Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (http://www.ub.tuwien.ac.at).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/).

TECHNISCHE UNIVERSITÄT WIEN

VIENNA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

MASTERARBEIT

Verwaltungsstruktur und Stadtplanung

Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen und Planungstheorie als Quelle von Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs
unter der Leitung von

Mag. Dr. Alexander Hamedinger
E280 Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Fachbereich E280/6 Soziologie

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

BSc FELIX STERNATH
Matrikelnummer 0225125
Brauergasse 1/24, 1060 Wien

Wien, am 23. Oktober 2009

DANKSAGUNG

Mit der Fertigstellung der vorliegenden Arbeit endet eine Phase meines Lebens, die mir selbst ein hohes Maß an Willenskraft und meinem privaten und beruflichen Umfeld viel Geduld, Verständnis und Entgegenkommen abverlangt hat.

Allen voran schulde ich meinen Eltern Dank, die mir sieben lange Studienjahre hindurch finanziell Rückendeckung gewährt haben, vor allem aber in schwierigen Stunden während des Verfassens der vorliegenden Arbeit mit einer Mischung aus Empathie und Nachdruck für die notwendigen Motivationsschübe gesorgt haben. Sie haben mich auch durch ihr kritisches Lektorat unterstützt und so als fachfremde Personen dazu beigetragen, die Lesbarkeit der vorliegenden Arbeit entscheidend zu erhöhen.

Meiner Partnerin Stephanie Radon und vielen guten Freundinnen und Freunden danke ich für gemeinsam verbrachte Stunden der Ablenkung und Zerstreuung sowie zahllose hilfreiche, fachlich wie ganz allgemein ermutigende Gespräche.

Mein besonderer Dank gilt meinem Diplomarbeitsbetreuer Herrn Mag. Dr. Alexander Hamedinger, der mich von der ersten Konzeption bis zur Schlusskorrektur umsichtig, kompetent und in hohem Maße engagiert begleitet hat.

Hilfreich für das Zustandekommen der vorliegenden Arbeit war auch der fortwährende fachliche Austausch mit den anderen Mitgliedern des Fachbereichs für Soziologie am Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, allen voran Frau DI Wencke Hertzsch und Herrn DI Mag. Dr. Oliver Frey. Vorrei inoltre ringraziare i Signori Dott. Massimo Bricocoli, Prof. Dott. Bruno Dente e Dott. Stefano Moroni del Politecnico di Milano che hanno contribuito alla scoperta degli interessi che mi portavano a questa tesi.

1 Einleitung ... 11
1.1 Motivation ... 11
1.2 Zielsetzung der Arbeit ... 12
1.3 Fragestellungen der Arbeit ... 14
1.3.1 Fragestellungen I: Organisationstheorien ... 14
1.3.2 Fragestellungen II: Die Behörde der planenden Verwaltung im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 14
1.3.3 Fragestellungen III: Elemente der Planungstheorie als Institutionen ... 14
1.4 Aufbau und Methodik der Arbeit ... 15
2 Was sind Organisationen? ... 17
2.1 Entstehung von Organisationen ... 17
2.1.1 Organisationen nach dem Modell der Ressourcenzusammenlegung ... 17
2.1.2 Organisationen nach dem Transaktionskostenansatz ... 18
2.2 Basiselemente und Definition von Organisationen ... 19
2.2.1 Definition des Begriffs „Organisation“ ... 19
2.2.2 Organisationsziele ... 21
2.2.3 Organisationsstruktur ... 22
2.2.3.1 Formelle und informelle Organisationsstruktur ... 22
2.2.3.2 Strukturdimension Spezialisierung ... 23
2.2.3.3 Strukturdimension Koordination ... 24
2.2.3.4 Strukturdimension Konfiguration ... 25
2.2.3.5 Strukturdimension Entscheidungsdelegation ... 26
2.2.3.6 Strukturdimension Formalisierung ... 26
2.2.4 Organisationsmitglieder ... 26
2.2.5 Organisationsumwelt ... 27
2.2.5.1 Grenzziehung zwischen Organisation und Organisationsumwelt ... 27
2.2.5.2 Umweltebenen und Umweltdimensionen ... 28
2.2.6 Arbeit und Technologie einer Organisation ... 29
2.3 Organisationskonzeptionen und Organisationstheorien ... 30
2.3.1 Zur Einordnung von Organisationstheorien ... 30
2.3.2 Organisationen als rationale Systeme ... 30
2.3.2.1 Ausgangspunkte und Charakteristik der Organisationskonzeption der rationalen Systeme ... 30
2.3.2.2 Max Webers Analyse der Bürokratie ... 31
2.3.2.3 Managementlehre ... 34
2.3.2.4 Institutionenökonomische Theorien ... 35

2.3.3 Organisationen als soziale Systeme ... 37
2.3.3.1 Ausgangspunkte und Charakteristik der Organisationskonzeption der sozialen Systeme ... 37
2.3.3.2 Human-Relations-Ansatz ... 37
2.3.3.3 Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie ... 38
2.3.4 Organisationen als offene Systeme ... 39
2.3.4.1 Ausgangspunkte und Charakteristik der Organisationskonzeption der offenen Systeme ... 39
2.3.4.2 Organisationsökologie ... 40
2.3.4.3 Kontingenztheorie ... 41
2.3.4.4 Neoinstitutionalistische Organisationstheorie ... 42
2.4 Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie als die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Theorie ... 44
2.4.1 Grundlegende Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus ... 44
2.4.1.1 Zur Einordnung der grundlegenden Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus ... 44
2.4.1.2 Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony (Meyer/ Rowan 1977) ... 44
2.4.1.3 The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields (DiMaggio/ Powell 1983) ... 45
2.4.1.4 The Role of Institutionalization in Cultural Persistence (Zucker 1977) ... 47
2.4.1.5 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der grundlegenden Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus ... 47
2.4.2 Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 48
2.4.2.1 Zur Einordnung der Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 48
2.4.2.2 Institutionalisierung und Institution ... 48
2.4.2.3 Legitimität ... 50
2.4.2.4 Technische und institutionelle Umwelten ... 51
2.4.2.5 Organisationale Felder ... 53
2.4.2.6 Entkopplung ... 54
2.4.2.7 Institutioneller Wandel ... 54
2.4.2.8 Das Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 57
2.4.2.8.1 Kritik am Fehlen eines ausgearbeiteten Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 57
2.4.2.8.2 Das Akteursverständnis der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 57
2.4.2.8.3 Pfadabhängigkeit, organisationales Lernen und Übersetzung ... 58
2.4.2.8.4 Strategische Optionen im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen ... 59

3 Verwaltung als Organisation und Behörden der planenden Verwaltung im Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 61

3.1 Die öffentliche Verwaltung als Organisation ... 61

3.1.1 Die Organisation als Gebildetypus der öffentlichen Verwaltung ... 61

3.1.2 Organisationskonzeption der öffentlichen Verwaltung ... 62

3.2 Abgrenzung zu Systemtheorie und Verwaltungslehre ... 63

3.2.1 Abgrenzung zu Luhmanns Systemtheorie ... 63

3.2.2 Abgrenzung zur reinen Verwaltungslehre ... 64

3.3 Behörden der planenden Verwaltung im Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 64

3.3.1 Skizze einer Behörde der planenden Verwaltung im Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 64

3.3.2 Organisationales Feld und Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung ... 65

3.3.3 Institutionen der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung ... 67

3.3.4 Legitimität einer Behörde der planenden Verwaltung, einander widersprechende institutionalisierte Erwartungshaltungen und Umgang mit diesen ... 68

3.3.4.1 Die Verleihung von Legitimität durch Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen ... 68

3.3.4.2 Einander widersprechende institutionalisierte Erwartungshaltungen ... 70

3.3.4.3 Entkopplung und strategische Optionen im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen ... 72

3.3.5 Die doppelte Funktion von Legitimität für Behörden der planenden Verwaltung ... 74

4 Planungstheorie ... 75

4.1 Planungstheorie und neoinstitutionalistische Organisationstheorie ... 75

4.1.1 Herangehensweise an die Planungstheorie ... 75

4.1.2 Substantielle Theorien über Planung und prozedurale Theorien des Planens ... 75

4.1.3 Kategorien von Theorien ... 76

4.1.4 Planungstheoretische Ansätze im Wandel ... 78

4.1.5 Planungstheorie als Institution im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ... 79

4.1.6 Gliederung planungstheoretischer Ansätze ... 80

4.2 Planungstheoretische Ansätze ... 82

4.2.1 Rationale Planung ... 82

4.2.1.1 Der planungstheoretische Ansatz der rationalen Planung ... 82

4.2.1.1.1 Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung und zugrundeliegende Regulationsweise ... 82

4.2.1.1.2 Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung 82
4.2.1.2 Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung 84
4.2.1.2.1 Aussagekraft prozeduraler Theorien im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung 84
4.2.1.2.2 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung 85
4.2.1.2.3 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung hinsichtlich der Strukturdimensionen 87
4.2.1.2.4 Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung 89
4.2.2 Liberale Planung 90
4.2.2.1 Der planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung 90
4.2.2.1.1 Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und zugrundeliegende Regulationsweise 90
4.2.2.1.2 Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung 91
4.2.2.2 Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung 93
4.2.2.2.1 Aussagekraft prozeduraler Theorien im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung 93
4.2.2.2.2 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management 95
4.2.2.2.3 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management hinsichtlich der Strukturdimensionen 97
4.2.2.2.4 Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements 99
4.2.3 Kommunikative Planung 100
4.2.3.1 Der planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung 100
4.2.3.1.1 Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und zugrundeliegende Regulationsweise 100
4.2.3.1.2 Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung 101
4.2.3.2 Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung 103
4.2.3.2.1 Aussagekraft prozeduraler Theorien im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung 103
4.2.3.2.2 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept 104
4.2.3.2.3 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept hinsichtlich der Strukturdimensionen 106
4.2.3.2.4 Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikative Planung und des normativen Governancekonzepts 108

5 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick 109

5.1 Zusammenfassende Diskussion und Bewertung der Ergebnisse 109

5.1.1 Zusammenfassung der Fragestellungen I und Darstellung der Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen 109

5.1.1.1 Wie entstehen Organisationen und über welche Basiselemente verfügen sie? 109

5.1.1.2 Wie lässt sich die formelle Organisationsstruktur beschreiben? 109

5.1.1.3 Welche Organisationskonzeptionen bzw. Organisationstheorien gibt es und worin unterscheiden sie sich? 110

5.1.1.4 Worin liegen die Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen und wodurch zeichnet sich eine solche Betrachtungsweise aus? 111

5.1.2 Zusammenfassung der Fragestellungen II und Begründung der Relevanz einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie für die Raumplanung 111

5.1.2.1 Wie kann eine Behörde der planenden Verwaltung im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie verstanden werden? 111

5.1.2.2 Welche Organisationen sind dabei Teil des organisationalen Feldes einer Behörde der planenden Verwaltung? 112

5.1.2.3 Welche Institutionen spielen als Teil der institutionellen Umwelt einer Behörde der planenden Verwaltung eine herausragende Rolle? 112

5.1.2.4 Welche Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen verleihen einer Behörde der planenden Verwaltung Legitimität? 113

5.1.2.5 Wie lässt sich das Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf Behörden der planenden Verwaltung übertragen? 113

5.1.2.6 Worin liegt die Relevanz einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie für die Raumplanung? 114

5.1.3 Zusammenfassung der Fragestellungen III und Verdeutlichung der Nützlichkeit einer Betrachtung von Elementen der Planungstheorie als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie . 114

5.1.3.1 Welche Elemente der Planungstheorie bilden in Hinblick auf die formelle Organisationsstruktur einer Behörde der planenden Verwaltung relevante Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie? .. 114

5.1.3.2 Planungstheoretische Ansätze im Vergleich 115

5.1.3.2.1 Fragestellungen als Basis der Darstellung und des Vergleichs der verschiedenen planungstheoretischen Ansätze 115

5.1.3.2.2 Der planungstheoretische Ansatz der rationalen Planung 115

5.1.3.2.3 Der planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung 115

5.1.3.2.4 Der planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung 116

5.1.3.2.5 Zusammenfassung und Gegenüberstellung der institutionalisierten Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung 116

5.1.3.3 Nützlichkeit einer Betrachtung von Elementen der Planungstheorie als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie 118

5.1.4 Bezüge zur Planungstheorie, zur Planungspraxis und zur Planungsausbildung 118

5.1.4.1 Bezüge zur Planungstheorie 118
5.1.4.2 Bezüge zur Planungspraxis 119
5.1.4.3 Bezüge zur Planungsausbildung 120
5.2 Ausblick auf weiterführende Forschungsfragen 121
5.2.1 Vergleichsstudien innerhalb eines organisationalen Feldes 121
5.2.2 Weiterführende Forschungsfragen als Grundlage einer umfangreichen Darstellung und Erklärung der Zusammenhänge zwischen dem tatsächlichen Organisationsgeschehen und den Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung 121

6 Literaturverzeichnis 125

7 Tabellenverzeichnis 133

8 Abbildungsverzeichnis 133

1 Einleitung

1.1 Motivation

Behörden der planenden Verwaltung sind im planungstheoretischen Diskurs durchaus ein Thema. Dabei werden in der Regel vorrangig deren **Ziele** und zur Verfügung stehenden **Planungsinstrumente** beleuchtet sowie ganz allgemein die **Rolle** diskutiert, die diesen Behörden der planenden Verwaltung im Planungsgeschehen zugedacht wird. Weniger Beachtung erfährt dabei die als gegeben betrachtete **formelle Organisationsstruktur** von Behörden der planenden Verwaltung.

Das greift, so meine ich, zu kurz und lässt übersehen, dass Behörden der planenden Verwaltung heute keineswegs nur mehr als Verwaltungsapparate im Sinne des Weberschen Bürokratiemodells organisiert sind. Als solchermaßen hierarchisch strukturierte, wenig flexible und den heutigen Anforderungen kaum mehr gewachsene Apparate werden die Behörden der öffentlichen Verwaltung aber nach wie vor aufgefasst und in der Folge häufig kritisiert.

Dabei bleiben eben planungstheoretische Überlegungen über eine zeitgemäße Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung oftmals auf der Strecke. Dieses Feld wird unüberlegt zustimmend und somit fahrlässig jenen Kräften überlassen, die, wenn schon die weitgehende **Abschaffung der öffentlichen Verwaltung** unerreichbar scheint, zumindest deren gehörige **Redimensionierung, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Neugliederung und letztlich Schwächung** propagieren. Dass dies den Zielen und Ansprüchen einer im Kern nach wie vor und aus guten Gründen hoheitlichen Aufgabe wie der Planung nicht zuträglich ist, betrachte ich als unstrittig.

Ich bin davon überzeugt, dass der **Staat** auch heute noch die **zentrale Rolle in der Planung** spielen kann und soll, gerade weil sich seine Funktion im Planungsprozess hin zu einem **aktivierenden Staat** verändert. Der Staat kann im Zusammenhang mit Planung ein **Garant** dafür sein, dass sich gemeinwohlorientierte und langfristige, gesamtgesellschaftliche Ziele gegenüber dem kurzfristig angelegten Gewinnstreben von Privatunternehmen und der individuellen Nutzenmaximierung einzelner Bürger bzw. Bürgerinnen behaupten können:

> „Es existiert auch, obwohl heute als Minderheitenmeinung, die Position derjenigen, die bekräftigen, dass in einigen zentralen Bereichen staatlichen Handelns die Rolle der öffentlichen Hand als vorrangig und unbestritten betrachtet werden soll. Einer dieser Bereiche ist die Raumordnung, die ein Vorrecht darstellt und nicht dem privaten Sektor übertragen werden soll.“ (Berdini 2008: 107, eigene Übersetzung)

Um für diese Aufgabe gerüstet zu sein, ist neben wirksamen Planungsinstrumenten, auf demokratischem Wege formulierten Zielen und einer selbstbewusst definierten Rolle des Staates im Planungsprozess ein **sinnvoll organisierter Verwaltungsapparat** unerlässlich. Ohne eine entsprechende Organisationsstruktur können Behörden der planenden Verwaltung ihrer Rolle im Planungsgeschehen nicht hinreichend gerecht werden, bestimmte Ziele nicht effektiv verfolgen und dabei Planungsinstrumente nicht im angestrebten Umfang oder auf vorgesehene Art und Weise zur Anwendung bringen:

> „Institutional structure achieves such an importance because it is the vehicle through which the basic purposes and values a society wishes to pursue through local government are carried out. It is, thus, presumed that institutions matter – that political and policy outcomes will differ if institutional structure differs." (Wolman 1995: 135)

In der vorliegenden Arbeit begebe ich mich jedoch keineswegs auf die Suche nach einer **„idealen" Organisationsstruktur** der öffentlichen, im konkreten Fall planenden Verwaltung – so es sie überhaupt gibt, geben kann oder geben soll. Vielmehr möchte ich primär – in einem gleichsam vorgelagerten Schritt – die **Aufmerksamkeit** überhaupt erst einmal auf dieses **vernachlässigte Thema der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung** lenken. Im Mittelpunkt dieser Annäherung steht in der vorliegenden Arbeit ein durchwegs spezifischer Aspekt, der in Hinblick auf die eingangs getätigte Kritik an der unzureichenden Betrachtung der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung innerhalb der Planungstheorie überraschen mag: Es soll letztlich – an dieser Stelle einmal noch etwas unpräzise und allgemein formuliert – die **Planungstheorie als Quelle von Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie, die sich auf die formelle Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung beziehen, beleuchtet** werden.
Dieser spezifische Aspekt entspricht erst einem kleinen Mosaikstein jenes tieferen **Verständnisses von Behörden der planenden Verwaltung**, das in einem weiteren Schritt Gedanken über eine zeitgemäße und zweckmäßige Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung ermöglicht. Dieser weitere Schritt ist jedoch aus den erwähnten Gründen und aufgrund des beschränkten Rahmens nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit.

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Das **übergeordnete inhaltliche Ziel** der vorliegenden Arbeit ist eine Darstellung jener **Vorzüge, die sich für die Planungstheorie, die Planungspraxis sowie die Planungsausbildung aus einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung im Sinne der**

neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ergeben. Damit soll erreicht werden, dass die formelle Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung als Untersuchungsgegenstand leichter erfassbar wird und damit verstärkt in das Zentrum der Aufmerksamkeit in Planungstheorie, Planungspraxis und Planungsausbildung rückt. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine dreistufige Annäherung sinnvoll:

Erstens bedarf es einer gesammelten Darstellung der **Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen** im Allgemeinen. Darauf aufbauend gilt es zweitens, die **Relevanz einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** nachvollziehbar zu begründen. Drittens soll dafür exemplarisch die **Nützlichkeit einer Betrachtung von Elementen der Planungstheorie als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** verdeutlicht werden. Aus diesen drei aufeinander aufbauenden Unterzielen ergibt sich der folgende Aufbau der vorliegenden Arbeit:

Als Grundlage der Überlegungen möchte ich erstens einen kompilatorischen **Überblick über die zentralen Organisationstheorien** bieten und sodann die **neoinstitutionalistische Organisationstheorie** als die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Theorie vorstellen. Diesem Vorhaben soll aufgrund der auf den ersten Blick fehlenden fachlichen Nähe zur Raumplanung einiges an Raum und Aufmerksam zuteil werden, um das erforderliche Grundverständnis von Organisationstheorie zu vermitteln.

Darauf aufbauend will ich als zweites inhaltliches Ziel die **Verknüpfung zur Raumplanung** herstellen, indem Verwaltungsbehörden und hier allen voran **Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen** im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie dargestellt werden. Mithilfe anschaulicher Beispiele soll es gelingen, diese Verknüpfung nachvollziehbar zu machen und somit eine Annäherung an Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen zu erleichtern, um das vernachlässigte Thema der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung greifbar zu machen.

Als drittes inhaltliches Ziel wird eine Einbettung der **Planungstheorie** in die **institutionellen Umwelt** angestrebt. Daher möchte ich in der vorliegenden Arbeit jene Elemente der die letzten fünf Jahrzehnte dominierenden planungstheoretischen Ansätze herausarbeiten, die sich mit der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung befassen. Damit soll zum einen exemplarisch gezeigt werden, was eine Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie leisten kann, zum anderen möchte ich verdeutlichen, welche Rolle der Planungstheorie in dieser Betrachtungsweise zuteil wird.

1.3 Fragestellungen der Arbeit

1.3.1 Fragestellungen I: Organisationstheorien

Wie entstehen Organisationen und über welche Basiselemente verfügen sie?
Wie lässt sich die formelle Organisationsstruktur beschreiben?
Welche Organisationskonzeptionen bzw. Organisationstheorien gibt es und worin unterscheiden sie sich?
Worin liegen die Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen und wodurch zeichnet sich eine solche Betrachtungsweise aus?

1.3.2 Fragestellungen II: Die Behörde der planenden Verwaltung im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

Wie kann eine Behörde der planenden Verwaltung im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie verstanden werden?
Welche Organisationen sind dabei Teil des organisationalen Feldes einer Behörde der planenden Verwaltung?
Welche Institutionen spielen als Teil der institutionellen Umwelt einer Behörde der planenden Verwaltung eine herausragende Rolle?
Welche Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen verleihen einer Behörde der planenden Verwaltung Legitimität?
Wie lässt sich das Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf Behörden der planenden Verwaltung übertragen?
Worin liegt die Relevanz einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie für die Raumplanung?

1.3.3 Fragestellungen III: Elemente der Planungstheorie als Institutionen

Welche Elemente der Planungstheorie bilden in Hinblick auf die formelle Organisationsstruktur einer Behörde der planenden Verwaltung relevante Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie?
Welche institutionalisierten Konzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung sind in den verschiedenen planungstheoretischen Ansätzen enthalten?

Worin unterscheiden sich diese Institutionen hinsichtlich der ihnen zugrunde liegenden planungstheoretischen Ansätze?
Welche Organisationskonzeptionen bilden die Basis dieser planungstheoretischen Ansätze?
Welches Steuerungsverständnis und welche Regulationsweise bilden den Hintergrund der einzelnen planungstheoretischen Ansätze?

1.4 Aufbau und Methodik der Arbeit

Kapitel 2 vermittelt ausführlich jene erforderlichen Grundlagen, um sich dem für Raumplaner bzw. Raumplanerin weitgehend unbekannten sozialwissenschaftlichen Begriff der Organisation zu nähern. Darüber hinaus bietet dieses Kapitel einen Überblick über verschiedene theoretische Organisationskonzeptionen und schließt mit der Begründung für die Auswahl der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie als die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Theorie ab. Die Grundlage dieses Einführungskapitels bildet eine Auswertung der zur Verfügung stehenden organisationstheoretischen Literatur.
In **Kapitel 3** wird die öffentliche Verwaltung als Organisation beschrieben und auf die Vorteile einer solchen Betrachtungsweise hingewiesen. Davon ausgehend werden die Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf Behörden der planenden Verwaltung übertragen. Dies geschieht mithilfe der spärlich vorhandenen Literatur sowie auf Basis von Plausibilitätsannahmen.
Kapitel 4 versucht eine Annäherung an das sehr weite Feld der Planungstheorie sowie eine Eingrenzung der Planungstheorie auf die für die vorliegende Arbeit relevanten Bereiche. Aufbauend auf die einschlägige planungstheoretische Literatur werden jene Elemente der die letzten fünf Jahrzehnte dominierenden planungstheoretischen Ansätze herausgearbeitet, die sich mit der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung befassen.
Kapitel 5 bietet schließlich einerseits eine zusammenfassende Diskussion und Bewertung der Ergebnisse und andererseits den Ausblick auf weitere Forschungsfragen.

2 Was sind Organisationen?

2.1 Entstehung von Organisationen

2.1.1 Organisationen nach dem Modell der Ressourcenzusammenlegung

Neben einer zeitlich deutlich weiter zurückreichenden (rechts-)historischen Forschung zur Entstehung und Verbreitung von Organisationen (für eine Zusammenfassung siehe Coleman 1990: 532ff; Kieser/ Walgenbach 2007: 4ff; Kieser/ Kubicek 1992: 2ff) beschäftigt sich die Organisationssoziologie mit jenen **Mechanismen, die zur Bildung von Organisationen** führen, sowie mit **Strukturen und Handlungen in Organisationen**.

Das Modell der **Ressourcenzusammenlegung** wurde in verschiedenen Veröffentlichungen maßgeblich von James S. Coleman (1979; 1990) ausgearbeitet und im deutschsprachigen Raum von Viktor Vanberg präzisiert und bekannt gemacht (1982).

Coleman geht davon aus, dass jeder individuelle Akteur bzw. jede individuelle Akteurin über bestimmte Interessen sowie materielle und immaterielle Ressourcen zur Durchsetzung dieser Interessen verfügt. Der Grundgedanke des Modells der Ressourcenzusammenlegung liegt nun darin, dass mehrere individuelle Akteure bzw. Akteurinnen einen Teil der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zusammenlegen, da sie sich von einem kollektiven Ressourceneinsatz mehr versprechen als von einem individuellen, separaten. In der Regel geschieht dies dadurch, dass sie ebendiesen Teil ihrer Ressourcen „*in einen Pool [einbringen], der einer einheitlichen Disposition untersteht*“ (Vanberg 1982: 10). Der kollektive Einsatz der in diesem Pool gesammelten Ressourcen ergibt einen Korporationsertrag, der sodann an die individuellen Akteure bzw. Akteurinnen verteilt werden kann.

Von dieser hier nur in ihren Grundzügen dargestellten Annahme werden im Modell der Ressourcenzusammenlegung sodann **zwei zentrale Grundprobleme korporativen Handelns** abgeleitet: das Problem der kollektiven Entscheidung sowie das Problem der Verteilung des Korporationsertrages (vgl. Vanberg 1982; Vanberg 1979).

Das **Problem der kollektiven Entscheidung** beleuchtet die Frage, wie über den Ressourcenpool disponiert werden soll. Vanberg (1982: 19ff) unterscheidet hier den monokratisch-hierarchischen sowie den genossenschaftlich-demokratischen Organisationstyp als die zwei Grundmuster der Organisation korporativen Handelns. Bei ersterem nimmt eine Person die Position eines zentralen Koordinators bzw. einer zentralen Koordinatorin ein und verfügt dadurch über den gesamten Ressourcenpool. Bei letzterem wird mittels eines expliziten oder impliziten Verfahrens eine Gruppenentscheidung über den Ressourceneinsatz getroffen.

In der Realität treten diese beiden Typen zumeist als Mischformen auf und ermöglichen so zahlreiche Kombinationen.

Das **Problem der Verteilung des Korporationsertrages** sieht Vanberg abhängig vom jeweiligen Organisationstyp idealtypisch gelöst. Im Fall des monokratisch-hierarchischen Typs fließt der gesamte Korporationsertrag an den zentralen Koordinator bzw. die zentrale Koordinatorin. Dieser bzw. diese verteilt dann einen vorab vereinbarten, fixen Betrag an die anderen individuellen Akteure und Akteurinnen und behält den Rest für sich selbst ein. Beim genossenschaftlich-demokratischen Organisationstyp ist eine Vereinbarung der Individuen erforderlich, nach welchem Schlüssel der Ertrag verteilt wird.

Im Zusammenhang mit der Gestaltung dieser Entscheidungs- und Verteilungsregelungen kommt es zudem zu **Initiierungs- und Beteiligungsproblemen**, die Preisendörfer (2005) als eigene dritte Kategorie von Grundproblemen korporativen Handelns vorschlägt.

2.1.2 Organisationen nach dem Transaktionskostenansatz

Während das Modell der Ressourcenzusammenlegung vorwiegend soziologischen Ursprungs ist, stammt der **Transaktionskostenansatz** als Erklärung für die Existenz von Organisationen aus der Ökonomie. Den Grundstein für diesen Ansatz legte Ronald Coase mit seinem 1937 veröffentlichten Aufsatz „The Nature of the Firm“. Maßgeblich ausgearbeitet hat diesen Ansatz dann Williamson (1975).

Im Zentrum des Transaktionskostenansatzes steht die Annahme, dass es sich bei wirtschaftlichem und sozialem Handeln im Kern um Austauschprozesse bzw. Transaktionen zwischen Individuen in bestimmten Settings handelt.

Hinsichtlich der Akteure bzw. Akteurinnen wird davon ausgegangen, dass diese zwar ein rationales Verhalten anstreben, aber nur **begrenzt rational handeln** (Williamson 1975: 21ff). Dies begründet Williamson einerseits mit dem von Simon übernommenen Denkmodell der **begrenzten Rationalität** (im Englischen bounded rationality; vgl. Simon 1997), andererseits mit der Möglichkeit, dass sich Akteure bzw. Akteurinnen zur Durchsetzung ihrer Ziele **opportunistisch** verhalten, ihrem Gegenüber also bewusst Informationen vorenthalten oder Unwahrheiten unterbreiten. Unter „bounded rationality“ versteht Williamson „*neurophysiological limits on the one hand and language limits on the other hand. The physical limits take the form of rate and storage limits on the powers of individuals to receive, store, retrieve, and process information without error*” (1975: 21). Mit diesen Einschränkungen rationalen Handelns ist zu rechnen, sobald ein gewisser Grad an Unsicherheit und/ oder Komplexität erreicht ist (ebenda: 22).

