sich also, auch wenn sie bisher fast völlig getrennt voneinander praktiziert worden sind (Scharpf 1993b).

Die Spieltheorie erlaubt es, die sich aus den Präferenzen der Akteure ergebende Konfliktstruktur typisierend zu beschreiben. Allerdings führt die theoretisch angemessene spieltheoretische Charakterisierung schon bei einfachen Zwei-mal-zwei-Spielen zu 78 unterschiedlichen Konstellationen (Rapoport et al. 1976), und jede vollständige Klassifikation von Konstellationen mit drei

oder mehr Akteuren müßte an ihrer völligen Unübersichtlichkeit scheitern. Auch der Versuch, die Konflikthaftigkeit aller Arten von Präferenzstrukturen auf einem einheitlichen Maß eindimensional abzubilden (Axelrod 1970), stieß auf theoretische Schwierigkeiten, so daß vorderhand nur der Rückgriff auf spieltheoretische Grobklassifikationen bleibt, die zum Beispiel auch Zürn (1992) für die Analyse von Konstellationen in der internationalen Politik vorgeschlagen hat.¹¹ Dementsprechend unterscheiden wir je nach der Kongruenz oder Inkongruenz der Präferenzen zwischen reinen Koordinationsspielen, Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikten, Dilemmaspielen und reinen Konfliktspielen. Im ersten Fall existiert eine kooperative Lösung, die alle Beteiligten gemeinsam dem Status quo vorziehen; im zweiten Fall gibt es zwei oder mehrere solcher Lösungen, durch die aber jeweils bestimmte Beteiligte in ungleicher Weise bevorzugt oder benachteiligt werden. Immerhin ist aber auch hier die Stabilität einer einmal erreichten kooperativen Lösung gesichert. Das ist anders in Dilemmakonstellationen, bei denen das gemeinsame Interesse an einer kooperativen Lösung durch die noch größere Versuchung zur Ausbeutung kooperationsbereiter Partner gefährdet wird. In reinen Konfliktsituationen schließlich ist für mindestens einen der Partner das erwartete Ergebnis einer Konfrontation günstiger als die beste erreichbare einvernehmliche Lösung.

Erklärungsversuche mit Hilfe spieltheoretischer Kategorien werden oft durch die Existenz von Mehrebeneninteraktionen (Benz 1992) oder verkoppelten Spielen (»two-level games« oder »nested games«: Putnam 1988; Tsebelis 1990) kompliziert. Die dafür prototypische Konstellation sind intergouvernementale Verhandlungen, deren Ergebnisse in den jeweiligen Parlamenten ratifiziert werden müssen – aber strukturell gleichartige Bedingungen können in allen verflochtenen Interaktionssystemen auftreten. Problematisch wird die Koppelung zwischen externer und interner Interaktion wegen der potentiellen Diskrepanz der Handlungsorientierungen und damit dem Risiko, daß entweder die Problemlösungsfähigkeit der externen Verhandlungen oder die Integrität der internen Willensbildung beeinträchtigt wird (Scharpf 1993a).

Interaktionskonstellationen (Spiele) zwischen korporativen Akteuren sind in wichtigen Aspekten institutionell geprägt, aber doch nicht soweit, daß sie

11 Greenhalgh und Kramer (1990: 184) entwickeln eine achtstufige Klassifikation – von »symbiosis« über »alliance«, »conditional cooperation«, »instrumental interdependence«, »peaceful coexistence«, »benign competition« und »rivalry« bis zu »enmity«. Sie verzichten jedoch auf eine explizite spieltheoretische Definition dieser intuitiv durchaus plausiblen Kategorien.

sich allein aus den institutionellen Vorgaben erschließen ließen. So sind zwar die ›Spieler‹ als korporative Akteure institutionell konstituiert, aber ihre Beteiligung an einem bestimmten Entscheidungsprozeß, ihre Wahrnehmungen, Handlungsziele und Beziehungen zu den anderen Akteuren sind auch durch nichtinstitutionelle Faktoren geprägt. Deshalb hängt es auch nicht allein von institutionellen Vorgaben ab, ob sich die Akteure in einem Koordinationsspiel, in einem Dilemmaspiel oder sogar in einem Konfliktspiel befinden, sondern unter anderem von subjektiven Deutungen der aktuellen Situation und den tatsächlich handlungsleitenden Orientierungen¹².