Als **Setting der Transaktionen** wird im Transaktionskostenansatz neben dem **Markt** vor allem die **Organisation** – Williamson (1975) spricht von „hierarchies“ – betrachtet. Es stellt sich

sodann die Frage nach dem **Marktversagen**: Warum werden Transaktionen in bestimmten Situationen nicht marktmäßig, sondern in Organisationen abgewickelt?
Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die **Transaktionsschwierigkeit**, die sich in Form von **Transaktionskosten** manifestiert und bewältigt werden muss. Für die Abwicklung einer Transaktion wird jenes institutionelle Arrangement (also der Markt einerseits, die Organisation andererseits, in der Regel aber eine Zwischenform beider) gewählt, bei dem die Transaktionskosten am geringsten sind. Es wird angenommen, dass der Markt allgemein für simple und wenig problembehaftete Transaktionen geeignet ist, während Organisationen im Falle komplexer und problembehafteter Transaktionen effizienter und somit vorteilhafter für die Beteiligten funktionieren.
Coase betrachtet die **Nutzung des Preissystems** allein bereits als Transaktionsschwierigkeit, die mit Kosten verbunden ist:

> „The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism. The most obvious cost of 'organizing' production through the price mechanism is that of discovering what the relevant prices are." (Coase 1937: 21)

Williamson spezifiziert schließlich aufbauend auf Coase drei Aspekte von Transaktionen, die maßgeblichen Einfluss auf die Transaktionsschwierigkeit und somit die Transaktionskosten ausüben (für eine Zusammenfassung siehe Preisendörfer 2005: 47ff). Er nennt transaktionsspezifische Investitionen, Unsicherheit und Komplexität sowie die Transaktionshäufigkeit.
Sind die **transaktionsspezifischen Investitionen** sowie **Unsicherheit und Komplexität** hoch, so gibt es eine Tendenz hin zu hierarchischen Arrangements, da in marktmäßigen Arrangements mit vergleichsweise höheren Transaktionskosten zu rechnen ist. Der Einfluss der **Transaktionshäufigkeit** wird unterschiedlich bewertet und hängt davon ab, ob es bereits vorangegangene Transaktionen gibt und welche Erfahrungen die Handelnden dabei miteinander gemacht haben.

2.2 Basiselemente und Definition von Organisationen

2.2.1 Definition des Begriffs „Organisation"

Nähert man sich dem **Begriff „Organisation"**, so findet man in der Literatur regelmäßig das Alltagsverständnis von Organisationen als ersten Ausgangspunkt der Überlegungen (vgl. u. a. Büschges/ Abraham 1997: 17ff; Schreyögg 1999: 4; Kieser/ Walgenbach 2007: 1; Gukenbiehl 1998: 106). Im Alltagsverständnis bezeichnet der Begriff „Organisation" entweder „*die Tätigkeit des Organisierens oder solche Zusammenschlüsse von mehreren Personen oder*

Personengruppen, die der Durchsetzung bestimmter Interessen dienen“ (Büschges/ Abraham 1997: 17). Auch und vor allem in der Betriebswirtschaftslehre (vgl. Schreyögg 1999) ist diese Unterscheidung geläufig. Hier ist einerseits vom **instrumentellen**, andererseits vom **institutionellen Organisationsbegriff** die Rede. Dem jeweils zuerst genannten Verständnis von Organisation als Tätigkeit wird in der vorliegenden Arbeit keine Aufmerksamkeit geschenkt. Im Mittelpunkt steht vielmehr die **Organisation als soziales Gebilde**.

In Anlehnung an die Definitionenübersicht von Scott (2003) bzw. Scott und Davis (2007) werden im Folgenden drei Ansätze zur **Definition** von Organisationen aus dieser sozialwissenschaftlichen Perspektive kurz vorgestellt. Diese Ansätze, deren Augenmerk weniger auf das Zustandekommen von Organisationen oder gar auf die Tätigkeit des Organisierens, sondern vielmehr auf die erwähnten Organisationen als soziale Gebilde gerichtet ist, dienen in Kapitel 2.3 als Grundgerüst für eine Gruppierung der verschiedenen Organisationstheorien in allgemeinere Organisationskonzeptionen. Zunächst aber sollen mithilfe der drei Definitionen die Basiselemente von Organisationen erarbeitet werden.

Im ersten Ansatz werden Organisationen als **rationale Systeme** betrachtet. Hierbei werden vor allem jene Merkmale herausgestrichen, die Organisationen von anderen sozialen Gebilden unterscheiden:

> „[O]rganizations are collectivities oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting relatively highly formalized structures.” (Scott/ Davis 2007: 29)

Der zweite Ansatz sieht Organisationen als **soziale Systeme**[1]. Dieser Ansatz hat sich im Widerspruch zur oben vorgestellten rationalen Betrachtungsweise entwickelt. So wird die Existenz spezifischer Ziele sowie einer formellen Organisationsstruktur zwar keineswegs verneint, ihre Bedeutung allerdings deutlich relativiert:

> „Organizations are collectivities whose participants are pursuing multiple interests, both disparate and common, but who recognize the value of perpetuating the organization as an important resource. The informal structure of relations that develops among participants is more influential in guiding the behavior of participants than is the formal structure.“ (Scott 2003: 28)

Die zentrale Aussage des dritten Ansatzes lautet, dass Organisationen **offene Systeme** darstellen und somit nicht unabhängig von ihrem Umfeld zu erklären sind. Demnach gibt es eine Vielzahl von Verbindungen zu diesem Umfeld mit unterschiedlichen Wechselwirkungen:

---

[1] Scott (2003) bzw. Scott/ Davis (2007) verwenden im Englischen den Begriff „natural systems“, dessen wörtliche Übersetzung als „natürliche Systeme“ fälschlicherweise vermuten lassen könnte, es handle sich um von „der Natur vorgegebene“ Systeme. In Anlehnung an Preisendörfer (2005), der dem Begriff der „natürlichen Systeme“ ebenfalls kritisch gegenübersteht, wird daher in der vorliegenden Arbeit dem Begriff „soziale Systeme“ der Vorzug gegeben.

„[O]rganizations are congeries of interdependent flows and activities linking shifting coalitions of participants embedded in wider material-resource and institutional environments.“ (Scott/ Davis 2007: 32)

In diesen drei Definitionen sind bereits jene **Basiselemente von Organisationen** zu erkennen, die im Folgenden näher erläutert werden und die für die Beschreibung einer Organisation berücksichtigt werden müssen. Es sind dies die **Organisationsziele**, die (formelle und informelle) **Organisationsstruktur** sowie die **Organisationsmitglieder**. Aldrich deutet in seiner Organisationsdefinition auf zwei weitere Basiselemente hin:

„[O]rganizations are goal-directed, boundary-maintaining, and socially constructed systems of human activity.“ (Aldrich 1999: 2)

Scott und Davis (2007) ergänzen ihre Aufzählung der Basiselemente um die hier genannte menschliche Aktivität (sie bevorzugen die Bezeichnung „**Arbeit**“ und fügen die dazu erforderliche **Technologie** hinzu) sowie um die **Organisationsumwelt** (deren Existenz Aldrich implizit durch das boundary-maintaining bestätigt). Diese ist für die Beschreibung einer Organisation unerlässlich und ihr wird deshalb in der vorliegenden Arbeit eine bedeutende Rolle beigemessen.
Schließlich sei noch auf Aldrichs zuvor zitierten Hinweis eingegangen, Organisationen seien „**socially constructed systems**“. Auf dieses Merkmal – es handelt sich dabei um kein Basiselement von Organisationen – wurde bereits in Kapitel 2.1 durch die Darstellung der zwei grundlegenden Modelle der Entstehung von Organisationen eingegangen. Aldrich bevorzugt damit also keineswegs den Ansatz, Organisationen als soziale Systeme zu betrachten, gegenüber den anderen beiden vorgestellten Ansätzen. Vielmehr handelt es sich dabei um die sehr grundlegende Feststellung, dass jede Organisation letztlich von Menschen geschaffen wird und keineswegs natürlich gegeben ist.

2.2.2 Organisationsziele

In den verschiedenen Definitionen von Organisation wird den **Organisationszielen** eine unterschiedlich große Bedeutung beigemessen.
Vor allem in der Betrachtung von Organisationen als **rationale Systeme** sind Organisationsziele **das entscheidende konstituierende Merkmal**. So beschreibt etwa Etzioni Organisationen als „*soziale Einheiten (oder menschliche Gruppierungen), die mit dem Zweck errichtet wurden, spezifische Ziele zu erreichen*“ (1971: 12). Für Etzioni sind Organisationsziele die „*Richtschnur für die Tätigkeit*“, „*Quelle der Legitimität*“ und sogar „*Maßstab, an dem die*

Mitglieder einer Organisation und auch die Außenstehenden den tatsächlichen Erfolg, d. h. ihre Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit, ablesen können“ (ebenda: 15). In dieselbe Kerbe schlagen Büschges und Abraham mit ihrer Organisationsdefinition:

> „Von bestimmten Personen gegründetes, zur Verwirklichung spezifischer Zwecke planmäßig geschaffenes, hierarchisches verfaßtes, mit Ressourcen ausgestattetes, relativ dauerhaftes und strukturiertes Aggregat (Kollektiv) arbeitsteilig interagierender Personen, das über wenigstens ein Entscheidungs- und Kontrollzentrum verfügt, welches die zur Erreichung des Organisationszweckes notwendige Kooperation zwischen den Akteuren steuert, und dem als Aggregat Aktivitäten oder wenigstens deren Resultate zugerechnet werden können.“ (Büschges/ Abraham 1997: 52)

Dieser Sichtweise, die das gesamte Geschehen in einer Organisation klar definierten Organisationszielen unterordnet, steht die Ansicht gegenüber, dass innerhalb von Organisationen in der Regel jedes Individuum grundsätzlich persönliche Ziele – sei es zur eigenen Nutzenmaximierung oder tatsächlich „für“ die Organisation – verfolgt. Von **Zielen der Organisation** kann demnach erst gesprochen werden, wenn es einzelnen Individuen gelingt, durch Aushandlungsprozesse ihre persönlichen Ziele zu Zielen der Organisation zu machen (Kieser/ Kubicek 1992: 5)[2].

Ein weiteres **Problem** in Hinblick auf die Bedeutung von Zielen ist deren häufig **vage Formulierung**, die es schwierig erscheinen lässt, Ziele als Richtschnur für eine konkrete Tätigkeit oder Erfolgsmaßstab ebendieser Tätigkeit heranzuziehen. Werden Ziele in einem Zielsystem hingegen sehr spezifisch formuliert, so kann es zu **Widersprüchen zwischen einzelnen Zielen** kommen (Kieser/ Kubicek 1992: 7).

2.2.3 Organisationsstruktur

2.2.3.1 Formelle und informelle Organisationsstruktur

Die **Organisationsstruktur** ist neben den Organisationszielen das zentrale Basiselement von Organisationen. Sie ist der Gegenstand dieser Arbeit, sodass ihr hier besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

In der Organisationsdefinition von Büschges und Abraham, die in Kapitel 2.2.2 vorgestellt wurde, findet man unterschiedliche Facetten der **formellen Organisationsstruktur** als unmittelbar erforderlich für das Erreichen der Organisationsziele. Auch Kieser und Walgenbach gestehen in ihrer Organisationsdefinition der formellen Organisationsstruktur eine bedeutende Rolle zu. Sie sehen Organisationen als „*soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und*

[2] Auf die Darstellung der Zielbildung als sozialen Prozess sei hier verzichtet. Siehe dazu Etzioni (1971) sowie Büschges/ Abraham (1997).

eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen“ (2007: 6). Die formelle Organisationsstruktur ist somit die Gesamtheit jener Vorgaben, die den Aufbau sowie die Abläufe in einer Organisation regeln.

Nun ist es unbestritten, dass das tatsächliche Geschehen in einer Organisation nicht ausschließlich diesen Vorgaben folgt. Aus diesem Grund ist die **informelle Struktur** für die Beschreibung einer Organisation nicht minder interessant. Scott stellt daher der formellen Struktur – er nennt sie „normative structure“ – die Begriffe „behavioral structure“ und „factual order“ gegenüber (2003: 18ff) und unterstreicht damit seine Sichtweise, dass formelle und informelle Struktur keineswegs parallel existieren, sondern erstere gemeinsam mit der „cultural-cognitive structure“ der Individuen zu zweiterer führt. In der Regel wird jedoch in der Sozialwissenschaft von einer stärkeren Trennung von formeller und informeller Organisations-struktur ausgegangen. Gukenbiehl (1998: 108) etwa stellt der formellen „**Soll-Struktur**“ eine von dieser weitgehend unabhängige informelle „**Ist-Struktur**“ gegenüber.

Für die **Beschreibung der formellen Organisationsstruktur** – sie ist ein zentraler Gegenstand der vorliegenden Arbeit – haben Kieser und Kubicek (1992) bzw. Kieser und Walgenbach (2007) einen Satz von **Dimensionen** erarbeitet, der weitgehend unstrittig ist. Diese Dimensionen besitzen, obwohl sie vor allem in der vergleichenden, quantitativen Organisationsforschung angewendet werden, auch für diese Arbeit Gültigkeit, da sie eine qualitative, einzelfallbezogene Untersuchung nicht ausschließen. Im Folgenden werden die fünf Strukturdimensionen vorgestellt und kurz erklärt (vgl. Kieser/ Kubicek 1992: 67ff bzw. Kieser/ Walgenbach 2007: 71ff).

2.2.3.2 Strukturdimension Spezialisierung

Spezialisierung (vgl. Kieser/ Kubicek 1992: 75ff) ist eine Form der Arbeitsteilung, bei der unterschiedliche **Teilaufgaben** entstehen. Diese Aufgaben werden in der Regel nicht auf bestimmte Personen, sondern auf **Stellen** oder **Positionen** verteilt, die anschließend mit geeigneten und in der Regel spezialisierten Personen besetzt werden.

Bei der Untersuchung der Spezialisierung kann man zwischen dem Umfang und der Art der Spezialisierung unterscheiden. Der **Umfang der Spezialisierung** beschreibt das Ausmaß, in dem eine Aufgabe in Teilaufgaben zerlegt wird, wie viele verschiedene Stellen also für die Erledigung dieser Aufgabe bestehen. Die **Art der Spezialisierung** unterscheidet zwischen einer Spezialisierung auf Verrichtungen und einer Spezialisierung auf Objekte.

In größeren Organisationen werden mehrere Stellen zu organisatorischen Einheiten (**Abteilungen**) zusammengefasst. Dadurch entstehen so genannte Instanzen mit besonderen Rechten und Pflichten, die Entscheidungs- und Leitungsaufgaben wahrnehmen, während die übrigen Stellen Ausführungsaufgaben verrichten.

2.2.3.3 Strukturdimension Koordination

Die Arbeitsteilung innerhalb einer Organisation erzeugt einen **Koordination**sbedarf sowie arbeitsbezogene Abhängigkeiten. Die entstehenden **Koordinationsprozesse** müssen durch unterschiedliche **Koordinationsinstrumente** gestaltet werden (vgl. Kieser/ Walgenbach 2007: 100ff).

Die Abteilungsbildung führt dazu, dass Stellen zusammengefasst werden und so von anderen Stellen getrennt werden. Die Koordination erfolgt dann nicht mehr zwischen allen möglichen einzelnen betroffenen Stellen, sondern gebündelt auf der Ebene größerer Verantwortungsbereiche, mitunter eigener Stellen für die ausschließliche Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben. Dies geschieht in der Regel in einem hierarchischen System.

Koordination erfolgt idealtypisch entweder als Vorauskoordination oder Feedbackkoordination. Unter **Vorauskoordination** versteht man die vorausschauende Abstimmung innerhalb einer Organisation „von oben nach unten“, bei der beispielsweise übergeordnete Organisationsziele in konkrete Handlungsanweisungen übersetzt werden. Treten Störungen unterschiedlicher Art auf, so kommt es zur **Feedbackkoordination**. Dabei durchläuft die Suche nach einer Störungsbehebung die Organisation „von unten nach oben“, bis eine Stelle bzw. Instanz erreicht ist, die die Störung zu beheben vermag oder in der Lage ist, die Behebung der Störung zu koordinieren.

Koordinationsinstrumente sind Regelungen, mit deren Hilfe die Koordination zwischen organisatorischen Einheiten bewerkstelligt werden kann. Es handelt sich dabei um institutionalisierte Koordinationsmedien, die aus der Sicht der von Koordinationsentscheidungen betroffenen Organisationsmitglieder unterschieden werden. Kieser und Walgenbach (2007: 109ff) führen sechs Koordinationsinstrumente an, die ersten vier zählen sie zu den strukturellen, die beiden letzten zu den nicht-strukturellen Koordinationsinstrumenten:

Koordination durch persönliche Weisung und **Koordination durch Selbstabstimmung** beruhen auf der unmittelbaren Kommunikation zwischen Organisationsmitgliedern. Persönliche Weisungen erfolgen in der Regel mittels vertikaler, Selbstabstimmung in der Regel mittels horizontaler Kommunikation. Die Koordinationsentscheidung ist dabei das sichtbare Ergebnis der Handlungen genau identifizierbarer Personen. Macht und Konflikte spielen eine Rolle, es handelt sich um einen sozialen Prozess. Diese beiden Koordinationsinstrumente werden sowohl in der Vorauskoordination als auch in der Feedbackkoordination angewendet. Koordination durch Selbstabstimmung ist von einem in Organisationen üblichen informellen Austausch zwischen Organisationsmitgliedern zu unterscheiden, da letzterer nicht offiziell vorgesehen ist und seine Ergebnisse für die Organisationsmitglieder nicht bindend sind.

Koordination durch Programme, Koordination durch Pläne und Koordination durch organisationsinterne Märkte basieren auf Medien, deren Urheber bzw. Urheberin nicht zwingend unmittelbar bekannt sein muss. **Programme** schreiben vor, wie bestimmte

Tätigkeiten in einer Organisation durchzuführen sind, und enthalten in der Regel ein Klassifikationsschema zur Einordnung auftretender Probleme sowie Verfahren zur Lösung der einzelnen Problemklassen. Je nach Detaillierung dieser Programme spricht man von starren oder flexiblen Programmen. **Pläne** unterscheiden sich von Programmen dadurch, dass sie zwar in der Regel ebenfalls ein Ziel definieren, gleichzeitig aber nicht vorschreiben, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Ihre Gültigkeit ist zumeist zeitlich auf eine bestimmte Periode beschränkt. Pläne und Programme werden in der Regel in der Vorauskoordination eingesetzt.

Organisationsinterne Märkte simulieren organisationsinterne Transaktionen zu Marktbedingungen. Bei **realen internen Märkten** wird die Inanspruchnahme einer Leistung einem Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen, um einen verantwortungsvolleren Umgang mit dieser Leistung seitens eines Abnehmers sicherzustellen. **Fiktive interne Märkte** konfrontieren einen internen Anbieter einer Leistung mit den Marktpreisen eines externen Anbieters derselben Leistung, um einen effizienteren Ressourceneinsatz des internen Anbieters zu bewirken.

Die **Koordination durch Organisationskultur** beruht auf in einer Organisation bestehenden handlungssteuernden Normen und Werten, die Organisationsmitglieder verinnerlicht haben und somit befolgen. Je intensiver sich die Organisationsmitglieder mit diesen Normen und Werten identifizieren, umso einfacher können sie ihre Aktivitäten auch ohne strukturelle Vorgaben aufeinander abstimmen.

2.2.3.4 Strukturdimension Konfiguration

Die **Konfiguration** (vgl. Kieser/ Kubicek 1992: 126ff) beschreibt die äußere Form des Stellengefüges (idealtypisch in einem Organigramm), das das Ergebnis der zuvor diskutierten Strukturdimensionen Spezialisierung und Koordination ist. Dieses Stellengefüge ist in der Regel hierarchisch organisiert und lässt sich durch folgende Aspekte beschreiben:

Die **Gliederungstiefe** – auch vertikale Spanne genannt – gibt die Zahl der hierarchischen Ebenen an. Eine Organisation hat demnach eine mehr oder weniger steile Hierarchie und weist eine mehr oder weniger ausgeprägte rangmäßige Differenzierung zwischen den Organisationsmitgliedern auf.

Die **Leitungsspanne** bezeichnet die Anzahl der einer einzelnen Instanz unmittelbar untergeordneten Stellen. Je größer die Leitungsspannen in einer Organisation sind, desto weniger Hierarchieebenen müssen gebildet werden.

Die **Stellenrelation** gibt das zahlenmäßige Verhältnis zwischen bestimmten Arten von Stellen an. So drückt beispielsweise die **Leitungsintensität** die Relation zwischen Verwaltungsstellen und ausführenden Stellen aus.

Daneben kann man noch zwischen den beiden Idealtypen Ein- und Mehrliniensystem unterscheiden. Während beim **Einliniensystem** jede Linienstelle exakt einer Instanz untergeordnet ist, ist beim **Mehrliniensystem** jede Linienstelle mehreren Instanzen gleichzeitig

unterstellt. Von diesen Linienstellen unterscheiden sich die **Stabstellen** dadurch, dass sie außerhalb der „Haupthierarchie“ angesiedelt sind und bestimmte Linienstellen oder die Gesamtorganisation unterstützen.

2.2.3.5 Strukturdimension Entscheidungsdelegation

Unter **Entscheidungsdelegation** (vgl. Kieser/ Walgenbach 2007: 163ff) versteht man die umfangmäßige Verteilung der Entscheidungsbefugnisse innerhalb einer Organisation. Hier unterscheidet man die beiden idealtypischen Grenzfälle **Entscheidungszentralisation** und **Entscheidungsdezentralisation**. Die erste umschreibt jenen Zustand, bei dem alle Entscheidungsbefugnisse bei einer einzigen – der obersten – Instanz liegen. Die zweite beschreibt den gegenteiligen Fall einer Verteilung der Entscheidungsbefugnisse auf Stellen der unteren Hierarchieebenen.
Von der Delegation von Entscheidungen ist die **Partizipation an Entscheidungen** zu unterscheiden. Diese umfasst die freiwillige oder erzwungene Beteiligung von Stellen an Entscheidungen, die nicht in deren Delegationsbereich fallen.

2.2.3.6 Strukturdimension Formalisierung

Die Strukturdimension **Formalisierung** (vgl. Kieser/ Walgenbach 2007: 169ff) bezeichnet allgemein den Einsatz schriftlich fixierter organisatorischer Regeln. Formelle Strukturen können, müssen aber nicht schriftlich fixiert sein. Kieser und Walgenbach unterscheiden drei Teildimensionen von Formalisierung:
Die **Strukturformalisierung** ist die schriftliche Fixierung organisatorischer Regeln zur Arbeitsteilung, Koordination, Konfiguration und Entscheidungsdelegation. Diese können in unterschiedlichem Ausmaß beispielsweise in Form von Organigrammen, Stellenbeschreibungen, Richtlinien oder Handbüchern festgeschrieben sein.
Die **Aktenmäßigkeit** bezeichnet die Formalisierung des Informationsflusses, also das Ausmaß, in dem vor allem Weisungen schriftlich (auf Papier, heute in erster Linie elektronisch) ausgefertigt und in der Folge zwecks Nachvollziehbarkeit gelagert bzw. gespeichert werden.
Die **Leistungsdokumentation** schließlich umfasst all jene Regelungen, die eine schriftliche Leistungserfassung und –beurteilung vorschreiben.

2.2.4 Organisationsmitglieder

Die Frage, ob ein Individuum Mitglied einer Organisation ist oder nicht, ist oft nicht einfach zu beantworten. Luhmann (1976) beispielsweise geht in seiner Systemtheorie soweit, dass er

Akteure und Akteurinnen als Teil der Organisationsumwelt betrachtet. Büschges und Abraham hingegen definieren die **Organisationsmitgliedschaft** als „*Tauschbeziehung zwischen einem individuellen und einem korporativen Akteur*“ (1997: 175) und Scott sieht Organisationsmitglieder als „*those individuals who, in return for a variety of inducements, make contributions to the organization*“ (2003: 21). Die in den letzten beiden Definitionen enthaltene Grundaussage eines **Vertragsmodells** als Basis der Organisationsmitgliedschaft ist am weitesten verbreitet und besitzt vor allem für utilitaristische Organisationen (beispielsweise Unternehmen oder die Verwaltung) Gültigkeit (vgl. Kieser/ Walgenbach 2007: 12). Kieser und Walgenbach warten schließlich mit folgender etwas sperrigen Definition der Organisationsmitgliedschaft auf, die noch weitere relevante Aspekte einführt:

> „Die Mitgliedschaft eines Individuums in einer Organisation basiert auf vertraglichen Beziehungen, die der Organisation bzw. ihren Vertretern das Recht zur weiteren Präzisierung von Anforderungen und Vorgaben einschließlich organisatorischer Regelungen für das Mitglied einräumen. Diese Anforderungen und Vorgaben beziehen sich nicht auf die gesamte Person des Individuums, sondern in erster Linie auf bestimmte Handlungen. Zu den vertraglichen und organisatorischen Regelungen kommen jedoch noch implizite, kulturell vermittelte Mitgliedschaftsbedingungen hinzu. Verstöße einer Seite gegen die expliziten und/oder impliziten Mitgliedschaftsbedingungen können die Aufkündigung der Mitgliedschaft zur Folge haben.“ (Kieser/ Walgenbach 2007: 16)

Diese Definition – wohlgemerkt für utilitaristische Organisationen formuliert – zieht also eine hinreichend klare **Grenze zwischen „innen“ und „außen“**. Der Hinweis, dass sich vertragliche Vereinbarungen in der Regel nie auf die gesamte Person des Individuums beziehen, ist hervorzuheben, da Individuen stets Mitglied mehrerer, in ihren Zielen mitunter widersprüchlich ausgerichteter Organisationen sind und sich in den einzelnen Organisationen unterschiedlich und wechselnd intensiv engagieren (vgl. Kieser/ Walgenbach 2007).

2.2.5 Organisationsumwelt

2.2.5.1 Grenzziehung zwischen Organisation und Organisationsumwelt

Die **Grenzziehung zwischen Organisation und Organisationsumwelt** (vgl. Schreyögg 1999: 299ff) ist ein ähnlich komplexes Unterfangen wie die zuvor dargestellte Festlegung der Organisationsmitgliedschaft. Ansätze, die Abgrenzung zwischen Organisation und Organisationsumwelt in einem **empirisch-physischen Sinn** in Analogie zur Biologie (beispielsweise die Rinde als Grenze zwischen dem Baum und der Umwelt etc.) oder mittels **arbeits- oder gesellschaftsrechtlich** zugehöriger Personen zu ziehen, führen nicht zum Ziel. Erstere übersehen, dass organisationale Grenzen durch soziales Handeln hergestellt und

aufrechterhalten werden und somit als soziale Konstruktionen zu verstehen sind. Zweitere führen zum Problem, dass Individuen letztlich sowohl Teil der Organisation als auch der Organisationsumwelt sein können.

Luhmanns **Systemtheorie** (vgl. Kapitel 3.2.1) zufolge ist ein System daran zu erkennen, dass es ganz **bestimmte Handlungen erwartet**, die Anerkennung dieser zur Mitgliedschaftsbedingung macht und ein Abweichen davon sanktioniert (Luhmann 1976: 54ff). In neueren Publikationen beschreibt Luhmann (vgl. u. a. 1973; 1991, erstmals 1975) diese Systemgrenze durch ein **Komplexitätsgefälle**, wobei er Komplexität als „*den Grad der Vielschichtigkeit, Vernetzung und Folgelastigkeit eines Entscheidungsfeldes*“ (Willke 2000: 22) betrachtet. Grenzen zu schaffen bedeutet die Herstellung einer Differenz zwischen der komplexen Außenwelt und einem weniger komplexen Innenverhältnis:

> „Die Asymmetrie von System und Umwelt läßt sich (…) als Differenz zweier Komplexitätsverhältnisse, nämlich als Komplexitätsgefälle begreifen. Die Komplexität der Umwelt ist größer als die Komplexität des Systems. Sie umfaßt mehr Elemente mit schärferer Selektion dessen, was als Umwelt-des-Systems strukturell relevant ist.“ (Luhmann 1975: 210)

2.2.5.2 Umweltebenen und Umweltdimensionen

Für die **Beschreibung der Organisationsumwelt** stehen Umweltebenen und Umweltdimensionen zur Verfügung (vgl. Schreyögg 1999: 304ff; Preisendörfer 2005: 73ff).

Umweltebenen beschreiben jene Umweltkräfte, die unmittelbar oder mittelbar einen Einfluss auf das Organisationsgeschehen ausüben. Dabei unterscheidet man die Aufgabenumwelt, die Domäne und die globale Umwelt.

Die **Aufgabenumwelt** umfasst jene individuellen und kooperativen Akteure bzw. Akteurinnen, mit denen eine Organisation in einem direkten Bezug zur Bewältigung ihrer Aufgabe steht. Es handelt sich dabei um ein organisationales Netzwerk verschiedener Akteure bzw. Akteurinnen, die in mehr oder weniger intensiven Austauschbeziehungen zueinander stehen.

Die **Domäne** setzt sich aus all jenen Organisationen zusammen, die in demselben Bereich tätig sind, ohne zwingend unmittelbare Austauschbeziehungen zueinander zu unterhalten. Im Falle von Wirtschaftunternehmen spricht man in diesem Zusammenhang von Branchen oder Wirtschaftszweigen, in denen bestimmte Wettbewerbskräfte herrschen. Im etwas allgemeineren sozialwissenschaftlichen Bereich spielt die Domäne vor allem in den Konzepten der Organisationsökologie (vgl. Kapitel 2.3.4.2) sowie der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (vgl. Kapitel 2.3.4.4 und 2.4) eine gewichtige Rolle.

Die **globale Umwelt** beinhaltet die allgemeinen, vorwiegend indirekt auf eine Organisation einwirkenden Kräfte und Systeme. Hierzu zählen die technologische Umwelt, die politisch-

rechtliche Umwelt, die sozio-kulturelle Umwelt, die ökologische Umwelt sowie die makroökonomische Umwelt.

Umweltdimensionen sind formale Beschreibungsdimensionen, mit deren Hilfe die (unüberschaubare) Umwelt einer Organisation zugänglich gemacht und anhand bestimmter Merkmale charakterisiert werden soll.

Die **Umweltmunifizienz** betrachtet die für die Tätigkeit einer Organisation erforderlichen Ressourcen dahingehend, in welchem Ausmaß sie vorhanden und vor allem ungebunden, also nutzbar sind. Die **Umweltkomplexität** misst die Zahl sowie die Verschiedenheit der Umweltkomponenten. Unter **Umweltdynamik** schließlich versteht man die Veränderung der Organisationsumwelt im Zeitverlauf. Das Ausmaß der Umweltdynamik lässt sich durch die Häufigkeit der Veränderungen der einzelnen Umweltelemente (**Stabilität**), das Ausmaß der jeweiligen Veränderungen (**Intensität**) sowie die Regelhaftigkeit der Veränderungsprozesse (**Vorhersehbarkeit**) beschreiben.

Für die vorliegende Arbeit sind vor allem die Umweltebenen von Interesse. Den Umweltdimensionen wird hingegen wenig Aufmerksamkeit zuteil. Sie sind hier gleichsam der Vollständigkeit halber angeführt.

2.2.6 Arbeit und Technologie einer Organisation

Weniger weit verbreitet ist die Betrachtung von **Arbeit und Technologie** einer Organisation als separates Basiselement von Organisationen. Scott und Davis (2007: 21f) nehmen Arbeit und Technologie (eine vielleicht etwas zu wörtliche Übersetzung für „work and technology“, wie sie es nennen) dennoch in ihren Kanon der Organisationselemente auf, da sie damit unterstreichen wollen, dass die Mitglieder einer jeden Organisation eben bestimmten **Tätigkeiten** nachgehen, um Organisationsziele zu erreichen, und dafür **bestimmte Technologien** einsetzen.

Preisendörfer (2005: 61f) führt in diesem Zusammenhang noch den Aspekt der **räumlich-sachlichen Ausstattung** von Organisationen an, den er mit der angewendeten Technologie in Bezug setzt. Dabei erwähnt er die umstrittene „These des technologischen Determinismus“, wonach die jeweilige Technologie die organisatorischen Abläufe und Strukturen vollständig vorherbestimmt.

2.3 Organisationskonzeptionen und Organisationstheorien

2.3.1 Zur Einordnung von Organisationstheorien

In Kapitel 2.2.1 wurde im Zuge der Vorstellung verschiedener Definitionen des Begriffs „Organisation“ bereits auf die **drei grundlegenden Organisationskonzeptionen** hingewiesen, denen Scott (2003) bzw. Scott und Davis (2007) die verschiedenen Organisationstheorien zuordnen. Scott und Davis beschreiben „*rational, natural, and open systems as perspectives or paradigms because in each case we are dealing not with a single, unified model of organizational structure, but rather with a number of varying approaches that bear a strong family resemblance*” (2007: 32). Diese Organisationskonzeptionen haben sich in bestimmten **historischen Zusammenhängen** entwickelt und bestehen als **identifizierbare analytische Modelle** fort.

Erst in einem zweiten Schritt werden innerhalb der Ansätze **Organisationstheorien** unterschieden, die der Idealvorstellung von einer Theorie als Menge miteinander zusammenhängender Hypothesen teilweise näher kommen. Die verschiedenen Organisationstheorien „*helfen uns, den Zweck, das Entstehen, das Bestehen, den Wandel und die Funktionsweise von Organisationen zu verstehen oder zu erklären*“ (Kieser/ Walgenbach 2007: 31). Während vor allem in der klassischen Organisationslehre (vgl. Kapitel 2.3.2) „*Prinzipien richtiger Organisation gesucht*“ (Luhmann 1976: 17) wurden, zielen die neueren Ansätze (vgl. Kapitel 2.3.3 und 2.3.4) in erster Linie auf das Erklären oder Verstehen von Organisationen ab.

2.3.2 Organisationen als rationale Systeme

2.3.2.1 Ausgangspunkte und Charakteristik der Organisationskonzeption der rationalen Systeme

In der **Organisationskonzeption der rationalen Systeme** (vgl. Scott/ Davis 2007: 35ff) sind Organisationen **Instrumente**, mit deren Hilfe **spezifische Ziele auf rationale Art und Weise** erreicht werden. In diesem Zielparadigma werden sowohl **Individuen als auch Organisationen als rationale Akteure bzw. Akteurinnen** im Sinne der Handlungstheorie des rational choice (vgl. Coleman/ Fararo 1992a) betrachtet. Das bedeutet, so wie die Handlungen aller Individuen subjektiv rational auf das Erreichen persönlicher Ziele ausgerichtet sind, so trifft dies auch auf all jene Regelungen und Strukturen zu, die in einer Organisation für das effiziente Erreichen der Organisationsziele geschaffen werden, nicht jedoch notwendigerweise auf die Ziele selbst bzw.

den Prozess der Zieldefinition. Scott und Davis nennen zwei zentrale Kennzeichen der Organisationskonzeption der rationalen Systeme:

Eine hohe **Spezifizierung der Ziele** wird als erforderlich angesehen, um einerseits den Organisationsmitgliedern klare Präferenzordnungen für ihre Handlungsentscheidungen vorzugeben und andererseits die Schaffung einer klaren Organisationsstruktur zu ermöglichen. Im Falle von vage formulierten Zielen werden diese über die Zeit spezifiziert und/ oder reduziert, anderenfalls sind die formellen Organisationsstrukturen tendenziell amorph und unstabil. Die formelle Organisationsstruktur orientiert sich demnach ausschließlich an den Organisationszielen.

In Organisationen wird ein hohes Maß an **Formalisierung** angestrebt, um das Verhalten der Organisationsmitglieder zu standardisieren und zu regulieren, um es also vorhersehbar zu machen. Dies geschieht durch eine präzise Beschreibung der einzelnen Stellen bzw. Rollen sowie der Beziehungen zwischen diesen, unabhängig von den persönlichen Eigenschaften der Individuen, die eine spezielle Stelle bzw. Rolle schließlich besetzen. Dies führt letztlich dazu, dass Personalveränderungen ohne gröbere Störungen abgewickelt werden können und die Zusammenarbeit zwischen Organisationsmitgliedern unabhängig von evtl. vorhandenen Sympathien oder Antipathien funktioniert.

Theorien innerhalb der Organisationskonzeption der rationalen Systeme sind vor allem in der **betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung** verbreitet (vgl. Kapitel 2.3.2.3 und 2.3.2.4). Gemein ist ihnen allen, dass sie mehr oder weniger explizite **Prinzipien für die konkrete Ausgestaltung der Organisationsstruktur** vorschlagen, um damit eine effektive Steuerung der Organisationsmitglieder zu erreichen.

Eine Ausnahme bildet dabei Max Webers Idealtyp der Bürokratie (vgl. Kapitel 2.3.2.2), der vor allem in Hinblick auf öffentliche Verwaltungen formuliert ist und dem aus diesem Grund im Folgenden eine etwas umfangreichere Beachtung geschenkt wird. Auch die der Arbeit Webers zugrunde liegende **Handlungstheorie** (1972: 12f) ist eine andere: Demnach kann soziales Handeln zwar sehr wohl zweckrational, genauso gut aber wertrational, affektuell oder traditional bestimmt sein.

2.3.2.2 Max Webers Analyse der Bürokratie

Mit seiner Beschreibung des **Idealtyps der Bürokratie** (vgl. Weber 1972: 124ff, 551ff; Kieser 2006d; Preisendörfer 2005: 99ff) gilt Max Weber als Begründer der Organisationstheorie. Ziel dieser Beschreibung ist weder eine präzise Abbildung des sozialen Phänomens „Bürokratie“ noch eine Vorgabe, wie ein optimal funktionierender Verwaltungsapparat auszusehen hat. Vielmehr soll die Darstellung eines Idealtyps dabei helfen, dieses soziale Phänomen besser zu verstehen bzw. zu erklären (vgl. Kieser 2006d: 80ff).

Der Beschreibung des Idealtyps der Bürokratie liegt Webers Interesse am zu seiner Zeit **umfassenden Prozess der Rationalisierung** zugrunde, die er auf drei Ebenen voranschreiten sah (vgl. Kieser 2006d: 66ff):

Auf der Ebene der **Weltbilder und Glaubenssysteme** verloren ursprünglich magische, später religiöse Vorstellungen an Bedeutung. An ihre Stelle traten die Aufklärung und ein protestantischer Puritanismus, der den modernen Kapitalismus hervorbrachte.

Parallel dazu schritt die Rationalisierung der **Institutionen** voran, die eine zunehmende Beherrschbarkeit und Berechenbarkeit der Probleme der natürlichen und sozialen Welt durch Wissenschaft, Technik und Organisation mit sich brachte.

Mit einer gewissen Zeitverzögerung gelangte die Rationalisierung schließlich auch auf die Ebene der **praktischen Lebensführung der Individuen**, die sich zunehmend an eigenen Wertvorstellungen orientierte.

Daneben spielt der **Herrschaftsbegriff bei Weber** eine entscheidende Rolle. Herrschaft ist für ihn eine spezielle Form von **Macht**. Macht ist bei Weber „*jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht*“ (1972: 28). Als **Herrschaft** hingegen definiert er „*die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden*“ (ebenda). Der Herrschaftsbegriff bei Weber unterscheidet **drei Idealtypen von Herrschaft** mit jeweils unterschiedlichen Geltungsgründen (ebenda: 124ff):

Die **charismatische Herrschaft**, die „*auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten und geschaffenen Ordnung*“ beruht (ebenda: 124). Charisma kann jedoch schwinden und damit auch der mit dem Charisma einhergehende Herrschaftsanspruch.

Der Ursprung der **traditionalen Herrschaft** liegt demgegenüber in Gewohnheiten, Überlieferungen und Traditionen, die auch die in dieser Herrschaftsform übliche Willkür beinhalten können.

Neben diesen beiden vorrationalen Formen von Herrschaft steht die **legale Herrschaft**, die „*auf dem Glauben an die Legalität gesatzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“* (ebenda) ruht.

Die **Bürokratie** ist für Weber ein **Produkt der Rationalisierung** auf der Ebene der Institutionen und „*der reinste Typus der legalen Herrschaft*“ (ebenda: 126), die sowohl für die Organisation der öffentlichen Verwaltung als auch privater Unternehmen als Idealtyp Geltung besitzt. Dieser Idealtyp weist folgende Merkmale auf[3]: Festgelegte **Amtskompetenzen** sind Ergebnis einer Arbeitsteilung und umfassen Aufgabenbereiche sowie Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse. Diese Amtskompetenzen werden personenunabhängig formuliert. Für ihre Erfüllung werden Personen eingestellt, die aufgrund ihrer Ausbildung geeignet erscheinen, das

[3] Bei Weber findet sich keine solche kompakte Darstellung, die Merkmale und ihre Beschreibung sind über mehrere Kapitel des Buches verteilt, vgl. Weber (1972): 124ff und 551ff.

vorgegebene Aufgabengebiet zu bewältigen. Eine klare **Amtshierarchie** und ein festgelegter Instanzenzug bilden ein System der Über- und Unterordnung, um eine Abstimmung der einzelnen Aufgabenbereiche zu erreichen. Die **Amtsführung** erfolgt nach technischen Regeln und Normen sowie nach dem Prinzip der Unpersönlichkeit. Dadurch ist nicht zuletzt die Gleichbehandlung und ein gewisses Maß an Nachvollziehbarkeit der Entscheidung für alle Betroffenen gewährleistet. Es gilt das Prinzip der **Aktenmäßigkeit**, das sowohl die Kommunikation zwischen den einzelnen Mitgliedern als auch den Betroffenen betrifft. **Beamte bzw. Beamtinnen** sind Personen mit speziellen Qualifikationen, die fest angestellt mit einer standesgemäßen Bezahlung und vorgezeichneten Laufbahnen das Amt als ihren einzigen lebenslangen Beruf bekleiden.

Für Weber ist die **Bürokratie** allen historisch vorangegangenen Formen der Verwaltung an **Effizienz überlegen**. Die Gründe dafür sieht er in ihrer technischen Überlegenheit – er vergleicht sie mit einer Maschine (ebenda: 561) – sowie im Umstand, dass den Beamten bzw. Beamtinnen jeglicher Eigensinn ausgetrieben wird und so „*das Handeln des Gehorchenden im Wesentlichen so abläuft, als ob er den Inhalt des Befehls um dessen selbst willen zur Maxime seines Verhaltens gemacht habe, und zwar lediglich um des formalen Gehorsamsverhältnisses halber, ohne Rücksicht auf die eigene Ansicht über den Wert oder Unwert des Befehls als solchen*“ (ebenda: 123).

Gleichzeitig erkennt Weber aber auch **Probleme der Bürokratie**: Diese funktioniert idealtypisch wie ein stahlhartes Gehäuse, das den Bewegungsspielraum der in der Bürokratie tätigen Menschen einengt sowie die Individuen (Bürger bzw. Bürgerinnen) in eine Abhängigkeit von den formalen Regeln der Bürokratie und ihrer Handhabung versetzt. Ebenso versetzt das Fachwissen die Beamtenschaft in die Lage, sich der (politischen) Steuerung bzw. Kontrolle zu entziehen und mitunter Eigeninteressen zu verfolgen.

Webers Analyse der Bürokratie und ihrer Konsequenzen hat viel Zustimmung und Beachtung erhalten, sie wurde in zentralen Punkten jedoch auch **kritisiert** (für eine Zusammenfassung der Kritik siehe Kieser 2006d: 80ff). So wird beispielsweise eine stärkere Trennung von Organisation und Individuum gefordert (Luhmann 1976) oder darauf hingewiesen, dass eine bürokratische Struktur noch lange keinen Garant für die Effizienz einer Organisation darstellt.

Ungeachtet der Kritik und der gesellschaftlichen Entwicklungen seit der Entstehung der Arbeiten Webers ist seine Analyse der Bürokratie als Idealtyp weitgehend anerkannt. Auch wenn der Begriff „Bürokratie“ heute vorwiegend negative Assoziationen im Sinne aufgeblähter Verwaltungsapparate und hoher Ineffizienz hervorruft, so stellen bürokratische Organisationsprinzipien im Sinne Webers auch heute noch das **Grundgerüst öffentlicher Verwaltungen** dar.

2.3.2.3 Managementlehre

Während das Bürokratiemodell von Max Weber vor allem staatliche (und in seiner ursprünglichen Formulierung auch privatwirtschaftliche) Verwaltungen im Auge hat, zielt die **Managementlehre** (vgl. Schreyögg 1999: 36ff; Kieser 2006c) in erster Linie auf die Organisation produzierender Tätigkeiten ab und bietet Handlungsanleitungen zur Gestaltung von Organisationen, um dem Ziel der Effizienzsteigerung näher zu kommen.

Die **„klassische" Management- und Organisationslehre** ist weniger eine Theorie als vielmehr eine Methode, bei der versucht wird, bewährte Praxis zu identifizieren, in Regeln zu fassen und an anderer Stelle zu verwirklichen. Das Ergebnis sind **Leitfäden oder Prinzipien** zur Arbeitsteilung, zur Disziplinierung der Arbeiterschaft sowie zur Gestaltung eines hierarchischen Koordinationssystems. Diese Leitfäden und Prinzipien werden mitunter **kritisch** beurteilt (vgl. Kieser 2006c: 100ff), da sie trotz ihrer zumeist sehr allgemeinen Formulierung keine generelle Gültigkeit besitzen, nicht wertneutral sind und durch die immanente Vergangenheitsorientierung eine konservierende Wirkung entfalten.

Die **„Verwissenschaftlichung" der Managementlehre** (scientific management) nahm mit Frederick Taylor seinen Ausgang. Taylor löste die Einheit von Planung und Ausführung der Arbeit auf und zerlegte letztere in kleinste Teilverrichtungen. Für diese Teilverrichtungen suchte er dann mithilfe in ihrer Wissenschaftlichkeit heute stark angezweifelter **Experimente** mit geeigneten Arbeitern nach der jeweils effizientesten Form und schrieb diese sodann auch allen anderen Arbeitern vor. Auf diese Art (und vor allem dank der darauf aufbauenden fordistischen Arbeitsweise) konnten Unternehmen große **Effizienzgewinne** erzielen. Für die Gestaltung der Arbeitsorganisation propagierte Taylor die Trennung von Hand- und Kopfarbeit, die Einführung eines verpflichtenden Arbeitspensums sowie Prämien, die Durchführung einer Auslese und Anpassung der Arbeiter sowie die Versöhnung zwischen Arbeitern und Management durch eine gerechte Verteilung der dank der höheren Produktivität dramatisch steigenden Erträge.

Als Wissenschaft ist scientific management **kritisch** zu beurteilen, da es keine theoretische Grundlage besitzt (Kieser 2006c: 121). Es finden sich zwar implizit Hypothesen im System Taylors, diese werden allerdings als nicht überprüfungsbedürftige Grundannahmen[4] vorausgesetzt. Dazu zählt auch die Annahme, dass Effizienz nur durch größtmögliche Arbeitsteilung und den Ersatz von Erfahrungswissen durch Expertenwissen im Arbeitsprozess erreicht werden kann. Kieser bezeichnet den Taylorismus daher als „*Ideologie, die sich durch praktischen Erfolg bestätigte*" (ebenda: 123).

[4] So hält Taylor den Menschen beispielsweise für von Natur aus faul und dumm sowie auf sein Vergnügen bedacht und schließt daraus, dass man ihn nur mittels rigider Regeln zu seinem Glück zwingen kann.

2.3.2.4 Institutionenökonomische Theorien

Die **ökonomische Institutionenanalyse** (vgl. Ebers/ Götsch 2006; Preisendörfer 2005: 105ff; Schreyögg 1999: 72ff) beschäftigt sich mit der **Analyse von Institutionen** (beispielsweise Verfügungsrechte, Verträge, Hierarchien, Märkte), in deren Rahmen der ökonomische Austausch vollzogen wird. Im Mittelpunkt stehen dabei die **Koordinationsprobleme** aus Sicht der betroffenen Individuen.

Die ökonomische Institutionenanalyse fragt daher, „[*w]elche (alternativen) Institutionen (…) bei welchen Arten von Koordinationsproblemen des ökonomischen Austausches die relativ geringsten Kosten und die größte Effizienz zur Folge*“ haben und „*wie (…) sich die Koordinationsprobleme, die Kosten und die Effizienz von Austauschbeziehungen auf die Gestaltung und den Wandel von Institutionen*“ auswirken (Ebers/ Gotsch 2006: 247). In der Institutionenökonomie haben sich im Wesentlichen drei Ansätze entwickelt, die alle von der begrenzten Rationalität und dem Opportunismus (vgl. Kapitel 2.1.2) der Individuen ausgehen:

Der **Transaktionskostenansatz** begründet die Entstehung von Organisationen mit dem Marktversagen und untersucht, unter welchen Bedingungen Transaktionen eher marktmäßig oder in einer Organisation abgewickelt werden. Der Transaktionskostenansatz wurde bereits in Kapitel 2.1.2 im Rahmen der Erklärung der Entstehung von Organisationen näher erläutert.

Im **verfügungsrechtlichen Ansatz** (vgl. Demsetz 1967; Schreyögg 1999: 76ff) werden Organisationen als „*gewählte und damit jederzeit disponible Verfügungsrechtsstrukturen*“ verstanden, „*die den (Netto-)Nutzen der Teilnehmer maximieren*“ (Schreyögg 1999: 77). **Verfügungsrechte** („property rights“) sind dabei in Art und Umfang stark variierende **Befugnisse von Wirtschaftssubjekten an Gütern und Ressourcen**. Da dieser Ansatz in erster Linie im Zusammenhang mit **Privatunternehmen** Verwendung findet, sei in der vorliegenden Arbeit nicht näher auf ihn eingegangen.

Die bekannteste Theorie innerhalb der Institutionenökonomie ist die **Agenturtheorie** (vgl. Ebers/ Gotsch 2006; Eisenhardt 1989; Preisendörfer 2005: 106ff). Diesem Ansatz liegt eine **vertragstheoretische Betrachtung von Organisationen** zugrunde: Ein Auftraggeber bzw. eine Auftraggeberin (**Prinzipal**) beauftragt einen Auftragnehmer bzw. eine Auftragnehmerin (**Agent**) gegen Entgelt oder eine andere Form von Gegenleistung mit bestimmten Aufgaben und Entscheidungskompetenzen auf Basis eines **Vertrages**, da zweiterer über einen Wissensvorsprung oder eine Spezialisierung verfügt, die sich ersterer zu Nutzen machen will. Es wird nun angenommen, dass die Ausgestaltung und die Erfüllung dieses Vertrages durch die **Verhaltensmaxime einer beiderseitig erwartbaren Nutzenmaximierung** geprägt sind.

Die Agenturtheorie beschäftigt sich nun mit den **Risiken des Prinzipals**, die durch seinen Informationsnachteil gegenüber dem Agenten bei der Ausgestaltung und Erfüllung des Vertrages entstehen können (**Agenturprobleme**). Diese haben in für den Prinzipalen nur schwer erkennbaren Eigenschaften, Absichten, Wissensständen und tatsächlichen Handlungen

des Agenten ihren Ursprung und äußern sich durch opportunistisches Verhalten seitens des Agenten.

Dem Prinzipalen stehen in der Agenturtheorie drei grundsätzliche **Instrumente der Disziplinierung des Agenten** zur Verfügung: Durch die **direkte Verhaltenssteuerung** soll die Einhaltung der Vertragsnormen – zu denen beispielsweise die formalen Regeln einer Organisation zählen – kontrolliert und notfalls sanktioniert werden. Dies setzt allerdings ein gewisses Maß an Informiertheit seitens des Prinzipals voraus, das mit zunehmender Komplexität der übertragenen Aufgabe immer weniger möglich erscheint bzw. mit hohen Kosten verbunden ist. Um die Informationsasymmetrie zu reduzieren, kann der Prinzipal eine **Verbesserung des Informationssystems**, beispielsweise durch die Ausweitung der Rechenschaftspflichten, anstreben. Durch den Vergleich mehrerer Agenten kann der Prinzipal im Idealfall opportunistisches Verhalten aufdecken, zumindest aber seine Informiertheit über die Agenten erhöhen. Als besonders wirksames Instrument wird in der Agenturtheorie die **ergebnisabhängige Belohnung** des Agenten betrachtet. Dieses Anreizsystem hat den Vorteil, dass der Prinzipal nicht über alle erforderlichen Informationen verfügen muss, sondern lediglich über das Ausmaß der Beteiligung des Agenten am Ergebnis entscheiden muss.

Während sich die **positivistische Agenturtheorie** vor allem mit der Identifizierung von Situationen, in denen Prinzipal und Agent divergierende Ziele verfolgen, beschäftigt und die diesen zugrunde liegenden Vertragskonstrukte beschreibt, sucht die **Prinzipal-Agent-Forschung** nach dem effizientesten Vertragskonstrukt in Fällen verschiedener Unsicherheit, Risikoabneigung, Information etc. (vgl. Eisenhardt 1989: 59ff).

Kritik an der Agenturtheorie wird in dreierlei Hinsicht geäußert: Erstens erscheint das zugrunde liegende Menschenbild als fragwürdig, da es Individuen ein völlig egoistisches Verhalten unterstellt und in jeder Situation von Betrug ausgeht. Zweitens wird kritisiert, dass Vertragsprobleme nur aus der Sicht des Prinzipals betrachtet werden. Ebenso wäre es ja denkbar, dass der Prinzipal den Agenten relevante Informationen vorenthält. Drittens erscheint die Zukunft in der Agenturtheorie trotz der Berücksichtigung von Unsicherheiten als hinreichend vorhersehbar, sodass auf auftretende Probleme schon in der Phase der Ausgestaltung des Vertrages umfassend eingegangen werden kann.

Obwohl auch die Agenturtheorie vorwiegend im Bereich der Ökonomie ihre Anwendung findet, ist eine **Relevanz für öffentliche Verwaltungen** gegeben. Vor allem im Bereich der Verwaltungsmodernisierung existieren Ansätze, die auf den normativen Elementen der Prinzipal-Agent-Forschung beruhen und dementsprechende Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung unterbreiten (vgl. Kapitel 4.2.2).

2.3.3 Organisationen als soziale Systeme

2.3.3.1 Ausgangspunkte und Charakteristik der Organisationskonzeption der sozialen Systeme

Die **Organisationskonzeption der sozialen Systeme** hat sich im Widerspruch zur Organisationskonzeption der rationalen Systeme entwickelt (vgl. Scott 2003: 56ff). Vertreter und Vertreterinnen der Organisationskonzeption der sozialen Systeme argumentieren, dass es in der Regel eine deutliche **Diskrepanz zwischen den offiziellen und den tatsächlich verfolgten Zielen** gibt und dass das **Handeln der Organisationsmitglieder von mehr als nur den offiziellen Zielen beeinflusst** wird. Damit lehnen sie die Konzeption der Organisation als Instrument zur Zielerreichung ab. Organisationen sind vielmehr „*social groups attempting to adapt and survive in their particular circumstances*“ (Scott 2003: 57).

Der zweite zentrale Widerspruch zur Organisationskonzeption der rationalen Systeme betrifft die Organisationsstruktur. In der Organisationskonzeption der sozialen Systeme wird die Existenz einer formellen Organisationsstruktur zwar nicht bestritten, dieser wird aber die als in der Realität bedeutsamer betrachtete **informelle Struktur** gegenübergestellt. Im Gegensatz zur Definition der informellen Struktur in Kapitel 2.2.3.1, die die formelle Struktur als eine Einflussgröße für die Bildung der informellen Struktur sieht, werden in der Organisationskonzeption der sozialen Systeme formelle und informelle Organisationsstruktur in der Regel als parallel existierend betrachtet, wobei letztere der beiden selbst ebenfalls strukturiert ist und eigene Verhaltensregeln kennt. Mitunter werden formelle Organisationsstrukturen als einer rationalen und effizienten Aufgabenerfüllung nicht zuträglich erachtet, da sie die Eigeninitiative und Problemlösungskompetenz der Organisationsmitglieder unterbinden und auf Situationen, die bei ihrer Festlegung nicht vorhersehbar waren, keine angemessenen Reaktion vorsehen können.

Zur Beschreibung der Organisation existieren innerhalb der Organisationskonzeption der sozialen Systeme zahlreiche Theorien, die soziale Systeme eher als **konsensorientierte** oder eher als **konfliktbehaftete Gebilde** betrachten (Preisendörfer 2005: 115ff). Aus diesem Spektrum werden im Folgenden zwei Ansätze knapp vorgestellt, die für das Verständnis von Organisationen einen bedeutenden Beitrag leisten.

2.3.3.2 Human-Relations-Ansatz

Der **Human-Relations-Ansatz** (vgl. Kieser 2006b: 133ff) ging aus den so genannten **Hawthorne-Experimenten** hervor, die zwischen 1924 und 1932 in den USA durchgeführt wurden. Das ursprüngliche Ziel der Experimente, einen Zusammenhang zwischen

Arbeitsplatzbeleuchtung und Arbeitsleistung nachzuweisen, konnte nicht erreicht werden. Vielmehr wurde erkannt, dass ein **gutes Betriebsklima** – ganz im Widerspruch zur „klassischen“ Managementlehre Taylors (vgl. Kapitel 2.3.2.3) – einen messbaren produktivitätssteigernden Effekt hat. Bahnbrechend war die „Entdeckung“ der in der Folge intensiv erforschten **informellen Gruppen**, die sich einerseits durch Freundschaftsbeziehungen, vor allem aber durch eigene Standards, Regeln und Normen – die mitunter im Widerspruch zur formellen Organisationsstruktur stehen – auszeichnen.

Trotz einiger Kritik hat der Human-Relations-Ansatz erhebliche **Folgewirkungen** gehabt. Die Entwicklung gestaltungsorientierter Ansätze wie Organisationsentwicklung und Organisationskultur oder auch die Arbeits- und Organisationspsychologie waren das Ergebnis der Verbreitung des Human-Relations-Ansatzes in der Praxis.

2.3.3.3 Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie

Die **verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie** (vgl. Barnard 1938; March 1994; Simon 1997; Berger/ Bernhard-Mehlich 2006) beschäftigt sich mit der Frage, „*wie Organisationen ihren Bestand durch Anpassung an eine komplexe und veränderliche Umwelt sichern*“ (Berger/ Bernhard-Mehlich 2006: 169). Diese **Anpassung** wird als **Ergebnis von (individuellen) Entscheidungsprozessen**[5] gesehen, denen weniger eine objektiv rationale Entscheidungslogik, sondern ein **menschliches Entscheidungsverhalten** zugrunde liegt. Getroffene Entscheidungen sind demnach nicht automatisch die aus rationalen Gesichtspunkten besten, sondern in der Regel gerade einmal gut genug, um ein bestimmtes Problem zu lösen.

Das Konzept der **begrenzten Rationalität** (bounded rationality) ist der Ausgangspunkt der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie. Simon (1997: 93f) versteht darunter, dass Individuen lediglich über ein unvollständiges Wissen über jene Bedingungen verfügen, die die Konsequenzen der verschiedenen Entscheidungsalternativen beeinflussen. Zudem sind Individuen nur eingeschränkt dazu in der Lage, zukünftige Ereignisse vorausblickend richtig zu bewerten sowie sämtliche Entscheidungsalternativen in Betracht zu ziehen.

Organisationen haben nun mehrere **Möglichkeiten, mit jener Komplexität und Unsicherheit umzugehen**, die sich aus der begrenzten Rationalität der Individuen ergibt. Simon (1997: 112) nennt die folgenden: **Arbeitsteilung** reduziert den Druck auf die Organisationsmitglieder, mehrere Anforderungen gleichzeitig erfüllen zu müssen, verengt den entscheidungsrelevanten Wirklichkeitsausschnitt und limitiert so die Anzahl der möglichen Alternativen. **Standardisierte**

[5] Für die vorliegende Arbeit weniger relevant sind jene Aspekte der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie, die die Teilnahme- und Beitragsentscheidungen von Individuen in Hinblick auf Organisationen betreffen. Die Darstellung beschränkt sich hier daher auf die Entscheidungen innerhalb der Organisationen.

Verfahren und Programme entlasten den Entscheider bzw. die Entscheiderin, indem sie festlegen, wie in bestimmten Situation vorzugehen ist. **Hierarchische Unterstellungsverhältnisse** reduzieren den Entscheidungsspielraum nachgeordneter Stellen. Im Zuge der **Kommunikation** zwischen verschiedenen Stellen kommt es zur selektiven Weiterleitung von Information. Diese wird in der Regel nicht mehr hinterfragt und als gesichert betrachtet, was zur Absorption von Unsicherheit und Komplexität führt. Durch **Indoktrination** soll erreicht werden, dass Stelleninhaber bzw. Stelleninhaberinnen, bei denen durch ihren Informationsvorsprung oder ihre Kompetenzen die bisher genannten Möglichkeiten nicht wirken können, jene Entscheidungsprämissen verinnerlichen, die der Organisation dienen.

Bei den hier genannten Möglichkeiten für den Umgang mit Unsicherheit und Komplexität handelt es sich um **Aspekte der Organisationsstruktur**. Diese bildet somit jene Strategie ab, die eine Organisation einsetzt, um Unsicherheit und Komplexität in Entscheidungsfragen bei ihren Organisationsmitgliedern zu reduzieren. Es kann daher **nicht „die" eine richtige Organisationsstruktur** geben, wie das in Theorien der Organisationskonzeption der rationalen Systeme (vgl. Kapitel 2.3.2) postuliert wird. Vielmehr entwickelt jede Organisation eine **spezifische Organisationsstruktur**, die den Erfordernissen der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität seitens der Entscheider bzw. Entscheiderinnen am besten entspricht.