Wie die Netzwerkanalyse hat auch die spieltheoretische Modellierung ihre Grenzen. So macht die mathematische Spieltheorie unrealistische Unterstellungen im Hinblick auf den Informationsstand und die Informationsverarbeitungskapazität ihrer Modellspieler, was gerade Spieltheoretiker dazu veranlaßt, die Eignung ihrer Modelle für die Erklärung empirisch beobachtbarer Interaktionen zwischen realen Akteuren sehr skeptisch einzuschätzen (Binmore 1987). Trotzdem lassen sich spieltheoretische Modelle (und vertragstheoretische Modelle auf spieltheoretischer Grundlage) so ausbauen, daß sie sich auf unse-re Art von Fragestellungen anwenden lassen (vgl. Benz/Scharpf/Zintl 1992; Ryll 1989; Scharpf/Mohr 1994; Werle 1995).¹³

12 Diese können unter Umständen rasch wechseln. So wird etwa der in einer Fallstudie analysierte Erfolg eines staatlich geförderten Projekts der industriellen Verbundforschung auf den Umschlag von kompetitiven zu kooperativen Interaktionsorientierungen zurückgeführt, der durch eine veränderte Interpretation der (objektiv unveränderten) Situation hervorgerufen wurde (Lütz 1993).

13 Das gilt insbesondere dann, wenn nicht nur die Theorie simultaner Spiele unter ›Common-knowledge‹-Bedingungen berücksichtigt wird, sondern auch die in ihren Anforderungen an die Informiertheit und die Informationsverarbeitungskapazität der Akteure drastisch reduzierten Modelle der evolutionären Spieltheorie und der Spiele unter unvollständiger Information einbezogen werden.

2.7 Akteurzentrierter Institutionalismus zwischen »Parsimony« und »Requisite variety«

Der akteurzentrierte Institutionalismus läuft, wie in den vorangehenden Abschnitten hinlänglich deutlich geworden sein dürfte, Gefahr, durch die Integration institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven überkomplex zu werden und praktisch zu einer Art historischer Rekonstruktion zu zwingen. Dieses Problem läßt sich nicht grundsätzlich lösen, aber durch die Beachtung einiger forschungspragmatischer Regeln doch vereinfachen.

Das zentrale Problem, ob beobachtbares Handeln dem institutionellen Kontext oder einem der zahlreichen nichtinstitutionellen Faktoren zuzurechnen ist, kann durch eine analytische Hierarchisierung entschärft werden. Auch wenn Sozialwissenschaftler historisch einmalige Entwicklungen rekonstruieren, geht es ihnen nicht um *vollständige* Erklärung, gewissermaßen eine Eins-zu-eins-Replikation der Wirklichkeit, sondern um zutreffende Vereinfachung – also um den Versuch, mit möglichst wenig ad hoc einzuführender empirischer Information möglichst viele der für die jeweilige Fragestellung relevanten »Rätsel« zu lösen. Dabei hilft eine institutionalistische Variante der Regel der »abnehmenden Abstraktion« (Lindenberg 1991) in der Form der Maxime, daß man nicht akteurbezogen erklären muß, was institutionell erklärt werden kann, und daß man auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachten Unterstellungen arbeiten und diese erst dann empirisch überprüfen soll, wenn anders die beobachtbaren Handlungen nicht erklärt werden können. Auf diese Weise reduziert der institutionelle Ansatz den Informationsbedarf für befriedigende Erklärungen erheblich. Da nämlich der institutionelle Kontext nicht nur Beziehungsstrukturen und Anlässe für Interaktionen, sondern auch Handlungsorientierungen mitbestimmt, weiß man bereits viel über Akteure, wenn man diesen Kontext kennt – nicht nur ihre Handlungs- und Unterlassungspflichten, zulässigen Handlungsoptionen und legitimen Ressourcen, sondern auch ihre organisatorischen Eigeninteressen und oft auch ihre charakteristischen Interaktionsorientierungen (so etwa die »kompetitive« Beziehung zwischen Regierung und Opposition im Parlamentarismus) und Wahrnehmungstendenzen (die Bundesbank wird für Inflationsgefahren sensibler sein als der Arbeitsminister). Lediglich in Umbruchsituationen, wie sie etwa im Zuge der deutschen Vereinigung in Ostdeutschland auftraten, verlieren institutionelle Strukturen ihre Orientierungswirksamkeit, und dann gewinnen situative Faktoren und sogar individuelle Besonderheiten notwendigerweise ein wesentlich höheres Gewicht.