2.3.4 Organisationen als offene Systeme

2.3.4.1 Ausgangspunkte und Charakteristik der Organisationskonzeption der offenen Systeme

Die zentrale Aussage der **Organisationskonzeption der offenen Systeme** (vgl. Scott 2003: 82ff) lautet, dass die **Organisationsumwelt einen bedeutenden Einfluss auf das Organisationsgeschehen** hat. Demnach lassen sich die Strukturen, Entscheidungen, Ziele, Tätigkeiten etc. einer Organisation nur verstehen, wenn man diese in einem **vielfältigen Austausch- und Abhängigkeitsverhältnis mit der Umwelt** betrachtet. Dieses Austausch- und Abhängigkeitsverhältnis mit der Organisationsumwelt ist je nach Umweltebenen (vgl. Kapitel 2.2.5.2) unterschiedlich. Während eine Organisation ihre Aufgabenumwelt durchaus noch aktiv mitgestalten kann, ist dies im Falle der Domäne schon eher unwahrscheinlich und in Hinblick auf die globale Umwelt überhaupt generell nicht möglich. In der Regel wird also davon ausgegangen, dass die **Organisation von der Umwelt beeinflusst wird und nicht umgekehrt**.

Historisch betrachtet wurde dieser Ansatz erst etwas später ausgearbeitet, mittlerweile ist er aber weit verbreitet und etabliert (Scott 2003: 92) und hat mit seinem Fokus auf die Bedeutung der Organisationsumwelt auch **Einfluss auf die anderen Ansätze bzw. Theorien** genommen.

Die Organisationskonzeption der offenen Systeme steht also **nicht im Widerspruch zur Organisationskonzeption der rationalen Systeme oder der Organisationskonzeption der sozialen Systeme**, vielmehr handelt es sich dabei um einen zusätzlichen Ansatz, der Organisationen als rationale oder soziale Systeme besser verstehen und erklären lässt.

2.3.4.2 Organisationsökologie

Die **Organisationsökologie** (vgl. Hannan/ Freeman 1989; Hannan/ Freeman 1977; Carroll 1984; Kieser/ Woywode 2006) basiert auf einem **evolutionstheoretischen Konzept**, das die Anpassungsfähigkeit einzelner Organisationen bezweifelt und diese daher als stark den **Umwelteinflüssen ausgeliefert** sieht. Die Analyseeinheit ist dabei die **Organisationspopulation** (vgl. Hannan/ Freeman 1989: 15ff), also jene Menge von Organisationen, die über eine gemeinsame Grundstruktur in Hinblick auf ihre organisatorische Aktivitäten verfügen.
Im Mittelpunkt des Interesses der Organisationsökologie steht weniger das Anpassungsstreben von Organisationen (dieses wird auf Grund der strukturellen Trägheit von Organisationen tendenziell vernachlässigt) an die sich ständig wandelnde Umwelt als vielmehr die **Evolutionsmechanismen** der Variation und der Selektion (Hannan/ Freeman 1989: 17ff). Unter **Variation** versteht man die laufenden Neugründungen von Organisationen innerhalb einer Population, bei der durch die unvollständige Imitation bestehender Organisationen neue Organisationsformen entstehen. Einmal gegründet, ist eine Organisation einem von der Umwelt ausgehenden **Selektion**sdruck ausgeliefert, der mitunter zur Elimination der Organisation führt:

> „The mechanism of elimination is usually an environmental condition; thus, the key predictor of organizational survival is an interaction variable composed of organizational form and environmental condition.“ (Carroll 1984: 74)

Vergleichbar mit den genetischen Informationen der den Umweltbedingungen besser gewachsenen Lebewesen werden in der Organisationsökologie sogenannte **Comps** (competences, also Elemente organisationalen Wissens) erfolgreicher Organisationen durch diese Variations- und Selektionsmechanismen innerhalb einer Population verbreitet, während die Comps weniger erfolgreicher (bzw. eliminierter) Organisationen mit der Zeit verschwinden. Es kommt daher zu einer fortdauernden **Homogenisierung der Organisationsformen** innerhalb einer Population.
Die Organisationsökologie kennt mehrere Konzepte für empirische Untersuchungen der **Prozesse des Scheiterns von Organisationen sowie der Gründungsprozesse von Organisationen** (für eine Zusammenfassung siehe Kieser/ Woywode 2006: 319ff). Auf ihre Darstellung wird hier verzichtet, da sie für die vorliegende Arbeit nicht anwendbar sind.

Ein zentraler **Kritikpunkt** am evolutionstheoretischen Konzept der Organisationsökologie betrifft die Ausblendung der individuellen Akteure bzw. Akteurinnen, die letztlich Gründungs- und Schließungsentscheidungen vornehmen. Durch deren Abstraktion wird übersehen, dass psychologische und soziologische Faktoren, die mit Individuen in Verbindung stehen, den Erfolg einer Organisation beeinflussen können (für einen Überblick über die Kritik siehe Kieser/ Woywode 2006: 337ff).

2.3.4.3 Kontingenztheorie

Die **Kontingenztheorie** (vgl. Kieser/ Walgenbach 2007; Kieser/ Kubicek 1992; Kieser 2006a; Schreyögg 1999: 326ff) bzw. der **situative Ansatz** – beide Bezeichnungen werden in der deutschsprachigen Literatur beinah synonym verwendet – haben ihre Wurzeln in der Bürokratietheorie Max Webers (vgl. Kapitel 2.3.2.2) und in der „klassischen" Managementlehre (vgl. Kapitel 2.3.2.3). Auch in der Kontingenztheorie wird davon ausgegangen, dass die Ausgestaltung der **formellen Struktur** einer Organisation einen **erheblichen Einfluss auf ihre Effizienz** hat. Im Unterschied zur Bürokratietheorie Max Webers und der „klassischen" Managementlehre wird jedoch die Existenz einer einzigen universellen Struktur, die sich in allen Situation als effizient erweist, verneint.

Ausgehend von dieser Grundannahme beschäftigt sich die Kontingenztheorie in erster Linie mit dem **Zusammenhang zwischen der Situation einer Organisation und ihrer Organisationsstruktur**. Nur wenn die Struktur einer Organisation der Situation angepasst ist, können die Organisationsziele effizient erreicht werden[6]. Es wird also danach Ausschau gehalten, „*welche situativen Faktoren oder Einflussgrößen (…) eventuell festgestellte Unterschiede zwischen Organisationsstrukturen*" (Kieser 2006a: 218) erklären. Dazu ist es erforderlich, die formelle **Organisationsstruktur zu beschreiben** (vgl. Kapitel 2.2.3, das sich stark an der kontingenztheoretischen Literatur orientiert) und als abhängige Variable **messbar zu machen** (ausführlich bei Kieser/ Walgenbach 2007: 177ff). Die **situativen Faktoren** bilden basierend auf Plausibilitätsannahmen die unabhängigen Variablen und umfassen gegenwarts- und vergangenheitsbezogene Faktoren der internen Situation sowie die aufgabenspezifische und globale Umwelt als externe Situation (sehr ausführlich bei Kieser/ Walgenbach 2007: 207ff).

Die bis hierher vorgestellten Annahmen der Kontingenztheorie lassen bereits erahnen, dass diese vor allem für groß angelegte, **quantitative Vergleichsstudien** angewendet wurde und wird, deren Ziel eben die Erklärung unterschiedlicher Organisationsstrukturen in Abhängigkeit der Situation der Organisationen ist. Hierin liegen auch einige der zentralen **Kritik**punkte an der

[6] Dieser Kernaussage der Kontingenztheorie liegt die aus der Organisationskonzeption der rationalen Systeme übernommene Annahme zugrunde, dass die formelle Organisationsstruktur einen sehr starken Einfluss auf das Verhalten der Organisationsmitglieder ausübt und dieses daher in Hinblick auf die Organisationsziele weitgehend zielgerichtet ist.

Kontingenztheorie (vgl. Kieser 2006a: 231ff): Zum einen wird der Determinismus der Situation in Frage gestellt, vor allem aber wird kritisiert, dass die Kontingenztheorie zwar die Anpassung der Organisationsstruktur an die Situation, nicht aber die dabei ablaufenden Prozesse erklären kann. Es handelt sich demnach lediglich um eine funktionale Erklärung der Organisationsstruktur ohne eine dahinter stehende Theorie, weswegen auch der Begriff „Kontingenztheorie" mitunter abgelehnt wird. Von Vertretern und Vertreterinnen der Organisationskonzeption der sozialen Systeme (vgl. Kapitel 2.3.3) kommt schließlich der Einwand, dass die formelle Organisationsstruktur keineswegs jene Auswirkungen auf das Handeln der Organisationsmitglieder und somit das effiziente Erreichen der Organisationsziele hat, wie in der Kontingenztheorie angenommen wird.

Nichtsdestotrotz hält die Kontingenztheorie einige **für die vorliegende Arbeit interessante Aspekte** bereit: Zum einen bietet sie einen weitgehend unumstrittenen Satz an Dimensionen zur Beschreibung der formellen Organisationsstruktur, der eine Grundlage der vorliegenden Arbeit bildet (vgl. Kapitel 2.2.3). Zum anderen bildet die Grundannahme der Kontingenztheorie, dass die Organisationsumwelt einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der formellen Organisationsstruktur ausübt, auch eine zentrale Annahme der vorliegenden Arbeit (wenngleich auch weniger deterministisch und um den Aspekt der internen Struktur reduziert).

2.3.4.4 Neoinstitutionalistische Organisationstheorie

Wie in der Kontingenztheorie (vgl. Kapitel 2.3.4.3) steht auch in der **neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** (vgl. Walgenbach 2006; Walgenbach/ Meyer 2008; Hasse/ Krücken 2005) die formelle Organisationsstruktur im Mittelpunkt der Betrachtung[7]. Während jedoch in der Kontingenztheorie die Funktion der formellen Organisationsstruktur in erster Linie in der effizienten Aufgabenerledigung bzw. Zielerreichung und in Abhängigkeit vor allem der internen Situation und aufgabenspezifischen Umwelt gesehen wird, wird in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie die **Legitimität formeller Organisationsstrukturen** vor dem Hintergrund einer weiter gefassten institutionellen Umwelt betrachtet (Walgenbach/ Meyer 2008: 12f). Unter **Institutionalisierung** werden zwei grundlegende Phänomene verstanden:

> „Institutionalisierung als Prozess bezieht sich auf den Vorgang, durch den sich soziale Beziehungen und Handlungen zu Selbstverständlichkeiten entwickeln, die nicht mehr hinterfragt werden." (Walgenbach 2006: 355)

[7] Die folgende Darstellung bildet einen ersten kompakten Einblick in die neoinstitutionalistische Organisationstheorie und dient der Gegenüberstellung mit den anderen in Kapitel 2.3 vorgestellten Organisationstheorien. Eine ausführlichere und konkreter auf den Gegenstand der vorliegenden Arbeit zugeschnittene Darstellung erfolgt in Kapitel 2.4.

„Institutionalisierung als Zustand bezeichnet Situationen, in denen die in einer Gesellschaft bestehenden Vorstellungen bestimmen, was welche Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind.“ (Walgenbach 2006: 355)

Demzufolge handelt es sich bei den **Institutionen** der Organisationsumwelt um gesellschaftlich institutionalisierte Regeln, Erwartungshaltungen, Vorstellungssysteme und Interpretationsschemata, die **jeweils einen eigenen institutionellen Rationalitätsbegriff** besitzen und denen Organisationen ausgesetzt sind. Wenn eine Organisation diesen Institutionen entspricht, so verleiht ihr das **Legitimität**, die für das Überleben einer Organisation mindestens genauso wichtig ist wie eine rein „technische“ Effizienz. Organisationen streben somit sowohl **technische als auch institutionelle Rationalitäten** an. Aus diesem Grund nehmen Organisationen institutionalisierte Elemente in ihre formelle Struktur auf, ohne notwendigerweise von deren konkretem (technischen) Nutzen überzeugt zu sein.

Innerhalb eines **organisationalen Feldes** – dieses „*besteht aus Organisationen, die in ein gemeinsames Sinnsystem eingebunden sind*“ (Walgenbach 2006: 368) – entwickelt sich durch die fortwährende Adoption institutionalisierter Elemente durch alle Organisationen eine Strukturgleichheit der Organisationen, die **Isomorphie** genannt wird. Diese Isomorphie entsteht durch **Zwang**, **mimetische Prozesse** oder **normativen Druck**.

Wenn der Erfolg einer Organisation stark von der **Adoption institutionalisierter Elemente** abhängt, so kann dies für die Organisation zu **zwei Problemen** führen: Zum einen können die aufgabenbedingten Anforderungen und Effizienzerfordernisse einer Organisation mit ihrem Bemühen, den institutionalisierten Erwartungshaltungen zu entsprechen, in Konflikt geraten. Zum anderen können sich die verschiedenen institutionalisierten Erwartungshaltungen und Rationalitätsbegriffe in der Organisationsumwelt mitunter deutlich widersprechen. Diesen Situationen begegnen Organisationen mithilfe der **Entkopplung**: Dabei werden die institutionalisierten Elemente untereinander und von den Aktivitäten der Organisation entkoppelt, wodurch eine Organisation gleichzeitig legitime formelle Strukturen aufrechterhalten und die tatsächlichen Aktivitäten an aktuelle und praktische Erfordernisse anpassen kann. Dies führt somit zur Herausbildung einer informellen Struktur der Organisation.

Kritisiert wird die neoinstitutionalistische Organisationstheorie vor allem dafür, dass nur selten die **möglichen Reaktionen von Organisationen auf institutionalisierte Erwartungshaltungen** angeführt werden. Dadurch erscheinen Organisationen sehr passiv und werden gleichsam unabhängig von den Akteuren und Akteurinnen betrachtet. Kritisiert wird auch, dass diese Organisationstheorie nicht in der Lage ist, den **institutionellen Wandel, Institutionalisierungs- und Deinstitutionalisierungsprozesse** zu erklären.

Für die vorliegende Arbeit lassen sich aus der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie mehrere **interessante Aspekte** gewinnen:

Legitimität spielt in der hoheitlichen Verwaltung eine traditionell größere Rolle als Effizienz. Es erscheint daher verfolgenswert, das Bemühen um Legitimität als für die Gestaltung der formellen Organisationsstruktur bedeutsame Einflussgröße zu betrachten.
Interessant ist auch der Blick auf die **öffentliche Verwaltung** (beispielsweise einer Stadt) **als Teil eines organisationalen Feldes**, in dem bestimmte Institutionen existieren, deren Rationalitäten von den einzelnen Organisationen adoptiert werden.
Das Konzept der **Entkopplung** unterstreicht die Existenz einer in der Praxis für das Funktionieren der Organisation wichtigen **informellen Organisationsstruktur**, ohne aber die Bedeutung der formellen Struktur in Frage zu stellen.

2.4 Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie als die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Theorie

2.4.1 Grundlegende Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus

2.4.1.1 Zur Einordnung der grundlegenden Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus

Aufbauend auf den ersten Einblick in die neoinstitutionalistische Organisationstheorie, den Kapitel 2.3.4.4 bietet, werden nun folgend die grundlegenden Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus vorgestellt. In Kapitel 2.4.2 werden sodann seine Kernkonzepte als Organisationstheorie besprochen.
Drei grundlegende Beiträge (Meyer/ Rowan 1977; DiMaggio/ Powell 1983; Zucker 1977), die relativ **unabhängig voneinander verfasst** wurden und **im Detail durchaus widersprüchliche Aussagen** treffen, bilden das Fundament der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie. Sie werden im Folgenden kurz vorgestellt.

2.4.1.2 Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony (Meyer/ Rowan 1977)

Meyer und Rowan (1977) legen ihren Ausführungen eine Ablehnung des bis dahin dominierenden technisch-funktionalistischen Erklärungsparadigmas von Organisationen (vgl. Kapitel 2.3.2) zugrunde. Ihnen zufolge bringen formelle Organisationsstrukturen **Mythen** zum Ausdruck, die in der gesellschaftlichen Umwelt institutionalisiert sind. Im Unterschied zu Weber, der die Legitimität von (bürokratischen) Organisationen durch deren rationale Aufgabenerledigung begründet (vgl. Kapitel 2.3.2.2), erzielen Organisationen nach Meyer und Rowan **Legitimität** dadurch, dass sie die in diesen Mythen enthaltenen Regeln aufgreifen, kopieren und zeremoniell in Form der formellen Organisationsstruktur zur Geltung bringen:

„Organizations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structure maximize their legitimacy and increase their resources and survival capabilities." (Meyer/ Rowan 1977: 352)

Jenen Zustand, in dem die formelle Organisationsstruktur den Mythen der gesellschaftlichen Umwelt ähnelt, nennen Meyer und Rowan „**Isomorphie**". In einem nächsten Schritt argumentieren sie, dass neben der formellen Struktur, die im **institutionellen Kontext** für Legitimität sorgt, auch die tatsächliche Effizienz die Organisation in einem **technischen Kontext** legitimiert. Organisationen sind mehr oder weniger stark in diese beiden Kontexte eingebettet, streben daher vermehrt Legitimität in einem der beiden Kontexte an und passen ihre Organisationsstruktur entsprechend an. Meyer und Rowan weisen auf **zwei Probleme** hin, mit denen jene Organisationen, deren Legitimität primär von der Adoption institutioneller Regeln abhängt, konfrontiert sind:

„First, technical activities and demands for efficiency create conflicts and inconsistencies in an institutionalized organization's efforts to conform to the ceremonial rules of production. Second, because these ceremonial rules are transmitted by myths that may arise from different parts of the environment, the rules may conflict with one another." (Meyer/ Rowan 1977: 355)

Um diese beiden Probleme zu beherrschen, nennen Meyer und Rowan – neben vier partiellen Lösungen, die in ihren Augen nicht unproblematisch sind (siehe Meyer/ Rowan 1977: 356) – zwei miteinander zusammenhängende Mittel: die **Entkopplung** sowie die **Logik des Vertrauens**. Dabei werden institutionalisierte Elemente untereinander und von den eigentlichen Tätigkeiten der Organisation entkoppelt. Dies ermöglicht es der Organisation, legitime formelle Strukturen beizubehalten, während die Tätigkeiten an aktuelle und praktische Erfordernisse angepasst werden können. Dies setzt voraus, dass den Organisationsmitgliedern zugetraut wird, den technischen Herausforderungen eigenständig adäquat zu begegnen.

2.4.1.3 The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields (DiMaggio/ Powell 1983)

Auch **DiMaggio und Powell (1983)** setzen an der Bürokratietheorie Webers an und unterstreichen, dass technische Effizienz allein den **Wandel von Organisationen** nicht erklären kann:

„[S]tructural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency. Instead (...) bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of processes that make organizations more similar without necessarily making them more efficient." (DiMaggio/ Powell 1983: 147)

Im Mittelpunkt steht bei DiMaggio und Powell insbesondere der Aspekt der **Isomorphie**, die bei Meyer und Rowan (1977) die Strukturähnlichkeit zwischen der formellen Organisationsstruktur und den Mythen der Organisationsumwelt bezeichnet (vgl. Kapitel 2.4.1.2). Die Organisationsumwelt, die bei Meyer und Rowan noch etwas diffus als „die Gesellschaft" gefasst wird, wird von DiMaggio und Powell durch den Begriff des „**organisationalen Feldes**" präzisiert. Darunter verstehen sie „*a recognized area of institutional life*" (1983: 148). Die zweite Präzisierung erfolgt hinsichtlich der Isomorphie selbst: DiMaggio und Powell diskutieren **drei Mechanismen**, die zu Isomorphie in einem organisationalen Feld führen, und formulieren entsprechende Hypothesen (ebenda: 150ff)[8]:

Isomorphie durch Zwang ist das Ergebnis formellen und informellen Drucks seitens anderer Organisationen, von denen eine Organisation abhängig ist, sowie kulturell etablierter Erwartungshaltungen. In der Regel handelt es sich dabei um (Rechts-)Vorschriften von staatlicher Seite oder seitens einer übergeordneten Organisation (beispielsweise eines Mutterkonzerns), mitunter aber auch um subtilere Formen in egalitären oder kollektivistischen Organisationen. Je größer die Abhängigkeit einer Organisation von einer anderen Organisation ist, desto ähnlicher wird sie dieser.

Isomorphie durch mimetische Prozesse ist das Ergebnis von hoher Unsicherheit und Uneindeutigkeit. In diesen Situationen kommt es zu wechselseitiger Beobachtung und Imitation innerhalb eines organisationalen Feldes. Besonders erfolgreiche Organisationen werden identifiziert und deren Praktiken als Modelle übernommen. Je unsicherer der Zusammenhang zwischen eingesetzten Mitteln und den Zielen einer Organisation ist, desto größer ist das Ausmaß, in dem sich eine Organisation nach dem Modell einer als erfolgreich wahrgenommenen anderen Organisation gestaltet.

Isomorphie durch normativen Druck steht primär mit der zunehmenden Professionalisierung in Zusammenhang. Diese ist zum einen das Ergebnis der steigenden Bedeutung einer formellen (akademischen) Ausbildung von Organisationsmitgliedern im Rahmen der Personalselektion, zum anderen der Entwicklung von Netzwerken und Berufsverbänden. Dadurch existieren Kanäle, über die sich Organisationsmodelle rasch verbreiten können. Je stärker sich eine Organisation bei der Auswahl ihrer Mitglieder auf akademische Zeugnisse verlässt und je mehr sich diese Mitglieder in Netzwerken und Verbänden engagieren, desto größer ist das Ausmaß, in dem sich eine Organisation anderen Organisation in ihrem Feld angleicht.

[8] Bei den angeführten Hypothesen handelt es sich um Zusammenfassungen jeweils mehrerer Hypothesen, die dadurch weniger eine präzise Wiedergabe, sondern vielmehr eine kompakte Vermittlung der Kerngedanken bezwecken.

2.4.1.4 The Role of Institutionalization in Cultural Persistence (Zucker 1977)

Gleichsam komplementär zu den zwei bis hierher vorgestellten Arbeiten ist der Beitrag von **Zucker (1977)**, der die Grundlage einer **Mikrofundierung** im soziologischen Neoinstitutionalismus darstellt. Für Zucker sind die Makroebene, also die institutionelle Struktur der Umwelt, und die Mikroebene, also die Vorstellungswelt der handelnden Subjekte, untrennbar miteinander verbunden. „*[I]nstitutionalization is not simply present or absent*“ (Zucker 1977: 726), vielmehr kann das **Ausmaß der Institutionalisierung** einer bestimmten Handlung in Abhängigkeit vom sozialen Kontext variieren. Dementsprechend ist eine **relative Beständigkeit** ein zentrales Merkmal von Institutionen:

> „The only idea common to all usages of the term ‘institution’ is that of some sort of establishment of relative permanence of a distinctly social sort.” (Hughes 1936: 180, zit. in Zucker 1977: 726)

Zucker prüft in Experimenten drei **aufeinander aufbauende Aspekte der Beständigkeit** von Handlungen in **Abhängigkeit von der Institutionalisierung des sozialen Kontexts**: erstens, die Übertragung von Handlungen von einer Akteursgeneration zur nächsten; zweitens, die Beibehaltung von Handlungen; drittens, die Veränderungsresistenz von Handlungen. Die unterschiedlich starke Institutionalisierung des sozialen Kontexts setzt Zucker durch drei Experimentalgruppen mit jeweils unterschiedlichen Versuchsbedingungen – persönliche Einflussnahme, Organisation und Position in einer Organisation – um. In den Experimenten bestätigen sich Zuckers Hypothesen eindrucksvoll, wonach mit steigender Institutionalisierung des sozialen Kontexts sowohl die Übertragung, die Beibehaltung, als auch die Veränderungsresistenz von Handlungen zunehmen.
Für Zucker sind also nur jene **Handlungen wirklich institutionalisiert**, die von den handelnden Subjekten **ohne direkte soziale Kontrolle** (beispielsweise Anreize oder Sanktionen) gesetzt werden und dabei eine **relativ hohe Beständigkeit** aufweisen.

2.4.1.5 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der grundlegenden Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus

Diese **drei grundlegenden Beiträge** eint die Annahme, dass die Ausgestaltung der formellen Organisationsstruktur keineswegs durch rationale Entscheidungen bestimmt wird, die einzig an einer effizienten Zielerreichung orientiert sind. Vielmehr befinden sich Organisationen in einer **Umwelt**, deren **institutionalisierte Regeln und Erwartungshaltungen** die formelle Organisationsstruktur in einem hohen Ausmaß bestimmen. Diese Regeln und Erwartungshaltungen sind jedoch keineswegs situative Faktoren, als die sie in der Kontingenztheorie (vgl. Kapitel 2.3.4.3) verstanden werden. Sie **durchdringen Organisationen** und führen dazu, dass

Organisationsmitglieder die Welt auf eine bestimmte Art und Weise interpretieren und so in ihren Handlungen und Entscheidungen deutlich eingeschränkt sind. „*The cultural environment*“ ist demnach „*not 'out there' but (…) within the human mind of the organizational participant*“ (Scott 1994b: 97). Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie zielt somit auf die **kognitive und kulturelle Erklärung von Elementen der formellen Organisationsstruktur und organisationaler Praktiken** ab.

Unterschiede zwischen den grundlegenden Beiträgen betreffen vor allem die **Betrachtungsebene** sowie das **Ausmaß der Institutionalisierung**. Während bei Zucker (1977) Makro- und Mikroebene stark verwoben sind und vor allem jene institutionalisierten Handlungen im Vordergrund stehen (vgl. Kapitel 2.4.1.4), die auch ohne direkte soziale Kontrolle ein hohes Maß an Beständigkeit aufweisen, beschäftigen sich Meyer und Rowan (1977) mit gesellschaftlich institutionalisierten Rationalitätsmythen und beschreiben Strategien, wie Organisationen durch den Aufbau einer Legitimitätsfassade ihre tatsächlichen Tätigkeiten von diesen Mythen entkoppeln können (vgl. Kapitel 2.4.1.2). DiMaggio und Rowan (1983) beschreiben drei Mechanismen, die zu Isomorphie in einem organisationalen Feld führen (vgl. Kapitel 2.4.1.3). Davon weisen zwei – Isomorphie durch mimetische Prozesse sowie Isomorphie durch normativen Druck – eine Nähe zum Institutionenverständnis von Zucker auf, wohingegen Isomorphie durch Zwang eher im Kontext des Institutionenverständnisses bei Meyer und Rowan zu verstehen ist.

2.4.2 Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

2.4.2.1 Zur Einordnung der Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

Seit der Veröffentlichung der in Kapitel 2.4.1 vorgestellten grundlegenden Beiträge wurden die zentralen **Begriffe und Konzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie weiter präzisiert** und in **anderen Disziplinen**, wie beispielsweise der Politikwissenschaft, **angewendet** bzw. mit deren Theorien verknüpft (für eine Übersicht siehe u. a. Hall/ Taylor 1996). Im Folgenden werden diese **zentrale Begriffe und Konzepte aus Sicht der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** und in Hinblick auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit weiter präzisiert.

2.4.2.2 Institutionalisierung und Institution

Bevor man sich dem Begriff der Institution nähert, ist es hilfreich, sich mit dem in Kapitel 2.3.4.4 bereits vorgestellten Konzept der **Institutionalisierung** zu beschäftigen. Es handelt sich dabei – zur Erinnerung – sowohl um einen Prozess als auch um einen Zustand:

„Institutionalisierung als Prozess bezieht sich auf den Vorgang, durch den sich soziale Beziehungen und Handlungen zu Selbstverständlichkeiten entwickeln, die nicht mehr hinterfragt werden.“ (Walgenbach 2006: 355)

„Institutionalisierung als Zustand bezeichnet Situationen, in denen die in einer Gesellschaft bestehenden Vorstellungen bestimmen, was welche Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind.“ (Walgenbach 2006: 355)

Für Berger und Luckmann, deren wissenssoziologisches Verständnis von Institutionalisierung prägend für den Neoinstitutionalismus war, findet Institutionalisierung statt, „*sobald habitualisierte Handlungen durch Typen von Handelnden reziprok typisiert werden. Jede Typisierung, die auf diese Weise vorgenommen wird, ist eine Institution*“ (1998: 58, auf Deutsch erstmals 1969). **Institutionen** besitzen den Status eines sozialen Faktums (Meyer/ Rowan 1977: 341) und werden als feste Einrichtungen verstanden, die zweckmäßig und sinnvoll sind (Jepperson 1991: 147) und mittels standardisierter Argumente („ready-made accounts“) von jedermann gerechtfertigt werden können (Zucker 1977: 728). Scott nimmt folgende sehr umfassende Begriffsbestimmung vor, die die durchaus uneinheitlichen Institutionenbegriffe in der Literatur integrieren soll:

„Institutions are social structures that have attained a high degree of resilience. Institutions are composed of cultured-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life. Institutions are transmitted by various types of carriers, including symbolic systems, relational systems, routines and artifacts. Institutions operate at multiple levels of jurisdiction, from the world system to localized interpersonal relationships. Institutions by definition connote stability but are subjects to change processes, both incremental and discontinuous.” (Scott 2001: 48)

Die in dieser Begriffsbestimmung genannten **kulturell-kognitiven, normativen und regulativen Elemente**, aus denen Institutionen zusammengesetzt sind, bilden die Basis eines **analytischen Dreisäulenmodells**, das mehrere in der Begriffsbestimmung genannte Aspekte berücksichtigt (Scott 2001: 51ff). Die **drei Säulen** des Modells werden als **tragende Elemente von Institutionen** verstanden, die oftmals ineinander greifen, in der Regel aber nicht gleichmäßig stark ausgeprägt sind. Die erste Säule steht für **regulative Systeme**, beispielsweise Gesetze und Verordnungen, die zweite für **normative Systeme**, beispielsweise bestimmte von einem Teil der Gesellschaft erwartete Praktiken, Strukturen oder Handlungsweisen, und die dritte für **kulturell-kognitive Systeme**, also Vorstellungssysteme, die die Wirklichkeitswahrnehmung und –interpretation in einem bestimmten sozialen Kontext prägen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Die drei Säulen von Institutionen (Quelle: Scott 2001: 52)

	Pillar		
	Regulative	*Normative*	*Cultural-cognitive*
Basis of compliance	Expedience	Social obligation	Taken-for-grantedness Shared understanding
Basis of order	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
Mechanisms	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules Laws Sanctions	Certification Accreditation	Common beliefs Shared logics of action
Basis of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

Mit diesem in Tabelle 1 dargestellten Dreisäulenmodell wird das Kontinuum von unbewusst bis bewusst produzierten und reproduzierten Handlungsweisen und Strukturen ebenso wie das Kontinuum von durch Gesetze erzwungenen bis zu als selbstverständlich erachteten Strukturen und Handlungsweisen erfasst. Dadurch gelingt es weitgehend, die vor allem in den grundlegenden Beiträgen erkennbaren im Detail unterschiedlichen Verständnisse von Institutionalisierung und Institutionen (vgl. Kapitel 2.4.1.5) zu integrieren. Wichtig zu betonen ist schließlich noch einmal, dass es sich bei den drei Säulen um **analytisch unterscheidbare Elemente** von Institutionen und keineswegs um „Typen von Institutionen“ handelt. Die drei Säulen greifen vor allem dort ineinander über, wo Institutionen kognitiv eine große Wirkung entfalten und für die Akteure bzw. Akteurinnen das Normative zum Faktischen wird.