Bei sektoralen Prozessen von Steuerung und Selbstorganisation ist die empirische Ermittlung akteurspezifischer Handlungsorientierungen dann nicht nötig, wenn die institutionell zugeschriebenen Aufgaben und generell unterstellbaren organisatorischen Eigeninteressen ausreichen, um das beobachtbare Handeln zu erklären. Erst wenn dieses sich in einer gegebenen Situation offensichtlich nicht an den unterstellten Interessen orientiert, müssen die tatsächlichen motivationalen Orientierungen empirisch erhoben werden. Ähnlich wird man bei Erklärungsversuchen so weit wie möglich mit der Unterstellung >realistischer< und konventioneller Kognitionen arbeiten und aufwendige Forschungsmethoden nur dort einsetzen, wo das beobachtbare Handeln auf die Existenz von Fehlwahrnehmungen hinweist. Dieses Vorgehen entspricht der Weberschen Verwendung von Modellen rationalen Handelns als Richtigkeitstypus, der bei empirischen Analysen als Hypothese fungiert und gegebenenfalls den Weg zu alternativen Erklärungen weist.

Ein Forschungsdesign, in dem ein mehrschichtiger institutioneller Kontext, individuelle wie korporative Akteure, ihre jeweiligen Handlungsorientierungen, Wahrnehmungen und interaktiven Beziehungen gleichermaßen systematisch einbezogen werden, läßt sich in *einer* empirischen Untersuchung kaum anwenden. Die aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung hervorgegangenen Studien benutzen deshalb in aller Regel nur bestimmte Ausschnitte aus diesem komplexen analytischen Raster: Gelegentlich standen Handlungsorientierungen (Mayntz/Neidhardt 1989; Derlien/Mayntz 1989) im Vordergrund und wurden empirisch ermittelt, in anderen Fällen wurde hinsichtlich der Handlungsorientierungen mit Postulaten gearbeitet, die aus unterstellten organisatorischen Eigeninteressen abgeleitet wurden (zum Beispiel Hohn/Schimank 1990). In einigen Studien wurden Akteure auf verschiedenen Ebenen explizit einbezogen (Wasem 1992; Schimank 1995; Mayntz 1994a), in anderen wurden Organisationen als unitarische Akteure behandelt. Derartige Verkürzungen kennzeichnen auch die folgenden Kapitel dieses Bandes. Ihnen allen ist jedoch nicht nur der Bezug auf Aspekte der übergreifenden Thematik – Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren – gemeinsam, sondern auch die Konzentration auf Interaktionen zwischen (korporativen und anderen) Akteuren in interdependenten Konstellationen. Es ist diese Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes, die die verschiedenen Beiträge eint, und weniger die mehr oder minder vollständige Abarbeitung der für diesen Zweck entwickelten analytischen Kategorien. In jedem Fall aber profitieren die empirischen Untersuchungen von der im Hintergrund vorhandenen Kenntnis der vollen Komplexität eines zugleich institutionalistischen und akteurbezogenen Forschungsansatzes.