Kritik wird an der von Scotts Dreisäulenmodell transportierten Sicht auf Institutionen dahingehend geübt, dass sie Akteure bzw. Akteurinnen als allgemein „*passiv, konformistisch, übersozialisiert und mit zu geringen Handlungsspielräumen ausgestattet*“ (Walgenbach/ Meyer 2008: 61) konzeptualisiert. Diesem Vorwurf, dem die neoinstitutionalistische Organisationstheorie allgemein ausgesetzt ist (für eine Zusammenfassung siehe Walgenbach 2006: 389ff), wird in neueren Publikationen mithilfe eines **Akteurskonzepts der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** begegnet (vgl. Kapitel 2.4.2.8).

2.4.2.3 Legitimität

In der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie spielt – wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits dargelegt wurde – **Legitimität** für das Überleben einer Organisation eine zentrale Rolle (vgl. Meyer/ Scott 1992a). Sie wird einer Organisation nicht aufgrund der Bewertung einzelner Ereignisse oder Strukturelemente, sondern aufgrund ihrer Gesamtheit und Historie zugesprochen. Legitimität ist also als „*a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed*

system of norms, values, beliefs, and definitions“ (Suchman 1995: 574) definiert und darüber hinaus als „*a relationship with an audience rather than (...) a possession of the organization*“ (ebenda: 594) zu verstehen und dementsprechend nicht mit der Reputation einer Organisation zu verwechseln.

Scott (2001) unterscheidet in seinem Dreisäulenmodell (vgl. Kapitel 2.4.2.2) drei Arten der **Basis von Legitimität**, die mit jeweils einer Säule von Institutionen verknüpft sind (vgl. Suchman 1995). Die regulative Säule von Institutionen betont die **Konformität mit bestehenden Regeln**, beispielsweise Gesetzen und Verordnungen. Legitimität wird also jenen Organisationen zugesprochen, die diesen Anforderungen aus zweckrationalen Überlegungen vordergründig, beispielsweise durch Entkopplung (vgl. Kapitel 2.4.1.2 und 2.4.2.6), oder tatsächlich entsprechen. In der normativen Säule von Institutionen steht die **Konformität mit Normen und Werten** im Mittelpunkt. Dabei werden solche Organisationen als legitim betrachtet, die (bzw. vor allem deren Organisationsmitglieder) sich aus der festen Überzeugung von der Angemessenheit und Richtigkeit der Normen und Werte diesen entsprechend verhalten. In diesem Kontext wird auch von moralischer Legitimität gesprochen. Die kulturell-kognitive Säule betont **geteilte Wirklichkeitswahrnehmungen und –interpretationen**. Legitimität basiert dabei auf der Übereinstimmung von Deutungsmustern zwischen einer Organisation und der Organisationsumwelt.

Institutionen haben jeweils einen unterschiedlichen **sozialen, räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich**, innerhalb dessen die Berücksichtigung von Institutionen erwartet wird. Eine bestimmte **Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- oder Bezugsgruppe** verleiht Legitimität, indem sie die Angemessenheit von Struktur und Handlungen einer Organisation in einem bestimmten Geltungsbereich beurteilt. Verschiedene Teilöffentlichkeiten haben unterschiedliche Verständnisse von Legitimität und legen somit ihren Beurteilungen **divergierende Legitimitätskriterien** zugrunde. Versteht man die Legitimierung in einer Umwelt mit divergierenden Legitimitätskriterien als sozialen Prozess des Erklärens und Rechtfertigens, wird der **Sprache** eine bedeutende Funktion beigemessen (vgl. u. a. Meyer/ Rowan 1977; Suchman 1995). Mit ihrer Hilfe gelingt es Akteuren bzw. Akteurinnen, abweichende oder widersprüchliche Strukturen oder Handlungen einer Organisation zu begründen und damit im Idealfall nachvollziehbar und akzeptabel zu machen. Dieser Aspekt spielt vor allem in Institutionalisierungsprozessen eine entscheidende Rolle (vgl. Kapitel 2.4.2.7).

2.4.2.4 Technische und institutionelle Umwelten

Der grundlegende Beitrag von Meyer und Rowan (1977; vgl. Kapitel 2.4.1.2) war der Ausgangspunkt einer bis heute in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie verbreiteten Unterscheidung der Organisationsumwelt in eine **technische sowie eine institutionelle**

Umwelt (vgl. u. a. Scott 2003: 125ff; Scott/ Meyer 1994b; Scott/ Meyer 1992; Meyer/ Scott/ Deal 1992; Powell 1991). Scott und Meyer (1992) präzisieren diese Unterscheidung wie folgt:

> „Institutional sectors are characterized by the elaboration of rules and requirements to which individual organizations must conform if they are to receive support and legitimacy from the environment. Technical sectors are those within which a product or service is exchanged in a market such that organizations are rewarded for effective and efficient control of the work process. It is useful to regard these characteristics as dimensions along which there is considerable variation." (Scott/ Meyer 1992: 140)

Daraus wurde abgeleitet, dass für eine Organisation stets **eine der beiden Umwelten dominierend und somit prägend** ist, in beiden Fällen führt das zu „rationalen" organisationalen Formen. Dies führte zum Eindruck, dass die neoinstitutionalistische Organisationstheorie vor allem im Bereich von Non-Profit- und öffentlichen Organisationen ihre Anwendung findet, die in erster Linie auf Legitimität in institutionellen Umwelten angewiesen sind. Diese Betrachtungsweise erweist sich als **problematisch**, da sie ein Bild entwirft, in dem technische Umwelten – also Märkte – von um Effizienz bemühten und institutionelle Umwelten von nach Konformität trachtenden Organisationen bevölkert werden:

> „Most obviously, technical and institutional environments are not necessarily opposites: Technologies become institutionalized in their own right, and organizations come to be required to conform to them in actual work activity for institutional rather than technical reasons." (Meyer/ Scott/ Deal 1992: 61)

In aktuelleren Publikationen werden Anforderungen, die bisher einer technischen Umwelt zugeschrieben wurden – Effizienz, Gewinn, Rationalität etc. – ebenfalls als **sozial konstruierte Elemente einer institutionellen Umwelt** betrachtet (vgl. u. a. Powell 1991; Scott 2003: 139ff). Zudem ist es schwierig, Anforderungen eindeutig einer technischen oder institutionellen Umwelt zuzuordnen, denn „*those who formulate institutional rules strive to make them appear technical in nature*" (Scott/ Meyer 1991: 124).

Technische und institutionelle Umwelten werden nun als **zwei Dimensionen der Organisationsumwelt** konzipiert, die je nach **Organisationstyp** unterschiedlich miteinander verwoben sind. Demnach lassen sich Organisationstypen (beispielsweise öffentliche Verwaltungen, Krankenhäuser, Kirchen, produzierende Unternehmen) anhand der **Intensität des Drucks** von technischen Anforderungen auf der einen Seite und institutionellen Anforderungen auf der anderen Seite kategorisieren (vgl. Scott 2003: 140f). Während also die Unterscheidung von technischer und institutioneller Organisationsumwelt als konzeptionelle Vorstellung weitgehend ausgedient hat, dient sie **analytisch** auch weiterhin der **Verdeut-**

lichung von Spannungsverhältnissen zwischen unterschiedlichen institutionalisierten Anforderungen.

2.4.2.5 Organisationale Felder

Das Konzept der **organisationalen Felder** bildet seit seiner ersten Ausarbeitung von DiMaggio und Powell (1983; vgl. Kapitel 2.4.1.3) die **primäre Analyseebene** der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie. Organisationale Felder werden in älteren Publikationen in erster Linie als gegeben und statisch betrachtet, wie ein Blick auf die Definitionen von DiMaggio/ Powell (1983) zeigt:

> „By organizational fields, we mean those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services and products.“ (DiMaggio/ Powell 1983: 148)

Die Kriterien, anhand derer die **Grenzen eines Feldes** zu ziehen sind, sind in diesem Konzept der organisationalen Felder **empirisch festzulegen**. Aufbauend auf die **Kritik** an dieser statischen Betrachtungsweise wird in neueren Publikationen versucht, **Dynamik und institutionellen Wandel** in das Konzept zu integrieren:

> „The notion of field connotes the existence of a community of organizations that partakes of a common meaning system and whose participants interact more frequently and fatefully with one another than with actors outside of the field.“ (Scott 1994a: 207f)

Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen nun nicht mehr Transaktionen wie bei DiMaggio und Powell, sondern **Interaktionen**. Noch einen Schritt weiter geht die Annahme, dass sich die Zusammensetzung eines organisationalen Feldes mit dem Aufkommen, dem Wandel und dem Verschwinden von **Institutionen** verändert, die Zugehörigkeit von Organisationen oder einzelnen Organisationsmitgliedern zu einem organisationalen Feld also „*for a finite time period, coinciding with an issue's emergence, growth, and decline*“ (Hoffman 1999: 352) erfasst wird.
Ein zweiter **Kritik**punkt an der älteren Konzeption von organisationalen Feldern betrifft die (idealtypische) Annahme einer **stetig zunehmenden Isomorphie und Homogenität** in einem organisationalen Feld (vgl. Kapitel 2.4.1.2 und 2.4.1.3), die sich aber empirisch dahingehend nicht feststellen lassen, dass es keine zwei Organisationen gibt, die vollkommen identische Strukturen aufweisen. Dass das Konzept der Isomorphie in einem organisationalen Feld trotz dieser auf den ersten Blick ernüchternden Feststellung Gültigkeit besitzt, liegt daran, dass Strukturangleichung nicht gleichbedeutend mit Strukturgleichheit ist: **Institutionen** wirken

zumeist in **Form abstrakter Regeln**, deren **konkrete Umsetzung** von Fall zu Fall verschieden ist.
Für die **Erklärung von Heterogenität in organisationalen Feldern** existieren zwei Ansätze: Im ersten ist die **Beschaffenheit der institutionellen Struktur** (Regelungsdichte, Art des Steuerungs- und Kontrollsystems sowie Strukturation organisationaler Felder) ausschlaggebend für Unterschiede im Ausmaß der Anpassung an institutionalisierte Erwartungshaltungen zwischen Organisationen eines Feldes (Scott 1994a). Der zweite Ansatz sucht die Ursache für diese Unterschiede in **organisationalen Faktoren**, wie etwa der Größe der Organisation, den aufgabenbedingten Anforderungen, organisationsinternen Dynamiken, der Art der Beziehung zu externen Anspruchsgruppen, sozialen Netzwerken etc. (für eine Zusammenfassung siehe u. a. Walgenbach/ Meyer 2008: 77ff).

2.4.2.6 Entkopplung

Das von Meyer und Rowan (1977; vgl. Kapitel 2.4.1.2) erstmals vorgestellte Konzept der **Entkopplung** wird verschiedentlich **kritisiert**. Demnach ist eine langfristige Entkopplung unter anderem deshalb nicht möglich, da „für den Schein“ geschaffene Strukturen oder Stellen mit der Zeit Spuren in der Organisation hinterlassen oder Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen (vgl. Kapitel 2.4.2.3) nicht über längere Zeit hinweg getäuscht werden können (vgl. u. a. Scott 2001: 171ff; Scott/ Meyer 1994b; für eine Zusammenfassung Walgenbach/ Meyer 2008: 81ff). Tolbert und Zucker (1996: 180) zufolge sind Institutionen, denen mithilfe der Entkopplung (vermeintlich) entsprochen werden kann, keine Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung, deren konstituierendes Merkmal eben das unbewusste und unhinterfragte Wirken ist.
Dazu deutlich im Widerspruch steht die Sichtweise von Brunsson (1989; 1993), der das Konzept der Entkopplung vor allem in Hinblick auf **Organisationen aus Politik und Verwaltung** weiterentwickelt. Demzufolge reagiert das politisch-administrative System auf zum Teil widersprüchliche Normen in der Organisationsumwelt mit einer **klaren Trennung von nach außen gerichteter Rhetorik und faktischem Verwaltungshandeln**. Diese bewusst organisierte Heuchelei – Brunsson spricht wörtlich von „hypocrisy“ – ist demnach eine effektive Möglichkeit, um die Legitimität einer Organisation beizubehalten oder zu erhöhen.

2.4.2.7 Institutioneller Wandel

Institutioneller Wandel ist – ähnlich wie die Veränderung organisationaler Felder (vgl. Kapitel 2.4.2.5) – in den grundlegenden Arbeiten (Meyer/ Rowan 1977; DiMaggio/ Powell 1983; weniger Zucker 1977; vgl. Kapitel 2.4.1) nicht vorgesehen und wird erst in neueren Publikationen thematisiert. Im Mittelpunkt stehen dabei Prozesse der **Institutionalisierung** und

Deinstitutionalisierung organisationaler Formen und Praktiken sowie teilweise miteinander verwobene **Aspekte von Wandel** (für eine Zusammenfassung vgl. Hasse/ Krücken 2005: 62ff; Walgenbach/ Meyer 2008: 85ff).

Das Muster der Veränderung von Institutionen ist einerseits an der Geschwindigkeit, vor allem aber am Ausmaß der Veränderung festzumachen. Dabei wird grob zwischen kontinuierlichem bzw. evolutionärem Wandel einerseits und diskontinuierlichem bzw. revolutionärem Wandel andererseits unterschieden (Campbell 2004). Das Ergebnis solcher Veränderungsprozesse ist dann entweder ein radikaler bzw. fundamentaler Wandel oder ein konvergenter bzw. inkrementaler Wandel.

In Anschluss an Berger und Luckmann, wonach von **Institutionalisierung** gesprochen werden kann, „*sobald habitualisierte Handlungen durch Typen von Handelnden reziprok typisiert werden*“ (1998: 58, auf Deutsch erstmals 1969), konzeptualisieren Tolbert und Zucker (1996) Institutionalisierung als einen **sequentiellen Prozess** über drei Stufen. In einer pre-institutionalisierten Stufe findet der Prozess der **Habitualisierung** statt, in dem bereits eine Diffusion auf Basis von **Imitation** stattfindet:

> „[T]he process of habitualization involves the generation of new structural arrangements in response to a specific organizational problem or set of problems, and the formalization of such arrangements in the policies and procedures of a given organization, or a set of organizations that confront the same or similar problems.“ (Tolbert/ Zucker 1996: 181)

Diesem Prozess der Habitualisierung folgt in einer semi-institutionalisierten Stufe der Prozess der **Objektivation**, in dem die Theoretisierung des Problems und der Problemlösung erfolgt und so zunehmend **Normen** die Grundlage für die Diffusion bilden.

> „Objectification involves the development of some degree of social consensus among organizational decision-makers concerning the value of a structure, and the increasing adoption by organizations on the basis of that consensus.“ (Tolbert/ Zucker 1996: 182)

In einer letzten, voll institutionalisierten Stufe kommt es schließlich zum Prozess der **Sedimentation**:

> „Sedimentation is characterized both by the virtually complete spread of structures across the group of actors theorized as appropriate adopters, and by the perpetuation of structures over a lengthy period of time.” (Tolbert/ Zucker 1996: 184)

Neben dieser Betrachtung von **Institutionalisierung** als dreistufigem Prozess bei Tolbert und Zucker existiert in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie die **vereinfachte**

Betrachtung als zweistufiger Prozess, deren Kernaussage DiMaggio und Powell in ihrem grundlegenden Beitrag (vgl. Kapitel 2.4.1.3) bereits vorwegnehmen:

> „Early adopters of organizational innovations are commonly driven by a desire to improve performance. (...) As an innovation spreads, a threshold is reached beyond which adoption provides legitimacy rather than improves performance." (DiMaggio/ Powell 1983: 148)

Deinstitutionalisierung als der umgekehrte Prozess „*is likely to require a major shift in the environment (…) which may then allow a set of social actors whose interests are in opposition to the structure to selfconsciously oppose it or to exploit its liabilities*" (Tolbert/ Zucker 1996: 184). Entgegen dieser Sichtweise von Tolbert und Zucker, wonach es zur Deinstitutionalisierung **tiefgreifende Veränderungen** braucht, betrachtet Oliver (1992) bereits die **Erosion** oder den **Entzug von Legitimität** einer institutionalisierten Praktik als ausreichend, um deren Deinstitutionalisierung durch **technischen, politischen oder sozialen Druck** einzuleiten.
Ein bereits angesprochener **Mechanismus des institutionellen Wandels** ist die **Theoretisierung** (vgl. Strang/ Meyer 1993), bei der Sprache eine wichtige Rolle spielt. Diesem Konzept liegt die Annahme zugrunde, dass sich institutionalisierte Strukturen und Praktiken in erster Linie mittels **Interaktions- und Austauschbeziehungen** zwischen individuellen Akteuren bzw. Akteurinnen ausbreiten. Um nun diese Ausbreitung zwischen jenen Akteuren bzw. Akteurinnen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, zu ermöglichen, ist es notwendig, dass **erfolgreiche Strukturen und Praktiken** (also Problemlösungen im Sinne des dreistufigen Institutionalisierungsprozesses bei Tolbert/ Zucker 1996) möglichst so weit **abstrahiert und theoretisiert** werden, dass möglichst viele Akteure bzw. Akteurinnen deren Adoption für unumgänglich erachten. Die Geschwindigkeit der Diffusion dieser Strukturen und Praktiken steigt dabei folglich mit der Komplexität und Abstraktion der Theoretisierung. Eine besondere Rolle bei der Diffusion mittels Theoretisierung spielen die **Theoretisierenden**, also beispielsweise Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerinnen, Unternehmensberater bzw. Unternehmensberaterinnen oder Mitglieder von Berufsverbänden, die alle durch ihr **hohes Prestige** in der Gesellschaft die **Diffusion beschleunigen**.
Institutioneller Wandel kann entweder durch exogene oder endogene Faktoren ausgelöst werden (vgl. u. a. Tolbert/ Zucker 1996: 184; Scott 2001; Campbell 2004, Walgenbach/ Meyer 2008: 102ff). **Exogene Auslöser** (Kriege, Revolutionen, Naturkatastrophen, Marktturbulenzen, technologische Innovationen, grundlegende Gesetzesänderungen, politischer Druck etc.) schwächen bzw. „deinstitutionalisieren" bestehende Institutionen und ermöglichen es Akteuren bzw. Akteurinnen, die mit diesen unzufrieden sind, **neue Ideen und Logiken** erfolgsversprechend einzubringen. Darauf aufbauend setzt sich wieder ein neuer Institutionalisierungsprozess in Gang. Als **endogene Auslöser** werden **Widersprüche zwischen institutionellen Elementen** (im Sinne von Scotts Dreisäulenmodell, vgl. Kapitel 2.4.2.2), die **Verfügbarkeit**

multipler Institutionen und institutioneller Logiken sowie die **Anwendung abstrakter Regeln auf konkrete Handlungssituationen** betrachtet.

2.4.2.8 Das Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

2.4.2.8.1 Kritik am Fehlen eines ausgearbeiteten Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

Die relativ **zurückhaltende Betrachtung individueller Akteure bzw. Akteurinnen** in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ist darauf zurückzuführen, dass diese „*in reaction to prevailing conceptions of organizations as bounded, relatively autonomous, rational actors*“ (Scott/ Meyer 1994a: 1) und als „*an important break with rational-actor models and a promising strategy for modeling and explaining instances of organizational change that are not driven by processes of interest mobilization*“ (DiMaggio 1988: 3) entwickelt und konzipiert wurde. Vielmehr werden – wie in den vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde – Organisationen (mit ihren Strukturen und Handlungen) als *„(a) connected to and (b) constructed by wider social environments*“ (Meyer/ Scott 1992c: 1) betrachtet.
Der vielfach auch aus den eigenen Reihen der Vertreter bzw. Vertreterinnen der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie kritisierte Umstand, diese arbeite mit einem **Bild passiver, konformistischer und übersozialisierter Akteure bzw. Akteurinnen** (Scott 2001; Tolbert/ Zucker 1996: 176; Powell 1991: 183; Oliver 1991: 145f) bedeutet jedoch keineswegs, dass Akteure bzw. Akteurinnen in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie überhaupt keine Rolle spielen. Schon im grundlegenden Beitrag von Meyer und Rowan (1977; vgl. Kapitel 2.4.1.2) wird beispielsweise mit dem Konzept der Entkopplung **individuellen Akteuren bzw. Akteurinnen** eine Rolle zuerkannt, die sie über institutionalisierte Strukturen und Praktiken reflektieren und diese für die Errichtung oder Aufrechterhaltung einer Legitimitätsfassade adoptieren lässt.

2.4.2.8.2 Das Akteursverständnis der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

Das **Akteursverständnis** der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (vgl. v. a. Walgenbach/ Meyer 2008: 115ff; Hall/ Taylor 1996) besitzt Ähnlichkeiten zum Akteursverständnis des **historischen Institutionalismus** (vgl. u. a. Hall/ Taylor 1996: 937ff) und betont damit vor allem eine **starke kulturelle Prägung** der Akteure bzw. Akteurinnen, die in einer Art Mikroperspektive „*als offene Gebilde, die von ihrer institutionellen Umwelt durchdrungen werden*“ (Walgenbach/ Meyer 2008: 121), betrachtet werden:

> „[A] 'cultural approach' (…) stresses the degree to which behaviour is not fully strategic but bounded by an individual's worldview. (...) The individual is seen as an entity deeply embedded in a world of institutions, composed of symbols, scripts and routines, which provide the filters of interpretation, of both the situation and oneself, out of which a course of action is constructed." (Hall/ Taylor 1996: 939).

Die Handlungen dieser Akteure bzw. Akteurinnen sind damit von **Interessen** geleitet, die als Ergebnis von **Institutionalisierungsprozessen** (vgl. Kapitel 2.4.2.2) gesehen werden und so die starke kulturelle Prägung reflektieren:

> „Institutional frameworks define the ends and shape the means by which interests are determined and pursued." (Scott 1987: 508)

Aufbauend auf dieses weithin geteilte Akteursverständnis bietet die neoinstitutionalistische Organisationstheorie jedoch nur in geringem Maße umfassende Theorien, die sich mit einem Akteurskonzept befassen. Walgenbach und Meyer begründen dies so:

> „Die Institutionalisten sind (…) weniger daran interessiert zu untersuchen, in welcher Weise ein institutionalisiertes Strukturelement in einer Organisation konkret umgesetzt wird, sondern daran, ob es von einer Organisation übernommen wird." (Walgenbach/ Meyer 2008: 121)

Gerade hier bestünde jedoch die Möglichkeit, sich mit besonderer Deutlichkeit vom **Determinismus der Kontingenztheorie** (vgl. Kapitel 2.3.4.3) zu **distanzieren** und dem bereits genannten Vorwurf an die neoinstitutionalistische Organisationstheorie, mit einem Bild passiver, konformistischer und übersozialisierter Akteure bzw. Akteurinnen zu operieren, klarer entgegenzutreten. Ist die Einbeziehung der Akteure bzw. Akteurinnen für eine vergleichende Untersuchung mehrerer Organisationen eines organisationalen Feldes vielleicht nicht unbedingt erforderlich, so ist deren Berücksichtigung in einer neoinstitutionalistischen Betrachtung einer einzelnen Organisation – wie es in der vorliegenden Arbeit der Fall ist – unumgänglich.

2.4.2.8.3 Pfadabhängigkeit, organisationales Lernen und Übersetzung

Bei der Beschäftigung mit dem **Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** sind Anknüpfungen an das Konzept der **Pfadabhängigkeit** (vgl. u. a. Hamedinger/ Bartik/ Wolffhardt 2008; Campbell 2004: 62ff), an die Theorie des **organisationalen Lernens** (vgl. u. a. Zimmermann 2006) sowie an das Konzept der **Übersetzung** (Campbell 2004: 62ff) sinnvoll. Dadurch wird auf den ersten Blick das neoinstitutionalistische Konzept der **Isomorphie** innerhalb eines organisationalen Feldes infrage gestellt. Doch Isomorphie bedeutet nicht – wie in Kapitel 2.4.2.5 ausgeführt wurde – dass alle Organisationen innerhalb eines organisationalen

Feldes die exakt selben Strukturen aufweisen. Vielmehr wirken **Institutionen** in Form **abstrakter Regeln**, deren **konkrete Umsetzung** von Fall zu Fall verschieden ist.

Das Konzept der **Übersetzung** unterstreicht somit etwa „*the combination of new externally given elements received through diffusion as well as old locally given ones inherited from the past*“ (Campbell 2004: 80), die im Zuge der Adoption von institutionalisierten Erwartungshaltungen abläuft. Damit wird impliziert, dass „*es unterschiedliche lokale oder nationale Varianten der umfassenderen Trends gibt oder hybride Formen und Praktiken entstehen*” (Walgenbach/ Meyer 2008: 110). Dies schließt auch Situationen mit ein, in denen institutionalisierte Erwartungshaltungen etwa unter verschiedenen Namen adoptiert werden.

Unter Einbeziehung des Konzepts der **Pfadabhängigkeit** wird in einem gleichsam weiterführenden Schritt nach jenen „*mediating local factors to explanation of variation*“ (Hamedinger/ Bartik/ Wolffhardt 2008: 2669) gesucht, die aus einer „*already-existing culture*“ (ebenda: 2683) einer bestimmten Organisation bzw. ihrer Organisationsmitglieder heraus die Adoption von institutionalisierten Erwartungshaltungen beeinflussen.

In der Theorie des **organisationalen Lernens** wird schließlich untersucht, wie komplexe Lernprozesse in Organisationen ablaufen und welche Faktoren für ihren Erfolg ausschlaggebend sind. So etwa „*dürfte es nicht unerheblich sein, an welcher Stelle der Sinnimport erfolgt (Leitungsstelle, Stabsstelle, Sachbearbeiter)*“ (Zimmermann 2006: 293).

Diese drei Rückgriffe auf Konzepte bzw. Theorien, die außerhalb der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie liegen, betonen den **Akteurscharakter von Organisationsmitgliedern**, der in der Literatur der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie noch nicht sehr weit verbreitet ist. Eine Vertiefung dieser Sichtweise ist jedoch weniger als Anschlag auf die Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie als vielmehr als Chance für eine **Steigerung der Anwendbarkeit in der Analyse einzelner Organisationen** zu interpretieren.

2.4.2.8.4 Strategische Optionen im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen

Für das Unterfangen einer stärkeren Zentrierung auf die Akteure bzw. Akteurinnen innerhalb der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie wurden von Oliver (1991) fünf **strategische Optionen im Umgang mit institutionalisierten Erwartungshaltungen** mit jeweils drei verschiedenen Taktiken entworfen (vgl. Tabelle 2), um das Spektrum der **Handlungsmöglichkeiten von Akteuren bzw. Akteurinnen und Organisationen** im Neoinstitutionalismus aufzuweiten. Welche dieser Strategien und Taktiken ein Akteur bzw. eine Akteurin oder eine Organisation nun tatsächlich anwenden kann, hängt zum einen vom **Institutionalisierungsgrad der Erwartungshaltungen** und dem Ausmaß der durch die Adoption zu erreichenden **Legitimität**, zum anderen und vor allem von den **Interessen der Akteure bzw. Akteurinnen**

sowie der **Macht der Organisation** zur Durchsetzung ihrer Interessen ab, die letztlich stark kulturell geprägt sind.

Diese in Tabelle 2 dargestellten Strategien und Taktiken gehen weit über die in den vorangegangenen Kapiteln explizit oder implizit dargestellten Handlungsmöglichkeiten hinaus. Die Annahme, dass Individuen und Organisationen die institutionalisierten Erwartungshaltungen in der Organisationsumwelt nicht nur (opportunistisch) **adoptieren**, sondern diese auch **aktiv gestalten** können, steht in klarem Widerspruch zum Institutionenverständnis von Zucker (vgl. Kapitel 2.4.1.4) und stellt ganz allgemein eine gewisse Herausforderung für das Grundverständnis der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie dar. Berücksichtigt man jedoch, dass die Wahl aus den strategischen Optionen auf Basis der institutionell bestimmten Interessen der Akteure bzw. Akteurinnen geschieht, so gelingt der **Brückenschlag zum restlichen Theoriegebilde des Neoinstitutionalismus** problemlos.

Tabelle 2: Strategische Optionen im Umgang mit institutionalisierten Erwartungshaltungen (Quelle: Oliver 1991: 152)

Strategies	*Tactics*	*Examples*
Acquiesce	Habit	Following invisible, taken-for-granted norms
	Imitate	Mimicking institutional models
	Comply	Obeying rules and accepting norms
Compromise	Balance	Balancing the expectations of multiple constituents
	Pacify	Placating and accommodating institutional elements
	Bargain	Negotiating with institutional stakeholders
Avoid	Conceal	Disguising nonconformity
	Buffer	Loosening institutional attachments
	Escape	Changing goals, activities, or domains
Defy	Dismiss	Ignoring explicit norms and values
	Challenge	Contesting rules and requirements
	Attack	Assaulting the sources of institutional pressure
Manipulate	Co-opt	Importing influential constituents
	Influence	Shaping values and criteria
	Control	Dominating institutional constituents and processes

3 Verwaltung als Organisation und Behörden der planenden Verwaltung im Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

3.1 Die öffentliche Verwaltung als Organisation

3.1.1 Die Organisation als Gebildetypus der öffentlichen Verwaltung

Die **öffentliche Verwaltung** wird in der **Sozialwissenschaft** als **Komplex von konkreten sozialen Gebilden** – namentlich **Organisationen** – verstanden (Mayntz 1997: 1). Dabei stellen Organisationen nicht nur ein **Strukturprinzip**, sondern in erster Linie einen **Gebildetypus** dar: Eine Verwaltungsbehörde hat demnach nicht nur eine bestimmte Organisation, sie ist eine Organisation (ebenda: 8). Dementsprechend und unter Zuhilfenahme der in Kapitel 2.2 vorgestellten Definitionen und Basiselemente von Organisationen ist es problemlos möglich, eine Behörde der öffentlichen – im konkreten Fall der vorliegenden Arbeit: der planenden – Verwaltung einer Stadt wie beispielsweise Wien als Organisation zu begreifen:

Eine Verwaltungsbehörde verfolgt in der Regel mehr oder weniger explizit formulierte **Organisationsziele**, zu deren Erreichung sie eingerichtet wurde und auf die ihre Arbeit ausgerichtet sein soll. Ebenso verfügt jede Verwaltungsbehörde über eine bestimmte **formelle Organisationsstruktur** mit spezifischen Festlegungen hinsichtlich der Strukturdimensionen Spezialisierung, Koordination, Konfiguration, Entscheidungsdelegation und Formalisierung. Diese formelle Organisationsstruktur bildet sodann eine der Grundlagen einer in der Praxis gelebten **informellen Organisationsstruktur**. Jede Verwaltungsbehörde umfasst auch eine bestimmte Anzahl an **Organisationsmitgliedern**, die in unterschiedlichen Formen vertraglich an die Verwaltungsbehörde gebunden sind. Auf den ersten Blick nicht unmittelbar erfassbar ist die **Organisationsumwelt** einer Verwaltungsbehörde. Noch relativ einfach gestaltet sich dabei die Identifikation der Aufgabenumwelt sowie der Domäne einer Verwaltungsbehörde, während die Festlegung ihrer globalen Umwelt schon etwas weiterreichende Überlegungen erfordert. Unbestritten ist schließlich auch der Umstand, dass in jeder Verwaltungsbehörde bestimmten **Arbeiten** nachgegangen wird, wobei von den Organisationsmitgliedern bestimmte **Technologien** eingesetzt werden.

Jedes dieser Basiselemente von Organisationen kann der Gegenstand einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung einer Verwaltungsbehörde sein. In der vorliegenden Arbeit steht die **formelle Organisationsstruktur der planenden Verwaltung einer Stadt wie Wien** im Zentrum der Aufmerksamkeit.

3.1.2 Organisationskonzeption der öffentlichen Verwaltung

Jede der drei in Kapitel 2.3 vorgestellten **Organisationskonzeptionen** räumt der formellen Organisationsstruktur ein jeweils verschieden hohes Maß an Bedeutung ein und erklärt ihr Zustandekommen auf unterschiedliche Art und Weise.

Die **Organisationskonzeption der sozialen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.3) hebt die Bedeutung der informellen Organisationsstruktur hervor und schenkt demzufolge der formellen Organisationsstruktur nur wenig Aufmerksamkeit. Dieser Ansatz ist also – ungeachtet der interessanten Aspekte, die er ganz allgemein beinhalten mag – für die vorliegende Arbeit nur von äußerst geringer Bedeutung.

Demgegenüber spielt die formelle Organisationsstruktur in der **Organisationskonzeption der rationalen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.2) die zentrale Rolle. Zum einen begibt sich dieser Ansatz auf die Suche nach der in Hinblick auf die jeweiligen Organisationsziele optimalen Organisationsstruktur, der für die Praxis eine hohe Wirksamkeit beigemessen wird. Dieser normative Teil der Organisationskonzeption der rationalen Systeme wird in der vorliegenden, analytisch ausgerichteten Arbeit nicht berücksichtigt. Zum anderen wird das Organisationsgeschehen auf Basis der Handlungstheorie des rational choice analysiert. Da diese Sichtweise die Organisationsumwelt weitgehend außer Acht lässt, verfügt sie in Hinblick auf die vorliegende Arbeit insgesamt nur über eine geringe Erklärungskraft.

In der **Organisationskonzeption der offenen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.4) schließlich wird der Organisationsumwelt eine erhebliche Bedeutung für die Erklärung des Organisationsgeschehens – das schließt die formelle Organisationsstruktur mit ein – eingeräumt. Da das Handeln der öffentlichen Verwaltung „*im Wesentlichen nach außen gerichtet ist*“ (Mayntz 1997: 9), eignet sich dieser Ansatz hinsichtlich der vorliegenden Arbeit in besonderem Maße als Erklärungsmodell für die formelle Organisationsstruktur einer Behörde der planenden Verwaltung einer Stadt wie Wien. Innerhalb dieses Ansatzes wird weiters der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie der Vorzug gegenüber der Organisationsökologie sowie der Kontingenztheorie gegeben. Die **Organisationsökologie** (vgl. Kapitel 2.3.4.2) beschäftigt sich primär mit den Gründungsprozessen und dem Scheitern von Organisationen und somit mit jenem Teilaspekt der Organisationsforschung, der in Hinblick auf Verwaltungsbehörden nur von untergeordnetem Interesse ist. Die **Kontingenztheorie** (vgl. Kapitel 2.3.4.3) geht von einem sehr starken, in seiner Intensität fragwürdigen Determinismus zwischen Organisationsumwelt und formeller Organisationsstruktur aus, enthält aber gleichzeitig auch keine Erklärung für diesen. Aus diesen beiden Gründen scheidet die Kontingenztheorie als der Arbeit zugrunde liegende Theorie aus. Die **neoinstitutionalistische Organisationstheorie** (vgl. Kapitel 2.3.4.4 und 2.4) als dritte Theorie innerhalb der Organisationskonzeption der offenen Systeme hingegen bietet zum einen die Möglichkeit, Zusammenhänge zwischen der Organisationsumwelt und dem Organisations-

geschehen – im Fall der vorliegenden Arbeit der formellen Organisationsstruktur – zu erkennen und diese in weiterer Folge auch zu erklären.

Die Organisationskonzeption der sozialen Systeme und die Organisationskonzeption der rationalen Systeme bleiben in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht unberücksichtigt. Vor allem in Kapitel 4.2 bilden sie die Grundlage einer Zuordnung der verschiedenen planungstheoretischen Ansätze zu bestimmten Organisationskonzeptionen, mit deren Hilfe es gelingen soll, das Verständnis von den planungstheoretischen Ansätzen zu vertiefen.

3.2 Abgrenzung zu Systemtheorie und Verwaltungslehre

3.2.1 Abgrenzung zu Luhmanns Systemtheorie

In **Luhmanns Systemtheorie** werden **Organisationen als Systeme** betrachtet. Der Sinn der Bildung von Systemen liegt in der Schaffung abgegrenzter Bereiche, „*die es ermöglichen, die die menschliche Aufnahmekapazität überwältigende Komplexität der Welt in spezifischer Weise zu erfassen und zu verarbeiten*“ (Willke 2000: 6). In dieser System-Umwelt-Konzeption sind Organisationen „*komplexe, sinnhaft konstituierte Einheiten, die eine Vielzahl von Problemen lösen müssen, wenn sie in ihrer Umwelt bestimmte Ziele erreichen wollen*“ (ebenda: 7).

An der Grenze zwischen einem System und seiner Umwelt existiert ein **Komplexitätsgefälle**, das durch geteilte Mechanismen zur Reduktion von Komplexität (vgl. Luhmann 1971: 67) sowie intersubjektiv geteilten Sinn hergestellt wird (vgl. Kapitel 2.2.5.1). Teil eines Systems sind jedoch keinesfalls etwa Individuen (Luhmann 1976; vgl. Kapitel 2.2.4), da „*unter System ein Netz zusammengehöriger Operationen verstanden [wird], die sich von nicht-dazugehörigen Operationen abgrenzen lassen*“ (ebenda: 51).

Obwohl diese Betrachtungsweise für die vorliegende Arbeit nicht sehr nützlich erscheint, sei auf zwei Anknüpfungspunkte zwischen Luhmanns Systemtheorie und der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie hingewiesen (vgl. Hasse/ Krücken 2005: 94ff): Aus **systemtheoretischer Perspektive** (vgl. Luhmann 1966: 63ff) wie auch in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie handelt es sich bei der öffentlichen Verwaltung um ein **offenes Teilsystem der Gesellschaft**, mit deren anderen Teilsystemen die öffentliche Verwaltung in regem Kontakt steht. Auch in der **Beurteilung von Handlungen und Handelnden** als „*institutionell und kulturell gedeckte Konstrukte*“ (Luhmann 1996: 66) lassen sich Ähnlichkeiten zum Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (vgl. Kapitel 2.4.2.8) erkennen: Beide Theorien grenzen sich deutlich von Gesellschafts- und damit Organisationstheorien ab, die an konkreten Handlungen oder Handelnden, also einer akteurszentrierten Konzeptualisierung des Sozialen ansetzen (vgl. Hasse/ Krücken 2005: 97f).

3.2.2 Abgrenzung zur reinen Verwaltungslehre

Die Abgrenzung zur **reinen Verwaltungslehre**, die in ihrem Grundverständnis diese systemtheoretische Sichtweise der öffentlichen Verwaltung als offenes Teilsystem der Gesellschaft teilt (Oberndorfer 2001: 29ff), ist systematisch zu begründen: Im Unterschied zum analytischen Erkenntnisinteresse der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie geht die Verwaltungslehre **präskriptiv** vor (Mayntz 1997: 2). Daher ist sie in Hinblick auf die vorliegende Arbeit weniger als theoretische Grundlage, sondern vielmehr als **Trägerin von Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie**, also eingelagert in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung, von Bedeutung (vgl. Kapitel 3.3).

3.3 Behörden der planenden Verwaltung im Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

3.3.1 Skizze einer Behörde der planenden Verwaltung im Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

In Kapitel 3.1 wurden Verwaltungsbehörden im sozialwissenschaftlichen Sinn als Organisationen dargestellt und aus einer Reihe von Organisationskonzeptionen bzw. –theorien die neoinstitutionalistische Organisationstheorie als die der Fragestellung der vorliegende Arbeit am weitesten entsprechende identifiziert. Im Folgenden wird aufbauend auf die in Kapitel 2.4.1 vorgestellten grundlegenden Beiträge des soziologischen Neoinstitutionalismus und die in Kapitel 2.4.2 ausführlich ausgearbeiteten Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie eine fiktive **Behörde der planenden Verwaltung** skizziert. In den nachfolgenden Kapiteln 3.3.2 bis 3.3.4 wird diese mithilfe von Abbildung 1 und Abbildung 2 vereinfacht dargestellte Skizze im Detail erläutert. Dafür werden fallweise konkrete Beispiele herangezogen, die lediglich der besseren Illustration dieser Skizze dienen und deren beliebige Auswahl an vergleichbare Beispiele aus der Literatur angelehnt ist. Damit soll jene Sichtweise vermittelt werden, auf deren Basis im anschließenden Kapitel 4 spezifische Elemente der Planungstheorie als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie aufbereitet werden. Kapitel 3.3.5 geht schließlich knapp auf die doppelte Funktion von Legitimität für Behörden der planenden Verwaltung ein.

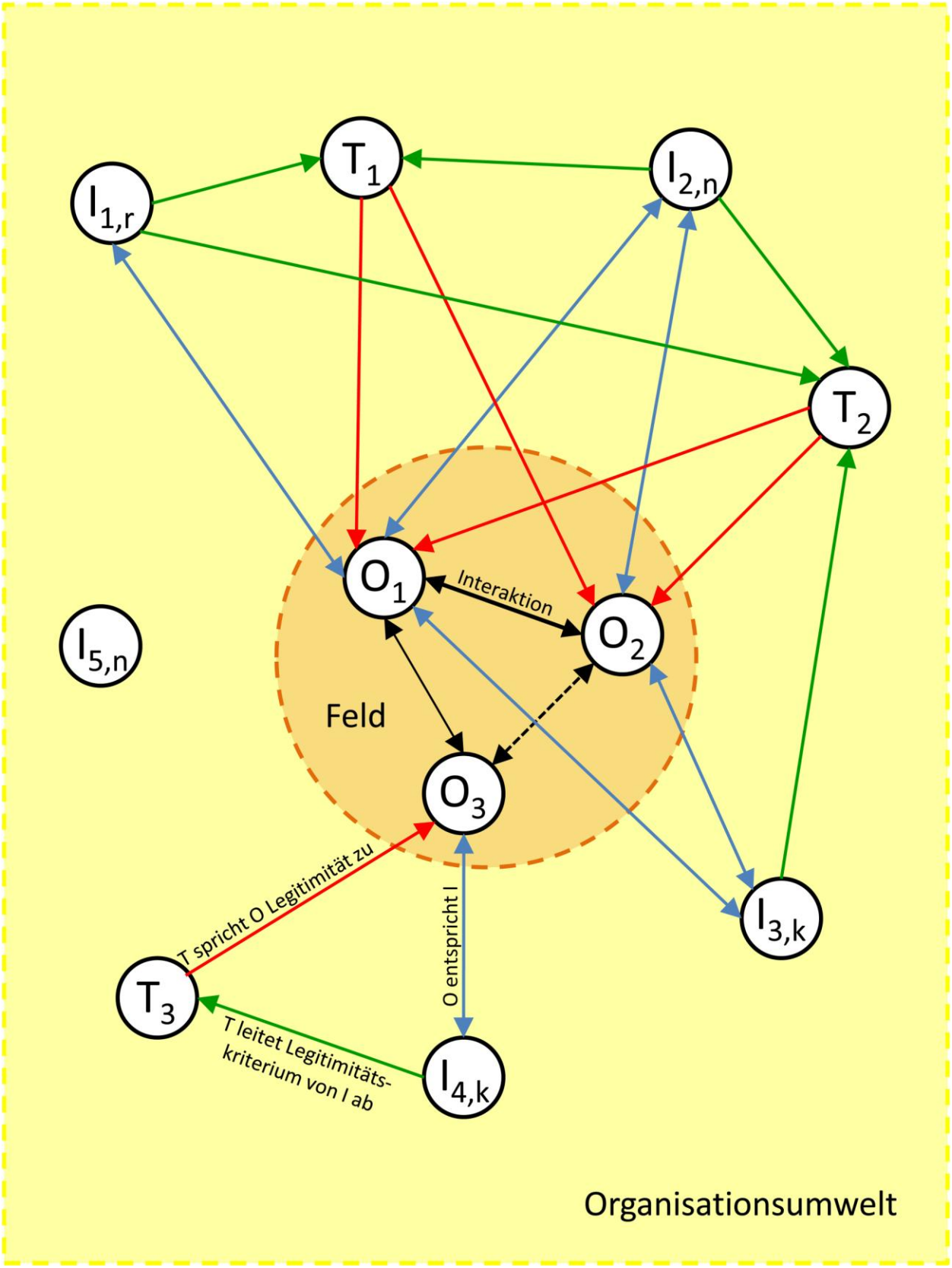
3.3.2 Organisationales Feld und Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung

Aus der vereinfachten Darstellung in Abbildung 1 wird deutlich, dass jede Behörde der planenden Verwaltung als Organisation (beispielsweise O_1 in Abbildung 1) Teil eines organisationalen Feldes ist. Dieses **organisationale Feld** umfasst all jene Organisationen (O_2 und O_3 in Abbildung 1), die bestimmte – keineswegs jedoch ausschließlich dieselben – Institutionen der **Organisationsumwelt** (I_1 bis I_4) teilen und zu denen mehr oder weniger stark ausgeprägte **Interaktionsbeziehungen** bestehen. Diese Interaktionsbeziehungen sind in Abbildung 1 exemplarisch durch schwarze Pfeile zwischen den einzelnen Organisationen dargestellt, durch deren variierende Beschaffenheit des Schaftes die unterschiedlichen **Intensitäten der Interaktionsbeziehung** ausgedrückt werden. Bei diesen weiteren Organisationen des organisationalen Feldes handelt es sich im konkreten Fall einer Behörde der planenden Verwaltung in erster Linie um andere Behörden der planenden Verwaltung des eigenen Verwaltungsapparates, anderer Städte, mitunter auch anderer Bundesländer oder gar Staaten. Die Organisationsmitglieder dieser **fachverwandten Behörden** können in ihrer Arbeit beispielsweise alle auf ein bestimmtes institutionalisiertes Planungsinstrument zurückgreifen oder vergleichbare Prinzipien im Umgang mit und in der Einbindung von Planungsbetroffenen verfolgen.

Daneben können aber ebenso mit anderen Agenden betraute Verwaltungsbehörden, private Planungsbüros oder Universitäten Teil dieses organisationalen Feldes sein. Die formelle Organisationsstruktur einer **nicht fachverwandten Verwaltungsbehörde** kann beispielsweise denselben verwaltungsrechtlichen Bestimmungen unterworfen sein. **Private Planungsbüros** profitieren etwa von institutionalisierten Praktiken, nach denen bestimmte Aufträge regelmäßig von Behörden der planenden Verwaltung vergeben werden. **Universitäten** entsenden ihre Absolventen und Absolventinnen in eine Behörde der planenden Verwaltung und tragen so dazu bei, dass sich etwa das Verständnis der Rolle der öffentlichen Hand in der Stadtentwicklung seitens der Organisationsmitglieder einer Behörde der planenden Verwaltung dem der Lehrenden an der Universität fortwährend angleicht.

Diese großzügige **Integration von verschiedenen Organisationen** in das organisationale Feld einer Behörde der planenden Verwaltung ist also denkbar, wirft aber einige Fragen auf. So ist beispielsweise zu klären, wo die **Grenze** zwischen dem organisationalen Feld und jenen Organisationen, die nicht mehr Teil dieses organisationalen Feldes sind, gezogen werden soll. Diese empirisch zu lösende Frage (vgl. Kapitel 2.4.2.5) bleibt hier unbeantwortet, da es sich nicht um eine der Fragestellungen der vorliegenden Arbeit handelt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit bleibt auch die Darstellung dieser übrigen Organisationen in Abbildung 1 aus.

Abbildung 1: Organisationales Feld, Organisationsumwelt mit Institutionen und Legitimität einer Behörde der planenden Verwaltung (Quelle: eigene Darstellung)



Die zuvor am Beispiel von Universitätsabsolventen bzw. -absolventinnen illustrierte zunehmende Angleichung bzw. **Isomorphie** mehrerer Organisationen eines organisationalen Feldes hinsichtlich bestimmter Merkmale oder Eigenschaften ist ebenfalls ein sehr bedeutender Untersuchungsgegenstand in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (vgl. v. a. Kapitel 2.4.1 und 2.4.2.5). Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit, die sich mit nur einer einzelnen Behörde der planenden Verwaltung auseinandersetzt, lässt eine Vertiefung in diesen interessanten Untersuchungsgegenstand, der eine detaillierte Betrachtung mehrerer vergleichbarer Organisationen voraussetzt, nicht zu. Mögliche diesbezügliche Fragestellungen werden in Kapitel 5.2.1 umrissen.

3.3.3 Institutionen der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung

Die in Abbildung 1 dargestellten, von den Organisationen eines organisationalen Feldes geteilten **Institutionen** (I_1 bis I_4) beinhalten jeweils unterschiedlich stark ausgeprägte regulative, normative und kulturell-kognitive Elemente (vgl. Kapitel 2.4.2.2). In Abbildung 1 wird das prägende dieser drei Elemente exemplarisch und unter der Annahme, dass dieses in der Regel eindeutig erkennbar ist, zusätzlich tiefgestellt angezeigt.

Institutionen mit vorwiegend **regulativen Elementen** – in Abbildung 1 etwa $I_{1,r}$ – sind im Falle einer Behörde der planenden Verwaltung beispielsweise Erwartungshaltungen, die in gesetzlichen Grundlagen (in Österreich vom Bundes-Verfassungsgesetz über die einzelnen Landesgesetze bis hin zur Stadtverfassung im Falle Wiens, vgl. u. a. Holzinger 2001; Neuhofer 1998) oder verwaltungsinternen Vorschriften, die sich auf die formelle Organisationsstruktur sowie Praktiken in einer Verwaltungsbehörde beziehen, verankert sind.

Bei stark auf **normativen Elementen** basierenden Institutionen – in Abbildung 1 etwa $I_{2,n}$ – handelt es sich um die an eine Behörde der planenden Verwaltung gerichteten Erwartungshaltungen – etwa effizient, im Sinne der Nachhaltigkeit oder besser vernetzt zu handeln oder organisiert zu sein –, die oft auch in konkreten Konzepten zur formellen Organisationsstruktur oder Praktiken formuliert sind. Normativ geprägte Institutionen werden beispielsweise durch eine regelmäßige Auseinandersetzung mit Best-Practice-Beispielen auf Tagungen, beim Studium von Publikation und anderen Medien oder gezielten Lokalaugenscheinen transportiert. Im Falle einer Behörde der planenden Verwaltung könnte es sich dabei beispielsweise um normative Konzepte der aktuellen Governanceforschung oder erfolgversprechende Prinzipien in der Entwicklung von Konversionsflächen handeln[9]. In der Regel sind auch **institutionalisierte Elemente der aktuellen Planungstheorie**, die sich beispielsweise mit der formellen

[9] Dangschat beschreibt einen vergleichbaren Fall in seiner Analyse des „*Münchhausen-Effekt[s] der Strategischen Raumplanung*“ (2008: 38) und stellt dabei die Frage, „*[w]arum (…) (fast) alle Städte ihr Heil in der gleichen Flucht*“ (ebenda: 48) suchen.

Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung befassen, vorwiegend normativ geprägt. Sobald diese institutionalisierten Elemente der Planungstheorie über einen längeren Zeitraum bestehen und zu einer zunehmenden institutionalisierten Erwartungshaltung an Behörden der planenden Verwaltung führen, gewinnen die regulativen und kulturell-kognitiven gegenüber den normativen Elementen an Bedeutung, da die institutionalisierten Elemente der Planungstheorie beispielsweise gesetzlich verankert werden und/ oder diesen von den Organisationsmitgliedern einer Behörde der planenden Verwaltung wie selbstverständlich entsprochen wird (vgl. Kapitel 2.4.2.7).

Die vorwiegend von **kulturell-kognitiven Elementen** geprägten Institutionen – in Abbildung 1 etwa $I_{3,k}$ – schließlich sind Typisierungen von Akteuren bzw. Akteurinnen und Handlungsskripte, denen Organisationsmitglieder einer Behörde der planenden Verwaltung wie selbstverständlich entsprechen. Vor allem bei diesen kulturell-kognitiv geprägten Institutionen handelt es sich oft um Institutionen, die auch regulativ oder normativ sehr fest verankert und somit geprägt sind. Durch eine sehr starke Identifikation der Organisationsmitglieder mit diesen Institutionen treten diese regulativen oder normativen Elemente jedoch stark in den Hintergrund und sind weitgehend unbedeutend. Im Falle einer Behörde der planenden Verwaltung handelt es sich hierbei beispielsweise um bürokratische Grundwerte, die Beamte und Beamtinnen völlig verinnerlicht haben und die auch Planungsbetroffene von den Beamten und Beamtinnen erwarten. Auch Vorstellungssysteme, die die Wirklichkeitswahrnehmung und –interpretation in einem bestimmten sozialen Kontext prägen, sind Teil dieser vorwiegend von kulturell-kognitiven Elementen geprägten Institutionen. Dazu zählen im Falle einer Behörde der planenden Verwaltung etwa politökonomische Grundannahmen, die unhinterfragt die Bedeutung, die Funktion und die Rolle der hoheitlichen Planung festlegen.

3.3.4 Legitimität einer Behörde der planenden Verwaltung, einander widersprechende institutionalisierte Erwartungshaltungen und Umgang mit diesen

3.3.4.1 Die Verleihung von Legitimität durch Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen

Entspricht – wie in Abbildung 1 durch blaue Pfeile exemplarisch dargestellt – eine Behörde der planenden Verwaltung den von einer oder mehreren Teilöffentlichkeit(en) bzw. Kontroll- oder Bezugsgruppe(n) (T_1 bis T_3) getragenen institutionalisierten Erwartungshaltungen (dieser Umstand wird in Abbildung 1 durch grüne Pfeile exemplarisch angezeigt), so wird dieser Behörde von dieser bzw. diesen Teilöffentlichkeit(en) bzw. Kontroll- oder Bezugsgruppe(n) **Legitimität zugesprochen** (rote Pfeile in Abbildung 1). Während die roten und grünen Pfeile nur jeweils eine Spitze besitzen, die die Monodirektionalität des jeweiligen Teils dieses

Prozesses[10] unterstreichen, besitzen die blauen Pfeile jeweils zwei Pfeilspitzen. Damit wird deutlich gemacht, dass Behörden der planenden Verwaltung keineswegs nur reine Empfängerinnen von institutionalisierten Erwartungshaltungen sind, sondern gleichzeitig zum einen selbst einen Beitrag zur Institutionalisierung als Prozess (vgl. Kapitel 2.4.2.2) leisten, zum anderen aber auch über strategische Optionen im Umgang mit institutionalisierten Erwartungshaltungen (vgl. Kapitel 2.4.2.8.4, ausführlicher in Kapitel 3.3.4.3) verfügen. Dieser gesamte Prozess soll anhand einer in Kapitel 3.3.3 bereits skizzierten Situation verdeutlicht werden:

Im Falle der in Best-Practice-Beispielen enthaltenen institutionalisierten Erwartungshaltungen ($I_{2,n}$ in Abbildung 1) ist etwa vorstellbar, dass eine akademische Fachöffentlichkeit (T_2 in Abbildung 1), die sich mit diesen Best-Practice-Beispielen auseinandersetzt und deren zugrunde liegende Konzepte oder Prinzipien aus verschiedenen Gründen als sinnvoll erachtet, die Umsetzung ebendieser Konzepte oder Prinzipien seitens einer Behörde der planenden Verwaltung als **Legitimitätskriterium** anwendet (grüner Pfeil in Abbildung 1). Entspricht (blauer Pfeil in Abbildung 1) nun eine Behörde der planenden Verwaltung (O_2 in Abbildung 1) dieser institutionalisierten Erwartungshaltung, so erfüllt sie damit auch das Legitimitätskriterium einer Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- oder Bezugsgruppe, hier also der akademischen Fachöffentlichkeit, und bekommt von dieser Legitimität zugesprochen (roter Pfeil in Abbildung 1).

In Abbildung 1 ist anhand exemplarischer Darstellungen solcher Prozesse gut zu erkennen, dass solche **Konstellationen zwischen einer Behörde der planenden Verwaltung, Institution und Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe** auf unterschiedliche Weise gestaltet sein können.

So kann beispielsweise eine bestimmte institutionalisierte Erwartungshaltung für die Behörden der planenden Verwaltung innerhalb eines organisationalen Feldes (noch) nicht von Bedeutung sein, da keine Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe aus dieser institutionalisierten Erwartungshaltung ein Legitimitätskriterium ableitet ($I_{5,n}$ in Abbildung 1). Ebenso ist es denkbar, dass eine bestimmte institutionalisierte Erwartungshaltung nur genau für eine einzige Behörde der planenden Verwaltung innerhalb eines organisationalen Feldes von Bedeutung ist, da nur eine einzige Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe von dieser institutionalisierten Erwartungshaltung ein Legitimitätskriterium ableitet und dies nur gegenüber einer einzigen Behörde der planenden Verwaltung innerhalb eines organisationalen Feldes geltend macht (Konstellation von $I_{4,k}$, T_3 und O_3 in Abbildung 1).

Diese beiden letztgenannten Fälle sollten aber – definitionsgemäß, wonach sich ein organisationales Feld ja dadurch auszeichnet, dass mehrere Organisationen mehrere

[10] Der Begriff „Prozess“ verdeutlicht hier, dass es sich keineswegs um einen nach immer gleichen Mustern ablaufenden Mechanismus handelt. Mit dieser Präzisierung soll die kritische Haltung gegenüber Determinismen betont werden, anhand der sich die neoinstitutionalistische Organisationstheorie von der Kontingenztheorie abgrenzt (vgl. Kapitel 2.3.4.3 und 3.1).

Institutionen teilen (vgl. Kapitel 2.4.2.5 und 3.3.2) – eher die Ausnahme sein. In der Regel sollte jede Institution für mehrere Behörden der planenden Verwaltung innerhalb eines organisationalen Feldes von Bedeutung sein und von mehr als nur einer Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe getragen werden. Diesen **Idealzustand** in unterschiedlichen Ausprägungen bilden die verschiedenen Konstellationen zwischen $I_{1,r}$, $I_{2,n}$ und $I_{3,k}$, T_1, T_2 und T_3 sowie O_1, O_2 und O_3 in Abbildung 1 ab.