Literatur

- Alexander, Jeffrey C., 1992: Commentary: Structure, Value, Action. In: Peter Hamilton (Hrsg.), *Talcott Parsons: Critical Assessments*. Bd. II. London: Routledge, 52–61.
- , 1993: *Soziale Differenzierung und kultureller Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Alber, Jens, 1992: *Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Axelrod, Robert (Hrsg.), 1970: *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- (Hrsg.), 1976: *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton: Princeton University Press.
- Benz, Arthur, 1992: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 147–205.
- Benz, Arthur/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, 1992: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Berger, Peter L./Thomas Luckmann, 1972: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Binmore, Ken G., 1987: Why Game Theory »Doesn't Work«. In: P.G. Bennett (Hrsg.), *Analysing Conflict and its Resolution*. Oxford: Clarendon Press, 23–42.
- Child, John, 1972: Organization Structure, Environment, and Performance – The Role of Strategic Choice. In: *Sociology* 6, 1–22.
- Cohen, Michael D., 1981: The Power of Parallel Thinking. In: *Journal of Economic Behavior and Organization* 2, 285–306.
- Coleman, James S., 1974: *Power and the Structure of Society*. New York: Norton.
- Crozier, Michel/Erhard Friedberg, 1977: *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- Cyert, Richard M./James G. March, 1963: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Czada, Roland/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), 1991: *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Dearborn, DeWitt C./Herbert A. Simon, 1958: Selective Perception: A Note on the Departmental Identification of Executives. In: *Sociometry* 21, 140–144.
- Derlien, Hans-Ulrich/Renate Mayntz, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization? In: *Government* 2, 384–404.
- Evans, Peter et al. (Hrsg.), 1985: *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flam, Helena, 1990: *Corporate Actors*. MPIFG Discussion Paper 90/11. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Giddens, Anthony, 1984: *The Constitution of Society. Outline of a Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

- Göhler, Gerhard, 1987: Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945. In: Gerhard Göhler (Hrsg.), *Grundfragen der Theorie Politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 15–47.
- Göhler, Gerhard et al. (Hrsg.), 1990a: *Die Rationalität politischer Institutionen*. Baden-Baden: Nomos.
- (Hrsg.), 1990b: *Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch: Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie Politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Granovetter, Mark, 1985: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology*, 91: 481–510.
- Greenhalgh, Leonard/Roderick M. Kramer, 1990: Strategic Choice in Conflicts. The Importance of Relationships. In: Robert L. Kahn/Meyer N. Zald (Hrsg.), *Organizations and Nation States. New Perspectives on Conflict and Cooperation*. San Francisco: Jossey-Bass, 181–220.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46, 1–35.
- Hirschman, Albert O., 1977: *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Jepperson, Ronald L., 1991: Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Walter W. Powell/Paul DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 143–163.
- Kahneman, Daniel/Amos Tversky, 1984: Choices, Values, and Frames. In: *American Psychologist* 39, 341–350.
- Keck, Otto, 1991: Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 635–653.
- Kliemt, Hartmut, 1994: The Calculus of Consent after Thirty Years. In: *Public Choice* 79, 341–353.
- Liebrand, Wim B.G./Godfried J. van Rung, 1985: The Effects of Social Motives on Behavior in Social Dilemmas in Two Cultures. In: *Journal of Experimental Social Psychology* 21, 86–102.
- Lindblom, Charles E., 1965: *The Intelligence of Democracy. Decision-Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Lindenberg, Siegwart, 1991: Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In Hartmut Esser/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), *Modellierung sozialer Prozesse*. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 29–78.
- Lübbe, Hermann, 1975: Was heißt »Das kann man nur historisch erklären«? Zur Analyse der Struktur historischer Prozesse. In: Hermann Lübbe, *Fortschritt als Orientierungsproblem. Aufklärung in der Gegenwart*. Freiburg: Rombach, 154–168.