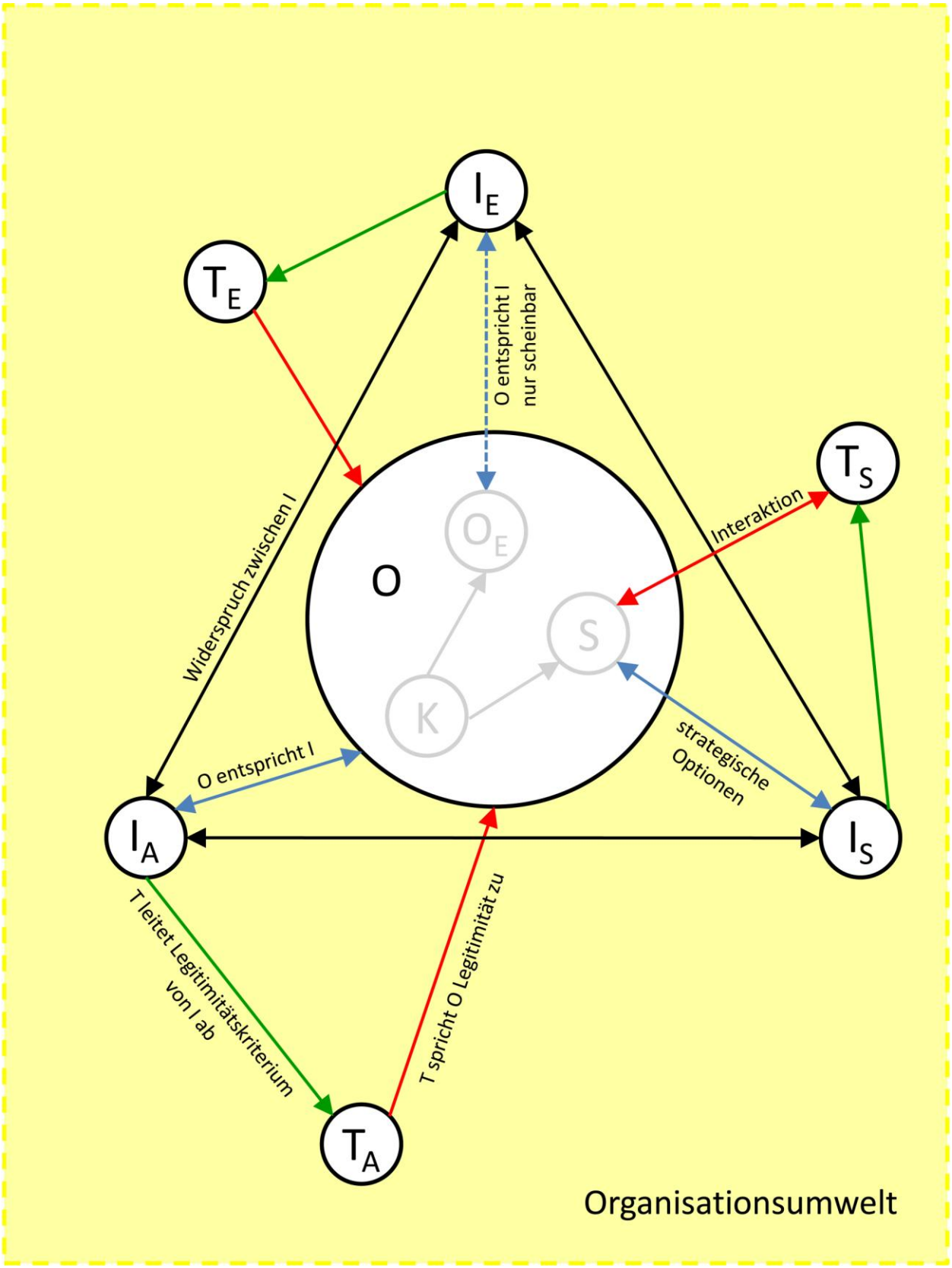
Das Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (vgl. Kapitel 2.4.2.8) bleibt dabei bis hierher (mit Ausnahme des knappen Hinweises zur Funktion der zweiten blauen Pfeilspitze) noch unberücksichtigt, da mithilfe von Abbildung 1 gleichsam das Außenleben einer Behörde der planenden Verwaltung – und selbst hier nur der genannte Idealzustand – dargestellt wird, ohne auf die strategischen Optionen im Umgang mit institutionalisierten Erwartungshaltungen näher einzugehen.

3.3.4.2 Einander widersprechende institutionalisierte Erwartungshaltungen

Nun ist es jedoch keineswegs so, dass diese **Vielzahl verschiedener Institutionen**, wie sie in Abbildung 1 dargestellt werden und in Kapitel 3.3.3 und 3.3.4.1 näher beschrieben wurden, in diesem Idealzustand widerspruchsfrei existieren. Im Gegenteil: Die in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung enthaltenen Institutionen stehen oftmals zueinander – mitunter zusätzlich auch zur tatsächlichen Tätigkeit einer Behörde der planenden Verwaltung – im **Widerspruch**. Dies trifft vor allem auf institutionalisierte Erwartungshaltungen zu, die auf dasselbe Merkmal einer Organisation – beispielsweise ihre formelle Organisationsstruktur, um beim Gegenstand der vorliegenden Arbeit zu bleiben – abzielen.

Abbildung 2, die auf Abbildung 1 aufbaut, zusätzlich jedoch das in Kapitel 2.4.2.8 vorgestellte **Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** einbezieht, illustriert diese Situation exemplarisch in einem vereinfachten Modell mit nur einer einzigen Behörde der planenden Verwaltung (O), unter Ausblendung des organisationalen Feldes sowie einer begrenzten Anzahl an institutionalisierten Erwartungshaltungen (I_A, I_E und I_S) und Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen (T_A,T_E und T_S). Widersprüche zwischen institutionalisierten Erwartungshaltungen werden in Abbildung 2 durch die schwarzen Pfeile dargestellt. Die Konstellation zwischen O, I_A und T_A dient als aus Abbildung 1 übernommener exemplarischer Idealfall im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie, gleichsam als Ausgangslage.

Abbildung 2: Entkopplung und strategischer Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen (Quelle: eigene Darstellung)



Jede der beiden mit I_A in Widerspruch stehenden Institutionen I_E und I_S der Organisationsumwelt in Abbildung 2 wird für die Legitimität der Behörde der planenden Verwaltung relevant, sobald eine der beiden Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- oder Bezugsgruppen T_E und T_S aus einer bestimmten institutionalisierten Erwartungshaltung ein Legitimitätskriterium ableitet. Eine Behörde der planenden Verwaltung sieht sich also in der Regel mit einer **Vielzahl einander widersprechender Legitimitätskriterien** verschiedener Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- oder Bezugsgruppen konfrontiert. Um bei der Situation der in Best-Practice-Beispielen enthaltenen institutionalisierten Erwartungshaltungen zu bleiben, so ist es leicht vorstellbar, dass in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung mehrere institutionalisierte Erwartungshaltungen existieren, die in Widerspruch zu den diesen Best-Practice-Beispielen zugrunde liegenden Konzepten oder Prinzipien stehen. Dazu zählen beispielsweise konkurrierende, ebenfalls aus Best-Practice-Beispielen abgeleitete und als Institutionen stark normativ geprägte Konzepte oder Prinzipien, vorwiegend regulativ geprägte – also etwa rechtlich verankerte – Institutionen oder kulturell-kognitiv geprägte Institutionen, denen zufolge eine Behörde der planenden Verwaltung beispielsweise in der Stadtentwicklung nur eine möglichst geringe Rolle spielen soll und demnach gar keine solchen Konzepte oder Prinzipien benötigt. Leiten sodann verschiedene Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen aus diesen einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen Legitimitätskriterien ab, so findet sich eine Behörde der planenden Verwaltung rasch in einer Situation wieder, in der es nicht möglich ist, all diesen institutionalisierten Erwartungshaltungen auch tatsächlich zu entsprechen. Es besteht damit für die Behörde der planenden Verwaltung die Gefahr, Legitimität nicht verliehen zu bekommen bzw. nicht erhalten zu können.

3.3.4.3 Entkopplung und strategische Optionen im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen

Ist eine Behörde der planenden Verwaltung mehreren einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen ausgesetzt, so kommt der Entkopplung bzw. dem Rückgriff auf strategische Optionen im Umgang mit diesen einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen seitens einer Behörde der planenden Verwaltung eine große Bedeutung zu. Hier gewinnt die **kulturelle Prägung** einer Behörde der planenden Verwaltung (vgl. Kapitel 2.4.2.8) an Bedeutung. Sie ist in Abbildung 2 als die der Behörde der planenden Verwaltung O immanente Organisationskultur K dargestellt.

Durch die im Zuge der **Entkopplung** (vgl. v. a. Kapitel 2.4.1 und 2.4.2.6) entstehende Legitimitätsfassade (O_E), deren Errichtung und Gestaltung von der jeweiligen Organisationskultur (K) einer Behörde der planenden Verwaltung geprägt sind (in Abbildung 2 durch den grauen Pfeil von K nach O_E dargestellt), kann es gelingen, gegenüber einem Teil der

Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen darüber hinwegzutäuschen, dass die von diesen getragenen institutionalisierten Erwartungshaltungen nur scheinbar adoptiert werden. Diese Vorgehensweise – sie ist in Abbildung 2 durch die Konstellation zwischen O, K, O_E, I_E und T_E illustriert – beschreibt und enttarnt Seiß (2007) am Beispiel der Stadtentwicklung von Wien, ohne dabei jedoch auf Konzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie zurückzugreifen. Anhand einiger exemplarischer Beispiele demonstriert Seiß dabei, wie den vor allem von Projektwerbern und Projektwerberinnen getragenen institutionalisierten Erwartungshaltungen – nämlich aus Stadtentwicklung ein möglichst profitables Geschäft zu machen – gegenüber von vielen anderen Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen getragenen institutionalisierten Erwartungshaltungen, denen nur in Form von im Stadtentwicklungsplan formulierten Zielen entsprochen wurde, von den Behörden der planenden Verwaltung der Vorzug gegeben wurde.

Über die Entkopplung hinausgehende **strategische Optionen** im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen (vgl. Kapitel 2.4.2.8.4) werden für eine Behörde der planenden Verwaltung dann erforderlich, wenn trotz einer Legitimitätsfassade bedeutenden Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen gegenüber nicht der Anschein aufrechterhalten werden kann, den von ihnen getragenen institutionalisierten Erwartungshaltungen zu entsprechen. Die Auswahl der strategischen Option im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen (in Abbildung 2 als die der Behörde der planenden Verwaltung O immanente strategische Option S dargestellt) wird entscheidend von der Organisationskultur K geprägt (verdeutlicht durch den grauen Pfeil von K nach S in Abbildung 2). Diese Situation wird in Abbildung 2 durch die Konstellation zwischen O, K, S, I_S und T_S dargestellt. Dabei ist der rote Pfeil zwischen S und I_S im Gegensatz zu Abbildung 1 und den beiden in Abbildung 2 dargestellten Konstellationen O, I_A und T_A sowie O, K, O_E, I_E und T_E mit zwei Spitzen ausgestattet. Damit wird verdeutlicht, dass der Rückgriff auf eine strategische Option im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen in der Regel in eine Form von Interaktion mit der jeweiligen Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe mündet.

Die tatsächlichen Grundlagen der Auswahl einer bestimmten strategischen Option im Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen bilden in der Regel die **Interessen der Akteure bzw. Akteurinnen**, die – wie in Kapitel 2.4.2.8 deutlich wurde – das Ergebnis einer starken kulturellen Prägung sind und durch die die in einer Behörde der planenden Verwaltung vorherrschende Organisationskultur zum Ausdruck kommt. Dangschat und Hamedinger (2009) etwa identifizieren am Wiener Beispiel eine bestimmte sozialdemokratisch geprägte und seit den 1920er Jahren fortwährend institutionalisierte politische Kultur als sehr einflussreich im Umgang mit neuen, institutionalisierten Governancepraktiken im Bereich der Stadtplanung.

3.3.5 Die doppelte Funktion von Legitimität für Behörden der planenden Verwaltung

Legitimität, die in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie für das Überleben und den Erfolg einer jeden Organisation unerlässlich ist (vgl. Kapitel 2.4.2.3), hat für **Behörden der planenden Verwaltung** eine doppelte und somit besonders bedeutende Funktion: Während für andere Verwaltungsbehörden institutionalisierte Erwartungen wie etwa Effektivität oder Effizienz (man denke etwa an kommunale Verkehrsbetriebe oder die Abfallentsorgung) von Bedeutung für die Erlangung bzw. Beibehaltung von Legitimität sind, ist in Hinblick auf die Legitimität von Behörden der planenden Verwaltung die Legitimität der Planung – also des „Produkts“ einer Behörde – selbst eine bedeutende institutionalisierte Erwartungshaltung (vgl. Kapitel 4.2).

4 Planungstheorie

4.1 Planungstheorie und neoinstitutionalistische Organisationstheorie

4.1.1 Herangehensweise an die Planungstheorie

> „In taking ideas from a number of sources (there is no endogenous body of theory) planning interprets them through its own lenses, transforms them into a spatially and institutionally specific context and then applies them either directly (...) or indirectly." (Allmendinger 2002: ix)

Diese sehr grundlegende Feststellung von Allmendinger ist der Ausgangspunkt der nun folgenden Überlegungen, wie das sehr weite Feld der **Planungstheorie** für die vorliegende Arbeit und als **Quelle von Institutionen** im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie greifbar gemacht werden kann. Es geht also darum, jene Elemente dieser „*schwierig zu positionierenden Querschnittswissenschaft*" (Peters 2004: 5) herauszuarbeiten, die aus dem Blickwinkel der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie eine Relevanz für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit – die formelle Organisationsstruktur einer Behörde der planenden Verwaltung – besitzen.
In den folgenden Kapiteln 4.1.2 und 4.1.3 werden Unterscheidungen innerhalb der Planungstheorie getroffen, die es ermöglichen, diese relevanten Elemente innerhalb der Planungstheorie gezielt zu erkennen. Kapitel 4.1.4 bietet die Grundlagen, diese Elemente einzelnen planungstheoretischen Ansätzen zuzuordnen. Abschließend stellt Kapitel 4.1.5 die Verbindung zwischen Planungstheorie und neoinstitutionalistischer Organisationstheorie her.

4.1.2 Substantielle Theorien über Planung und prozedurale Theorien des Planens

Ein erster Schritt der Annäherung an die Planungstheorie ist eine in dieser geläufige – wenn auch nicht umfassend geteilte – Unterscheidung von substantiellen Theorien über Planung einerseits und prozeduralen Theorien des Planens andererseits (siehe u. a. Peters 2004: 5; Faludi 1973: 3). Erstere, also **substantielle Theorien über Planung** (theories in planning), behandeln die Frage, „*why it [Planung an sich, Anm.] exists and what it does*" (Allmendinger 2002: 2), und helfen „*planners to understand whatever their area of concern may be*" (Faludi 1973: 3). Campbell und Fainstein formulieren die zentrale Fragestellung substantieller Theorien über Planung so:

„What role can planning play in developing the city and region within the constraints of a capitalist political economy and a democratic political system?“ (Campbell/ Fainstein 1996a: 1)

Zweitere, also **prozedurale Theorien des Planens** (theories of planning), befassen sich mit der Planung als Handwerk, also einerseits mit dem Selbstverständnis von Planerinnen und Planern, vor allem aber mit den konkreten „*ways in which they [die Planerinnen und Planer, Anm.] operate*“ (Faludi 1973: 3).

Einen Teil der prozeduralen Theorien des Planens bilden meist unterschiedlich ausführliche **Überlegungen zur formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung**. Solche Überlegungen fehlen in der Regel bei substantiellen Theorien über Planung, da das Thema der (formellen) Organisationsstruktur – wie das oben angeführte Zitat von Campbell und Fainstein demonstriert – von der zentralen Fragestellung der substantiellen Theorien über Planung nicht erfasst wird. Aus diesem Grund werden für die vorliegende Arbeit in erster Linie prozedurale Theorien des Planens betrachtet, ohne jedoch auszuschließen, dass vereinzelt auch substantielle Theorien über Planung explizit oder implizit das Thema der formellen Organisationsstruktur streifen können.

Substantielle Theorien der Planung bilden jedoch oft den **Rahmen** für prozedurale Theorien des Planens. Im Zusammenhang mit den Fragestellungen der vorliegenden Arbeit lässt sich diese **Verknüpfung** wie folgt skizzieren: Substantielle Theorien der Planung innerhalb eines planungstheoretischen Ansatzes (vgl. Kapitel 4.1.4) beinhalten in der Regel Aussagen zur Rolle sowie zur Bedeutung, die der Staat im Planungsgeschehen innehat. Faludi weist in seinem vorhin bereits erwähnten Zitat auf diesen Umstand hin: Substantielle Theorien über Planung helfen „*planners to understand whatever their area of concern may be*“ (1973: 3). Erst aufbauend auf die prinzipiellen Festlegungen von substantiellen Theorien über Planung ist es möglich, mithilfe der demselben planungstheoretischen Ansatz zugeordneten prozeduralen Theorien des Planens Aussagen hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung zu treffen.

4.1.3 Kategorien von Theorien

Judge, Stoker und Wolman (1995b) unterscheiden folgende **sechs Kategorien** von Theorien (der Planung), die unter anderem auch Allmendinger übernimmt (2002: 8f):

Normative Theorien beschreiben einen Idealzustand und geben an, wie dieser erreicht werden soll. In der Planungstheorie handelt es sich dabei meist um substantielle Theorien über Planung (vgl. Kapitel 4.1.2). **Präskriptive Theorien** „*concern themselves with how to go about things or the means*“ (Allmendinger 2002: 8) und umfassen meist prozedurale Theorien des Planens (vgl. Kapitel 4.1.2). **Empirische Theorien** erklären und interpretieren die Wirklichkeit, indem

vermutete kausale Zusammenhänge in Form von Hypothesen mit abhängigen und unabhängigen Variablen formuliert und somit überprüfbar gemacht werden. **Modelle** sind vereinfachte Abbildungen der Wirklichkeit, beinhalten nicht immer Hypothesen, sind aber dennoch testbar. **Konzeptionelle Rahmen und Sichtweisen** „*are really a linguistic analysis of situations and ideas leading to perspectives and critiques that might otherwise be lost*“ (ebenda). Das **Theoretisieren** umfasst sehr allgemein das Denken und Debattieren über bestimmte Aspekte eines Phänomens, einzelne Ideen oder andere Theorien.

Die beiden letztgenannten Kategorien von Theorien, **konzeptionelle Rahmen und Sichtweisen** sowie das **Theoretisieren**, spielen für die vorliegende Arbeit keine Rolle. Sie sind zum Teil **zu allgemein formuliert** bzw. oft **primär als Kritik am bestehenden System bzw. anderen Theorien ausgelegt** und beinhalten somit kaum in Hinblick auf die vorliegende Arbeit verwertbare Aussagen. Dies trifft etwa auf das **(neo-)marxistische Planungsmodell** zu (vgl. u. a. Harvey 1990, 1994).

Empirische Theorien sowie **Modelle** als Abbildung der Wirklichkeit kommen vor allem in den Naturwissenschaften zur Anwendung und sind daher **als Planungstheorie selten**. Zudem ist es nur schwer vorstellbar, wie sie als Quelle von Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie funktionieren können. Sehrwohl finden sie jedoch als einzelnen Planungsinstrumenten zugrunde liegende Theorien Anwendung.

Normative Theorien und vor allem **präskriptive Theorien** innerhalb der Planungstheorie behandeln in der Regel mehr oder weniger ausführlich die **Frage geeigneter Organisationsstrukturen von Behörden der planenden Verwaltung**. Zwar befassen sich die präskriptiven Theorien im Vergleich zu den normativen Theorien auf den ersten Blick – wie bereits angedeutet wurde – klarer erkennbar mit dieser Frage, dennoch dürfen folgende zwei Aspekte nicht übersehen werden: Auch präskriptive Theorien „*include some a priori assumptions and prescriptions about how the world operates or should be*“ (Allmendinger 2002: 9), denn „*all theory is to greater or lesser degree normative*“ (ebenda: 10). Normative Theorien auf der anderen Seite beschäftigen sich nicht nur mit dem besagten Idealzustand, sondern vermitteln eben auch Ideen, wie dieser erreicht werden soll.

Diese **Kategorisierung** von Judge, Stoker und Wolman ist **reichlich komplex** und in Hinblick auf die erforderlichen Unterscheidungen im Feld der Planungstheorie in der vorliegenden Arbeit **unnötig kompliziert**. Aus diesem Grund wird die – wie hinreichend dargelegt wurde – ohnedies etwas schwierig aufrechtzuerhaltende Unterscheidung in normative und präskriptive Theorien innerhalb der Planungstheorie für die vorliegende Arbeit aufgegeben und diese beiden Kategorien als **normative Theorien** zusammengefasst. Eine vergleichbare Vorgehensweise ist auch in Hinblick auf die Unterscheidung in empirische Theorien, Modelle, konzeptionelle Rahmen und Sichtweisen sowie das Theoretisieren sinnvoll, auch wenn all diese Kategorien aus bereits genannten Gründen für die vorliegende Arbeit ohnedies nicht oder nur in geringem

Maße von Bedeutung sind: Sie werden schlicht als **deskriptive bzw. analytische Theorien** subsumiert.
In der Regel sind Theorien jedoch nicht ausschließlich rein normativ oder deskriptiv bzw. analytisch. Aus diesem Grund werden im Folgenden weniger normative planungstheoretische Ansätze, sondern vielmehr **normative Elemente ausgewählter planungstheoretischer Ansätze** betrachtet.

4.1.4 Planungstheoretische Ansätze im Wandel

In der Literatur existieren nur sehr **uneinheitliche Begriffe**, um eine **Menge vergleichbar orientierter Planungstheorien** zu benennen: Campbell/ Fainstein (1996b) verwenden gleichsam synonym die Begriffe „style of planning“, „planning type“ und „planning approach“, Schönwandt (2002) spricht von „Planungsmodellen“, Selle (1998) diskutiert „Planungskulturen“, Peters (2004) bevorzugt den Begriff „Debatten“, Allmendinger (2002) entscheidet sich zwischen mehreren Begriffen für „schools“, Frey/ Hamedinger/ Dangschat (2008) schließlich stützen sich unter anderem auf den Begriff „**planungstheoretischer Ansatz**“, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Diesem letztgenannten Begriff des „planungstheoretischen Ansatzes“ wird in der vorliegenden Arbeit der Vorzug gegeben, da er am besten zum Ausdruck bringt, dass sich die Einzeltheorien trotz ihrer **gemeinsamen zentralen Merkmale und Annahmen** im Detail unterscheiden, also **kein in sich völlig homogenes Gedankengebäude** bilden.
Die **Entstehung und zeitweilige Dominanz einzelner planungstheoretischer Ansätze** in den letzten fünf Jahrzehnten ist eng verknüpft mit einem sich laufend ändernden **Steuerungsverständnis** (vgl. Frey/ Hamedinger/ Dangschat 2008) und einem fortwährenden **sozioökonomischen Wandel** (vgl. Marx 2008), die beide mit sich verändernden **Regulationsweisen** verknüpft sind. Dabei kann jedoch nicht von einer phasengeleiteten Entwicklung der Planungstheorie gesprochen werden (Davoudi/ Strange 2009b). Vielmehr existieren die einzelnen planungstheoretischen Ansätze parallel zueinander – gleichsam **sich überlagernder Schichten** (Selle 1998: 54ff) –, wobei sie jedoch zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Ausmaße an Aufmerksamkeit genossen haben:

> „[W]hat does not happen in planning is the total replacement of one school of theory with another. (...) In planning and in the social sciences generally this process is not linear – we have an accumulation rather than an evolution of theories.” (Allmendinger 2002: xiif)

Daraus abzuleiten, dass sich die einzelnen planungstheoretischen Ansätze völlig isoliert und unabhängig voneinander entwickelt haben und nach wie vor entwickeln, wäre jedoch

grundlegend falsch: Vielmehr **bauen diese mehr oder weniger aufeinander auf** und werden in der Regel als **kritische Reaktion auf bestehende Ansätze** konzipiert (Schönwandt 2002: 13).

4.1.5 Planungstheorie als Institution im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

In den vorangegangenen Kapiteln 4.1.1 bis 4.1.4 wurde hergeleitet, dass in Hinblick auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit jene **normativen Elemente in erster Linie prozeduraler Theorien des Planens** behandelt werden, die **explizit oder implizit die formelle Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung** betreffen. Als relevante Teilaspekte der formellen Organisationsstruktur dienen jene von Kieser und Kubicek (1992) bzw. Kieser und Walgenbach (2007) erarbeiteten Strukturdimensionen, die in Kapitel 2.2.3 ausführlich erläutert wurden. Dabei handelt es sich – zur Erinnerung – um die **Strukturdimensionen** Spezialisierung, Koordination, Konfiguration, Entscheidungsdelegation und Formalisierung. Daneben werden auch normative Elemente in erster Linie prozeduraler Theorien des Planens berücksichtigt, die sich auf die zwei neben der formellen Organisationsstruktur zentralen Basiselemente von Organisationen – die **Organisationsziele** (vgl. Kapitel 2.2.2) sowie die **Organisationsmitglieder** (vgl. Kapitel 2.2.4) – beziehen, sofern ein relevanter Zusammenhang mit der formellen Organisationsstruktur gegeben ist. Die beiden übrigen Basiselemente Organisationsumwelt (vgl. Kapitel 2.2.5) sowie Arbeit und Technologie einer Organisation (vgl. Kapitel 2.2.6) bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Überträgt man diese nun eingegrenzten **normativen Elemente in erster Linie prozeduraler Theorien des Planens** in das Gedankengebäude der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie, so nehmen diese Elemente die **Funktion von Institutionen** (vgl. v. a. Kapitel 2.4.2.2) ein und stellen somit einen Teil der **institutionellen Umwelt** (vgl. Kapitel 2.4.2.4) dar. Behörden der planenden Verwaltung sind somit innerhalb ihres **organisationalen Feldes** (vgl. Kapitel 2.4.2.5) Druck ausgesetzt, diesen Institutionen zu entsprechen, um von bestimmten Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen **Legitimität** (vgl. Kapitel 2.4.2.3) verliehen zu bekommen.

Diese Institutionen, als solche die normativen Elemente in erster Linie prozeduraler Theorien des Planens nun betrachtet werden, beinhalten in Anlehnung an das Dreisäulenmodell von Scott (2001) in jeweils unterschiedlich starker Ausprägung **kulturell-kognitive, normative sowie regulative Elemente** (vgl. Kapitel 2.4.2.2). Hervorzuheben ist, dass diese Institutionen **zueinander in Widerspruch** stehen sowie vollständig oder partiell (in Form einzelner kulturell-kognitiver, normativer oder regulativer Elemente) unterschiedlichen Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen als Grundlage für deren Legitimitätskriterien dienen können.

Anhand dieser analytischen Betrachtung der Institutionen lassen sich schließlich Aussagen über die Art der **Handlungsweisen der Akteure und Akteurinnen** (vgl. v. a. Kapitel 2.4.2.8) innerhalb einer Behörde der planenden Verwaltung treffen, die mit diesen Institutionen konfrontiert sind.

4.1.6 Gliederung planungstheoretischer Ansätze

Aufbauend auf die bis hierher skizzierte Einordnung der normativen Elemente in erster Linie prozeduraler Theorien des Planens als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie werden im folgenden Kapitel 4.2 jene **drei planungstheoretischen Ansätze** aufbereitet, die den planungstheoretischen Diskurs der letzten fünf Jahrzehnte dominiert haben.

Zwei dieser Ansätze – die rationale Planung (vgl. Kapitel 4.2.1) sowie die liberale Planung (vgl. Kapitel 4.2.2) werden aus einer Gliederung von Fainstein/ Fainstein (1996) übernommen. In dieser Gliederung orientieren sich Fainstein und Fainstein stark an der politikwissenschaftlichen Stoßrichtung des Sammelbandes (Campbell/ Fainstein 1996b), in dem ihr Beitrag enthalten ist und aus dem auch die in Kapitel 4.1.2 zitierte zentrale Fragestellung der (substantiellen) Planungstheorie von Campbell und Fainstein (1996a) stammt. Die **rationale Planung** beschreiben Fainstein und Fainstein (1996) als Planungsansatz des „**traditional planning**“ (266ff) und führen diesen auf die **technokratische politische Theorie** zurück (273ff). Die **liberale Planung** bezeichnen sie als Ansatz des „**incremental planning**“ (271f), der von einer **liberalen politischen Theorie** (281f) hergeleitet wird. Ergänzt werden diese beiden Ansätze durch die **kommunikative Planung** (vgl. Kapitel 4.2.3), die in der aktuellen planungstheoretischen Debatte am meisten Aufmerksamkeit genießt.

Diese drei hier vorgestellten Ansätze orientieren sich an den **substantiellen Theorien über Planung**, beinhalten damit aber jeweils – wie in Kapitel 4.1.2 erörtert – die für die vorliegende Arbeit relevanten **prozeduralen Theorien des Planens**. Die Gliederung der Planungstheorie in diese drei grundlegenden Ansätze ist – mit punktuellen Abweichungen und verschiedenen Schwerpunktsetzungen – in vielen Texten, die sich mit den unterschiedlichen planungstheoretischen Ansätzen befassen, gebräuchlich (vgl. u. a. Peters 2004; Allmendinger 2004; Frey/ Hamedinger/ Dangschat 2008; Davoudi/ Strange 2009b). Diese punktuellen Abweichungen umfassen in der Regel substantielle Theorien über Planung, die vornehmlich der Kategorie der konzeptionellen Rahmen und Sichtweisen (vgl. Kapitel 4.1.3) zuzuordnen sind und damit für die vorliegende Arbeit keine Rolle spielen. Dabei handelt es sich – wie in diesem Zusammenhang bereits genannt – in erster Linie um politökonomische planungstheoretische Ansätze, wie etwa den **(neo-)marxistischen**, den Fainstein und Fainstein als Ansatz des „**equity planning**“ in ihrer Gliederung führen (1996: 278ff). Auch der Ansatz des „**democratic planning**“, zu dem

Fainstein und Fainstein etwa die Advokatenplanung zählen (ebenda: 275ff), ist für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung, da in diesem Ansatz zwar prozedurale Theorien des Planens ein Rolle spielen, diese aber keine verwertbaren Aussagen über die formelle Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung beinhalten.

Deutlich anders tritt etwa Schönwandt (2002: 30ff) an die Aufgabe einer Identifikation zentraler planungstheoretischer Ansätze – er spricht von **Generationen** – heran: Einer ersten Generation von Planung, die sich mit dem in der vorliegenden Arbeit verwendeten Ansatz der rationalen Planung deckt, folgt eine zweite Generation von Planung, die sich durch die Ablehnung der ersten Generation auszeichnet und der „*die These zugrunde liegt, eine systematische Theorie der Planung sei nicht formulierbar*" (ebenda: 34). Den bisherigen Endpunkt dieser Generationenabfolge bildet die von Schönwandt propagierte **Planungstheorie der dritten Generation**, die sich stark an der Systemtheorie orientiert. Für die vorliegende Arbeit erscheint diese Gliederung als ungeeignet: Vor allem das Konzept einer **phasengeleiteten Entwicklung** der Planungstheorie, das in Schönwandts Abfolge von Generationen der Planung zum Vorschein kommt, ist für die in der vorliegenden Arbeit vorgenommene Verknüpfung von Planungstheorie und neoinstitutionalistischer Organisationstheorie (vgl. Kapitel 4.1.4) kaum hilfreich. Auch die starke Fokussierung auf die **Systemtheorie**, die Schönwandts Planungstheorie der dritten Generation charakterisiert, ist einzigartig und steht damit im Widerspruch zum Mainstream der Planungstheorie, der in der kommunikativen Planung – die weitgehend ohne die Konzepte der Systemtheorie auskommt – den derzeit meistdiskutierten planungstheoretischen Ansatz sieht. Schließlich ergeben sich – trotz einer versuchten Abgrenzung seitens Schönwandt (2002: 56f) – einige deutliche Überschneidungen mit der **rationalen Planung**, allen voran hinsichtlich des in der Planungstheorie der dritten Generation bedeutenden Kreislaufprozesses. Auch aus diesem letztgenannten Grund wäre es schwer zu argumentieren, Schönwandts Generationenabfolge allgemein und speziell die Planungstheorie der dritten Generation als Grundgerüst bzw. einen Teil davon für eine Einordnung von planungstheoretischen Ansätzen heranzuziehen.