- Lütz, Susanne, 1993: *Die Steuerung industrieller Forschungsk Kooperation. Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes Verbundforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Review* 78, 734–749.
- , 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate, 1986: Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis. In: *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3, 7–25.
- , 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- , 1994a: *Deutsche Forschung im Einigungsprozess. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992*. Unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1994b: Academy of Sciences in Crisis: A Case Study of a Fruitless Struggle for Survival. In: Uwe Schimank/Andreas Stucke (Hrsg.), *Coping With Trouble. How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions*. Frankfurt a.M.: Campus, 163–188.
- Mayntz, Renate/Friedhelm Neidhardt, 1989: Parlamentskultur – eine empirisch-explorative Studie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 370–379.
- North, Douglass C., 1981: *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- , 1990: A Transaction Cost Theory of Politics. In: *Journal of Theoretical Politics* 2, 355–367.
- , 1991: Institutions. In: *Journal of Economic Perspectives* 5, 97–112.
- Ostrom, Elinor, 1986a: A Method of Institutional Analysis. In: Franz-Xaver Kaufmann et al. (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: De Gruyter, 458–475.
- , 1986b: An Agenda for the Study of Institutions. In: *Public Choice* 48, 3–25.
- Pappi, Franz U. et al. (Hrsg.), 1987: *Methoden der Netzwerkanalyse. Techniken der empirischen Sozialforschung 1*. München: Oldenbourg.
- Parsons, Talcott, 1951: *The Social System*. Glencoe: Free Press.
- Parsons, Talcott/Neil J. Smelser, 1956: *Economy and Society*. London: Routledge.
- Powell, Walter W./Paul J. DiMaggio (Hrsg.), 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: *International Organization* 42, 429–460.
- Quirk, Paul J., 1989: The Cooperative Resolution of Conflict. In: *American Political Science Review* 83, 905–921.
- Rapoport, Anatol/Melvon J. Guyer/David G. Gordon, 1976: *The 2 x 2 Game*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ryll, Andreas, 1989: *Die Spieltheorie als Instrument der Gesellschaftsforschung*. MPIFG Discussion Paper 89/10. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.

- Sabatier, Paul A., 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. In: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 649–692.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1989: Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 149–176.
- , 1993a: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.
- (Hrsg.), 1993b: *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1994: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Scharpf, Fritz W./Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. MPIFG Discussion Paper 94/1. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Schimank, Uwe, 1991: Politische Steuerung in der Organisationsgesellschaft am Beispiel der Forschungspolitik. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990*. Frankfurt a.M.: Campus, 505–516.
- , 1995: *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 409–434.
- Scott, John, 1991: *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage.
- Scott, W. Richard, 1987: The Adolescence of Institutional Theory. In: *Administration Science Quarterly* 32, 493–511.
- Selznick, Philip, 1966: *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper & Row.
- Streeck, Wolfgang, 1992: *Social Institutions and Economic Performance*. London: Sage.
- Stucke, Andreas, 1994: German National Research Centers under Political Pressure: Interference between Different Levels of Actors. In: Uwe Schimank/Andreas Stucke (Hrsg.), *Coping with Trouble. How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions*. Frankfurt a.M.: Campus, 233–252.
- Touraine, Alain, 1977: *The Self-Production of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Vanberg, Viktor, 1982: *Markt und Organisation*. Tübingen: Mohr.
- Vowe, Gerhard, 1993: Qualitative Inhaltsanalyse – Cognitive Mapping – Policy Arguer. Demonstration der Vorgehensweise zur Analyse politischer Kognition. Forschungsbericht zum Projekt »Handlungsorientierungen«. Manuskript. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.

- Wasem, Jürgen, 1992: Niederlassung oder »Poliklinik« – zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 81–134.
- Weaver, R. Kent/Bert A. Rockman (Hrsg.), 1993: *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Werle, Raymund, 1995: Rational Choice und rationale Technikentwicklung. Einige Dilemmata der Technikkoordination. In: Jost Halfmann et al. (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft*. Jahrbuch 8: *Theoriebausteine der Techniksoziologie*. Frankfurt a.M.: Campus, 49–76.
- Weyer, Johannes, 1993: System und Akteur. Zum Nutzen zweier soziologischer Paradigmen bei der Erklärung erfolgreichen Scheiterns. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45, 1–22.
- Wiesenthal, Helmut, 1990: *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. MPIFG Discussion Paper 90/2. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- , 1985: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Zintl, Reinhard, 1989: Der Homo Oeconomicus: Ausnahmerecheinung in jeder Situation oder Jedermann in Ausnahmesituationen? In: *Analyse & Kritik* 11, 52–69.
- Zucker, Lynne G. (Hrsg.), 1988: *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Zürn, Michael, 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske + Budrich.