4.2 Planungstheoretische Ansätze

4.2.1 Rationale Planung

4.2.1.1 Der planungstheoretische Ansatz der rationalen Planung

4.2.1.1.1 Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung und zugrundeliegende Regulationsweise

Der Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung besteht in einer mithilfe des **technischen Fortschritts** voranzutreibenden **Verbesserung der Lebensverhältnisse** der Masse der Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg. Dabei sollen es **Technokraten bzw. Technokratinnen** sein, die die erforderlichen Veränderungen im Sinne eines **eindeutig definierten Gemeinwohls** und mithilfe ihrer Expertise vorantreiben (Fainstein/ Fainstein 1996: 273ff). Diese Grundannahmen entsprechen der **fordistischen Regulationsweise** der Nachkriegszeit und der Jahre des starken Wirtschaftswachstums, in denen der Staat die zentralen Funktionen im Wirtschaftsgeschehen innehatte. Charakteristisch für die fordistische Regulationsweise ist auch eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung, die in der Begriffsschöpfung des „**politisch-administrativen Systems**“ zum Ausdruck kommt (vgl. u. a. Amin 1994b; Hirsch 1995: 75ff).
Um dem Anspruch dieses „*Gott-Vater-Modell[s]*“ (Siebel 1989: 91) zu entsprechen, sind ein Zusammenwirken sowie eine ganzheitliche Betrachtung aller Ebenen der staatlichen Politik erforderlich. Daraus leitet sich der für den Ansatz der rationalen Planung ebenfalls geläufige Begriff des „**comprehensive plannings**“ ab, der das Kernverständnis des Ansatzes der rationalen Planung als substantielle Theorie über Planung kompakt auf den Punkt bringt (Selle 2005: 65).

4.2.1.1.2 Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung

Den prozeduralen Theorien des Planens wird im Ansatz der rationalen Planung eine zentrale Rolle zugesprochen. Ihnen liegt eine **positivistischen Sichtweise** zugrunde, derzufolge „*cities and regions are complex sets of connected parts which are in constant flux*“ (Allmendinger 2002: 43). Aus dieser Sichtweise heraus wird argumentiert, dass es – nicht zuletzt dank

zunehmend leistungsfähigerer Rechner – möglich ist, diese komplexen Systeme[11] zu **verstehen** und in sie **einzugreifen** (vgl. Davoudi/ Strange 2009b), da alle Menschen individuell oder kollektiv vorhersehbar handeln:

> „Planning seeks to regulate or control the activity of individuals and groups in such a way as to minimise the bad effects which may arise, and to promote better 'performance' of the physical environment in accordance with a set of broad aims and more specific objectives in the plan." (McLoughlin 1969: 59)

Während die **Aufgabe des Eingreifens** den **Planern bzw. Planerinnen** zukommt, herrscht hinsichtlich der Frage der Verantwortung für das Formulieren der Ziele kein einheitliches Bild. Faludi (1973) tritt als einer von wenigen in Anlehnung an Max Weber dafür ein, die politischen Entscheidungen von der bürokratischen Umsetzung strikt zu trennen. Diese Ansicht wird jedoch nicht von vielen Vertretern bzw. Vertreterinnen des Ansatzes der rationalen Planung geteilt, was bezeichnend für die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems ist:

> „[O]ne of the most forceful arguments for placing primary responsibility for goal formulation on the planner (…) [is] the assumption, traditional to professionals, that, in some way, they 'know more' about the situations on which they advise than do their clients." (Chadwick 1971: 121)

Um ein bestimmtes, vom politisch-administrativen System formuliertes, in jedem Fall aber widerspruchsfreies **Ziel zu erreichen**, wird im Ansatz der rationalen Planung die folgende **Vorgehensweise** verfolgt (vgl. u. a. Friedmann 1987: 37f; McLoughlin 1969: 95ff; Siebel 1989: 91; Schönwandt 2002: 13f; Davoudi/ Strange 2009b: 23): Einer systematischen Analyse folgt die logische Erarbeitung von Handlungsalternativen, deren Konsequenzen vergleichend beurteilt werden. Die dabei als am besten geeignet ausgewählte Handlungsalternative wird dann umgesetzt und schließlich evaluiert.

Die **systematische Analyse** beruht auf vollständiger Information und erfolgt vor allem auf Basis zahlreicher Karten, mit deren Hilfe das umfangreiche gesammelte Wissen – teilweise vereinfacht – dargestellt wird[12]. Die **logische Erarbeitung von Handlungsalternativen** ist ein Prozess, bei dem Planer bzw. Planerinnen mitunter in hohem Maß intuitiv agieren, also auf ihr Fachwissen sowie ihre Erfahrung zurückgreifen. Das Ergebnis sind in der Regel Kataloge, die einzelne Maßnahmen bestimmten Zielen oder Unterzielen zuordnen. Die **vergleichende Beurteilung der Konsequenzen** ist das Ergebnis der Quantifizierung aller zu erwartenden Auswirkungen der einzelnen Handlungsalternativen und deren Vergleich, etwa in Form von

[11] Der im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung verwendete Systembegriff (vgl. v. a. Kapitel 4.2.1.2.2) unterscheidet sich fundamental von Luhmanns Systembegriff (vgl. v. a. Kapitel 3.2.1) und darf somit nicht mit diesem gleichgesetzt bzw. verwechselt werden.

[12] Diesen Schritt der systematischen Analyse beschreibt etwa McLoughlin (1969: 125ff) sehr ausführlich und anschaulich.

Kosten-Nutzen-Analysen. Auch die **Umsetzung und Durchführung** der letztlich ausgewählten Handlungsalternative wird kontrolliert und obliegt damit – etwa im Falle einer bestimmten Infrastruktur – dem Staat. Die abschließende **Evaluierung** erfolgt von der Bürokratie selbst und besteht darin zu untersuchen, ob die eingangs formulierten Ziele erreicht werden konnten.
Durch diese auf **instrumenteller Rationalität** basierende Vorgehensweise wird eine **formelle Rationalität** hergestellt (Allmendinger 2002: 54), die gemeinsam mit der Expertise der involvierten Technokraten bzw. Technokratinnen zur bestmöglichen Erreichung der zuvor genannten Ziele führt und so der Behörde der planenden Verwaltung und damit ihrer Planung Legitimität verleiht.
Der Ansatz der rationalen Planung mit seiner zugrunde liegenden systemtheoretischen Betrachtungsweise „*is not simply a method for planning that can be picked off the shelf by planners. It also has implications for issues such as the organisation of planning departments, teaching and skills*“ (Allmendinger 2002: 49). Allmendinger weist hier auf die **Bandbreite an Aspekten des Planungsprozesses** (und darüber hinausgehender Bereiche wie die Ausbildung von Planern bzw. Planerinnen) hin, zu denen in den prozeduralen Theorien des Planens innerhalb des Ansatzes der rationalen Planung teils sehr ausführliche Überlegungen angestellt werden. In der vorliegenden Arbeit wird jedoch darauf verzichtet, auf all diese Aspekte einzugehen. Eine Ausnahme bilden die von Allmendinger genannten **Überlegungen hinsichtlich der Organisation von Behörden der planenden Verwaltung**, die im folgenden Kapitel 4.2.1.2 ausführlich behandelt werden.

4.2.1.2 Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung

4.2.1.2.1 Aussagekraft prozeduraler Theorien im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung

> „[M]ost planning offices now and in the future will need access to at least a small or medium-sized computer as well as more modest equipment such as automatic electronic calculating machines.” (McLoughlin 1969: 300)

Neben einem aus heutiger Sicht mitunter humoristischen Aspekt beinhaltet diese im Jahr 1969 von McLoughlin formulierte Prognose bzw. Forderung den deutlichen Hinweis, dass innerhalb des Ansatzes der rationalen Planung die **prozeduralen Theorien der Planung** bis weit hinab auf die Ebene sehr spezifischer, die Behörden der planenden Verwaltung betreffender Fragestellungen **deutliche Aussagen** beinhalten. Aus der umfangreichen Literatur, die sich im Rahmen des Ansatzes der rationalen Planung mit den **Behörden der planenden Verwaltung** –

hier vor allem mit der **formellen Organisationsstruktur** – auseinandersetzt, werden im Folgenden die die Fragestellungen der vorliegenden Arbeit betreffenden Kernkonzepte von zwei maßgeblichen Werken vorgestellt, die idealtypisch für den Ansatz der rationalen Planung sind und in diesem Zusammenhang regelmäßig zitiert werden (vgl. u. a. Allmendinger 2002; Davoudi/ Strange 2009b; Schönwandt 2002; Peters 2004; Frey/ Hamedinger/ Dangschat 2008).

4.2.1.2.2 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung

McLoughlin, von dem die in Kapitel 4.2.1.2.1 zitierte Prognose bzw. Forderung hinsichtlich der zukünftigen Bedeutung von Computern stammt, schließt sein im Jahr 1969 erschienenes Buch mit dem Titel „**Urban and Regional Planning. A Systems Approach**“ mit einem Kapitel über „*Implications of a Systems Approach to Planning*“ (297ff) ab, nachdem er sich davor sehr ausführlich den einzelnen Schritten der in Kapitel 4.2.1.1 vorgestellten Vorgehensweise des Planens widmet. Die **zentrale Aufgabe und Funktionsweise einer Behörde der planenden Verwaltung** formuliert McLoughlin so:

> „Models therefore must be the technical heart of the operations of the planning office. All of its personell will be involved in their building, operation and improvement, though at different levels and frequencies and from varying points of view. (…) The technical head of the organisation and his senior staff will maintain an overview.” (McLoughlin 1969: 299)

Nach einer detaillierten Aufschlüsselung der **Funktionen** jener Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen, die hierarchisch unter der technischen Leitung der Behörde der planenden Verwaltung agieren, unterstreicht McLoughlin die Bedeutung der **Einbeziehung mehrerer Behörden innerhalb eines größeren Verwaltungsapparates**, um von diesen regelmäßig mit **relevanten Informationen für das zentral verwaltete Modell** versorgt zu werden (McLoughlin 1969: 300ff). Die **technische Leitung** sollen **Planer bzw. Planerinnen** innehaben, die in den Worten McLoughlins „*simply specialists in the higher-order systems in the given context*“ (ebenda: 306) sind. Die übrigen **nachgeordneten Abteilungen** beschäftigen ebenso **hochspezialisierte Experten bzw. Expertinnen**, auf deren Wissen und Fähigkeiten im jeweiligen Bedarfsfall zurückgegriffen werden kann (ebenda: 309).

Faludi, der mit seinem 1973 veröffentlichten Werk „**Planning Theory**“ ein extremes Beispiel einer auf den Prozess reduzierten Planungstheorie vorlegte, richtet seine Konzepte hingegen nicht explizit auf die Bedürfnisse einer systemtheoretischen Betrachtungsweise von Planung aus. Vielmehr steht bei ihm eine **Rationalität im Sinne Webers** (vgl. Kapitel 2.3.2.2) im Vordergrund, von der Faludi seine **prozedurale Planungstheorie** herleitet. Mit einem direkten Hinweis auf die Arbeit von McLoughlin (1969) plädiert Faludi gleich zu Beginn seiner „Planning

Theory“ (1973) dafür, **vollständige Information nicht als Garant und einzig relevant für eine gute Planung** anzunehmen:

> „I certainly do not wish to argue that understanding the forces operating in the planners’ area of concern is irrelevant, or that efforts directed towards the deepening of this understanding may not lead to improvements in planning. It is only that a second range of problems exists which planners face. These are different in kind from those of understanding their area of concern. They relate to the planner himself, the agencies in which he operates, and the procedures which he adopts.” (Faludi 1973: 5)

Faludi konzentriert sich folglich darauf, eine **Behörde der planenden Verwaltung als Apparat zur Herstellung formeller Rationalität** zu konzipieren. Er bedient sich dabei der **Analogie zum menschlichen Verstand** (Faludi 1973: 54ff) und unterstellt, „*that planning agencies have components serving the same purposes as the components of the human mind engaged in operational thinking, and that the information processes occurring in a planning agency show patterns similar to those of operational thinking*” (Faludi 1973: 58). Aufbauend auf diese Analogie entwirft Faludi ein Modell. Dieses beinhaltet – vereinfacht und mithilfe der englischsprachigen Ausdrücke Faludis dargestellt – einen receptor, der relevante Informationen wahrnimmt und diese an ein memory weitergibt, aus dem wiederum ein selector mögliche Reaktionen auswählt. Als Ergebnis verursacht schließlich ein effector Veränderungen in der Umwelt der Behörde der planenden Verwaltung. Diese besteht somit – übersetzt in die Terminologie der Behörde der planenden Verwaltung – aus einem survey unit (=receptor), einer development plan section (=memory), einem planning committee (=selector) sowie einer development control section (=effector), die jeweils **bestimmte Funktionen** erfüllen und Teil eines **komplexen Gefüges** sind[13].

Aus der Einsicht heraus, dass dieses komplexe Gefüge in der Praxis um allerhand Abkürzungen ergänzt und vereinfacht wird (ebenda: 81ff), fügt Faludi jeweils mehrere spezialisierte Behörden der planenden Verwaltung zu **multi-planning agencies** zusammen. Diese beschreibt er wie folgt:

> „By a multi-planning agency I mean any number of planning agencies with an overlapping action space attempting to continuously co-ordinate what they are doing with a cumulative rationalizing effect so that one may see ’comprehensive planning as a process’.“ (Faludi 1973: 207f)

Die **Spezialisierung** und die damit einhergehende **Koordination** machen es für Faludi erforderlich, über der Ebene gleichwertiger Behörden der planenden Verwaltung eine zusätzliche **strategic planning agency** zu positionieren, die für die Einhaltung formeller

[13] Auf die Darstellung dieses komplexen Gefüges wird hier verzichtet, da daraus keine in Hinblick auf die Fragestellungen der vorliegenden Arbeit relevanten zusätzlichen Einsichten zu gewinnen sind.

Rationalität in den nachgeordneten Behörden der planenden Verwaltung verantwortlich ist und diesen bestimmte Aufgaben sowie Ressourcen zuweist (ebenda: 207ff).
Sowohl McLoughlin als auch Faludi stützen ihre Theorie auf den **Steuerungsmodus der Hierarchie**, dem als einzigem zugetraut wird, die geforderte instrumentelle Rationalität sicherzustellen. Der Steuerungsmodus der Hierarchie kommt dabei sowohl innerhalb der Behörde der planenden Verwaltung als auch im Verhältnis zwischen der Behörde der planenden Verwaltung (so wie dem gesamten politisch-administrativen System) und den nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen zur Anwendung.

4.2.1.2.3 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung hinsichtlich der Strukturdimensionen

Die mit Sicherheit extrem an den Bedürfnissen einer systemtheoretischen Betrachtungsweise von Planung orientierten Konzepte von **McLoughlin** (vgl. Kapitel 4.2.1.2.2) besitzen hinsichtlich der in Kapitel 2.2.3 vorgestellten **Dimensionen der formellen Organisationsstruktur** einiges an Aussagekraft:
McLoughlins prozedurale Theorie der Planung fordert einen hohen Umfang an **Spezialisierung**, da sie eine Vielzahl unterschiedlicher Teilaufgaben formuliert und diese auf verschiedene Stellen und Positionen verteilt. Es handelt sich dabei primär um eine Spezialisierung auf Verrichtungen. Dies geschieht in mehreren Abteilungen, von denen nur eine Abteilung die Entscheidungs- und Leitungsaufgaben wahrnimmt.
Dieser hohe Umfang an Spezialisierung erzeugt einen erheblichen **Koordination**sbedarf, der in erster Linie in Form der Vorauskoordination gedeckt wird. Als Koordinationsinstrumente werden primär persönliche Weisungen, Programme und in geringerem Maße Pläne eingesetzt, die den nachgeordneten Stellen und Abteilungen nur ein minimales Maß an Verantwortung überlassen.
Die **Konfiguration** zeichnet sich durch eine hohe Gliederungstiefe aus. Das Stellengefüge lässt sich eindeutig dem Idealtyp eines Einliniensystems zuordnen und umfasst keine Stabstellen. Die Leitungsspanne ist sehr gering.
Durch die Ausrichtung aller Tätigkeiten auf das zentral verwaltete Modell hin ist die **Entscheidungsdelegation** nur minimal. Diese liegt damit in McLoughlins prozeduraler Theorie der Planung sehr nahe am idealtypischen Grenzfall der Entscheidungszentralisation.
Die **Formalisierung** der formellen Organisationsstruktur ist insgesamt sehr hoch. Allein das Ausmaß, in dem die Gedanken zur formellen Organisationsstruktur ausformuliert sind, weist auf einen hohen Grad der Strukturformalisierung hin. Ebenso lässt sich die geforderte Aufgabenteilung zwischen technischer Leitung und nachgeordneten Stellen und Abteilungen nur mithilfe einer durchgehenden Aktenmäßigkeit bewerkstelligen. Hinsichtlich der Leistungsdokumentation finden sich hingegen keine eindeutigen Hinweise.

Vor dem Hintergrund allgemeiner – auch von **Faludi** mitgetragener – Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung (vgl. Kapitel 4.2.1.1) lassen sich aus den in Kapitel 4.2.1.2.2 vorgestellten Konzepten Faludis hinsichtlich der in Kapitel 2.2.3 vorgestellten **Dimensionen der formellen Organisationsstruktur** einige Aussagen ableiten:

Faludis prozedurale Theorie der Planung geht ebenso wie die prozedurale Theorie der Planung von McLoughlin von einem hohen Umfang an **Spezialisierung** aus. Faludi stellt die Spezialisierung jedoch nicht als ganz so rigoros auf im Endeffekt unhinterfragte Verrichtungen orientiert dar wie McLoughlin, bei dem alle Abteilungen und Stellen gleichsam unbeseelt dem zentral verwalteten Modell zu dienen haben. Vor allem das Konzept der multi-planning agencies, die nur hinsichtlich einiger zentraler Vorgaben von der strategic planning agency gelenkt werden, lässt sich in Ansätzen als Spezialisierung auf Objekte interpretieren, mit deren Herstellung jeweils eine bestimmte Abteilung befasst ist. In Summe jedoch – vor allem aufgrund der Verwendung der Analogie zum menschlichen Verstand – hinterlässt Faludis prozedurale Theorie der Planung den Eindruck, auf einer Spezialisierung auf Verrichtungen zu basieren.

Die für dieses Gefüge aus spezialisierten Abteilungen erforderliche **Koordination** erfolgt primär in Form der Vorauskoordination. Zwar räumt Faludi durch seine Begründung der Forderung nach einer strategic planning agency die Möglichkeit und vereinzelte Notwendigkeit von Feedbackkoordination mehr oder weniger deutlich ein, jedoch ist es nicht erklärtes Ziel dieser strategic planning agency, erst im Falle einer „von unten nach oben“ laufenden Feedbackkoordination unterstützend einzugreifen, sondern eine solche Situation durch Vorauskoordination erst gar nicht eintreten zu lassen. Als Koordinationsinstrumente werden demnach – wie bei McLoughlin – primär persönliche Weisungen und Programme eingesetzt, wenngleich Pläne bei Faludi nicht von vornherein ausgeschlossen scheinen. Durch Faludis Berufung auf Webers Idealtyp der Bürokratie ließe sich in seine prozedurale Theorie der Planung aus heutiger Sicht auch die Koordination durch Organisationskultur hineinreklamieren, die handlungssteuernde Normen und Werte als Grundlage besitzt. Dafür fehlen bei Faludi jedoch eindeutige Hinweise.

Die **Konfiguration** ist mit der bei McLoughlin vergleichbar: Das Stellengefüge weist eine hohe Gliederungstiefe auf und lässt sich am besten als Einliniensystem ohne zusätzliche Stabstellen beschreiben. Die Leitungsspanne – vor allem innerhalb einzelner Abteilungen – ist gering.

Die **Entscheidungsdelegation** umfasst keine zentralen Entscheidungsbefugnisse, sieht allerdings – im Unterschied zu McLoughlin – Entscheidungsdelegation prinzipiell vor. Insgesamt ist jedoch auch Faludis prozedurale Theorie der Planung dem idealtypischen Grenzfall der Entscheidungszentralisation deutlich näher als dem der Entscheidungsdezentralisation.

Die **Formalisierung**, hier vor allem die Aktenmäßigkeit, steht bei Faludi durch seine Anlehnung an Webers Idealtyp der Bürokratie noch deutlicher im Mittelpunkt als bei McLoughlin. Doch auch der Strukturformalisierung wird eine hohe Bedeutung beigemessen. Die Leistungsdoku-

mentation bleibt auch bei Faludi unerwähnt, ihr käme jedoch auch durch das hohe Maß an Vorauskoordination keine besondere Aufgabe zu.

Innerhalb des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung herrscht bei den Kernkonzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung – zusammengefasst betrachtet – hinsichtlich der Strukturdimensionen ein weitgehend einheitliches Bild. Tabelle 3 fasst die Ausprägungen dieser Strukturdimensionen zusammen.

Tabelle 3: Ausprägung der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung (Quelle: eigene Darstellung)

Strukturdimension	*Teildimension*	*Ausprägung*
Spezialisierung	Umfang der Spezialisierung	hoch
	Art der Spezialisierung	Spezialisierung auf Verrichtungen
	Bedeutung von Abteilungen	hoch
Koordination	Art der Koordination	Vorauskoordination
	Koordinationsinstrumente	persönliche Weisung, Programme, (Pläne)
Konfiguration	Ausmaß Gliederungstiefe	hoch
	Leitungsspanne	gering
	Ein-/ Mehrliniensystem	Einliniensystem
	Bedeutung von Stabstellen	gering
Entscheidungsdelegation	näherer Idealtyp	Entscheidungszentralisation
Formalisierung	Strukturformalisierung	hoch
	Bedeutung von Aktenmäßigkeit	hoch
	Bedeutung von Leistungsdokumentation	hoch
zentraler Steuerungsmodus: Hierarchie		
zugrundeliegende Regulationsweise: Fordismus		
Legitimität durch: formelle und damit instrumentelle Rationalität		

4.2.1.2.4 Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung

Versucht man die Organisationskonzeption zu bestimmen, die hinter dem planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung steht, so fallen umgehend einige Übereinstimmungen mit der **Organisationskonzeption der rationalen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.2) auf: Im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung werden Behörden der planenden Verwaltung – also Organisationen – als **Instrumente** begriffen, mit deren Hilfe bestimmte Ziele auf rationale Art und Weise erreicht werden sollen. Diese **Ziele** sind zudem in der Regel klar spezifiziert, um den Organisationsmitgliedern klare Präferenzordnungen für ihre Handlungsentscheidungen vorzugeben. Eine weitere wichtige Funktion wird der **Formalisierung** zugesprochen, die für die Standardisierung und Regulierung des Verhaltens der Organisationsmitglieder von Bedeutung ist.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass damit zwar sehr wohl **Organisationen**, nicht jedoch Individuen an sich als **rationale Akteure bzw. Akteurinnen** betrachtet werden. Konzepte, wie sie in den institutionenökonomischen Theorien enthalten sind, spielen im Zusammenhang mit dem planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung somit keine Rolle.

4.2.2 Liberale Planung

4.2.2.1 Der planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung

4.2.2.1.1 Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und zugrundeliegende Regulationsweise

Der Ursprung des Ansatzes der liberalen Planung liegt in der liberalen politökonomischen Theorie, die die **Freiheit des Einzelnen** sowie die **Überlegenheit des Marktes** als Grundannahmen beinhaltet. Daraus werden zwei zentrale Argumente abgeleitet, aufgrund derer **staatliches Handeln prinzipiell abgelehnt** bzw. nur in wenigen Fällen als sinnvoll und wünschenswert erachtet wird: Einerseits ist es nicht möglich, aus der Vielzahl der Einzelinteressen von rational handelnden Akteuren bzw. Akteurinnen ein Gemeinwohl eindeutig als Wert zu definieren, auf den staatliches Handeln ausgerichtet sein könnte. Andererseits wird staatliches Handeln in der Regel als nicht geeignet dafür betrachtet, Marktversagen zu korrigieren, da dazu nur der Markt selbst in der Lage ist (Fainstein/ Fainstein 1996: 281f; Allmendinger 2002: 95ff; Moroni 2005). Diese liberalen Grundüberlegungen finden ihre Entsprechung in einer **postfordistischen Regulationsweise**, in der der Staat im schlechtesten Fall in der Rolle eines **Nachtwächterstaates**, im besten Fall in der Rolle eines **Gewährleistungs- oder Wettbewerbsstaates** gesehen wird (vgl. u. a. Amin 1994b; Hirsch1995: 101ff; Jessop 1994).

Der planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung wurde sowohl aus der prinzipiellen **Ablehnung des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung** (vgl. Kapitel 4.2.1) als auch aus der **Beobachtung dessen weitgehenden Scheiterns in der Praxis** heraus entwickelt. Die dabei entstandenen Theorien beziehen sich jedoch nicht im jeweils gleichen Maße eindeutig auf die liberale politökonomische Theorie und sind daher auch nicht in jedem Fall eindeutig dem planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung zuzuordnen. Diesbezüglich herrscht auch in der Literatur ein uneinheitliches Bild (vgl. u. a. Allmendinger 2002; Fainstein/ Fainstein 1996; Selle 2005; Peters 2004; Müller 2004; Schönwandt 2002). Für die vorliegende Arbeit wird folgende Auswahl von Theorien getroffen, die dem planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung zugeschrieben werden: **Inkrementalismus, Planung durch Projekte und perspektivischer Inkrementalismus**.

4.2.2.1.2 Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung

Bevor nun mithilfe dieser drei Theorien die Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung diskutiert werden, gilt es zu klären, welcher **Aktionsraum** dem staatlichen Handeln und hier vor allem der **Raumplanung**[14] in der liberalen politischen Theorie zugestanden wird. Dafür lohnt sich ein kompakter Blick auf die Arbeit von Hayek, einem der bedeutendsten liberalen Theoretiker. Seine **Kernargumente für die Überlegenheit des Marktes** lauten (für eine Zusammenfassung siehe u. a. Allmendinger 2002; Moroni 2005): Staatliche Planung „*interferes with the market, reduces personal liberty and undermines the rule of law by creating discretion within the state apparatus*“ (Allmendinger 2002: 95). Allein der Markt ist in der Lage, mithilfe des Preismechanismus eine optimale Allokation der Ressourcen und damit die Koordination individuellen Handelns sicherzustellen. Moroni (2005) etwa bezeichnet das Ergebnis dieser Koordination als „ordine sociale spontaneo“. Unabhängig davon wird die Komplexität der Gesellschaft als nicht reduzierbar betrachtet, wodurch die Bildung von Modellen nicht möglich ist: Planer und Planerinnen „*cannot hope to replicate this as they can only know a tiny part of society*“ (Allmendinger 2002: 96).
Daraus schließt Hayek, dass dem Staat nur eine sehr beschränkte Rolle zukommt, nämlich die Sicherstellung des rule of law, die Bereitstellung elementarer Infrastrukturen und reiner öffentlicher Güter (beispielsweise der Landesverteidigung) sowie die Schlichtung in Streitfragen, etwa durch Gerichte. Auch die Raumplanung wird von Hayek nicht per se abgelehnt, da nur damit negative externe Effekte verhindert und bestimmte reine öffentliche Güter bereitgestellt werden können:

> „In The Constitution of Liberty Hayek made a distinction between (a) 'town planning' as practical measures to correct an imperfect land market, and (b) 'town planning' aimed at displacing the market mechanism altogether. Hayek rejected the latter but accepted the former.” (Lai 1999: 1571)

Die erste dieser beiden Formen von „town planning”, die Hayek akzeptiert bzw. sogar einfordert, definiert er wie folgt:

> „There is a strong case for taking whatever practical measures can be found to cause the [price] mechanism to operate more efficiently by making owners take into consideration all possible effects of their decision. The framework of rules within which the decisions of the private owner are likely to agree with the public interest will therefore in this case have to be more detailed and more adjusted to particular local circumstances than is necessary with other kinds of property.“ (Hayek 1960: 350)

[14] Wenn in der liberalen politökonomischen Theorie die Rede von Planung ist, so ist damit in der Regel jegliche Form staatlicher Planung, also ein deutlich weiteres Feld als jenes der Raumplanung, gemeint.

Die zweite Form von „town planning" lehnt Hayek ab, indem er sich an der zu seiner Zeit gängigen Planungspraxis abarbeitet:

> „There is a very different type of control, however, which is also practiced under the name of 'town planning'. Unlike the other, this is motivated by the desire to dispense with the price mechanism and to replace it by central direction. Much of the town planning that is in fact carried out, particularly by architects and engineers who have never understood the role that prices play in coordinating individual activities, is of this kind. (…) The issue is therefore not whether one ought or ought not to be for town planning but whether the measures to be used are to supplement and assist the market or to suspend it and put central direction in its place." (Hayek 1960: 350)

In diesem relativ engen Korsett bewegen sich nun die **Theorien des Planungsansatzes der liberalen Planung**, die jeweils auf einem bestimmten **Teilaspekt der liberalen politischen Theorie** beruhen.

Vertreter und Vertreterinnen des **Inkrementalismus** (vgl. v. a. Lindblom 1959; Braybrooke/ Lindblom 1972), der in der englischsprachigen Literatur als „(disjointed) incrementalism" oder „the science of muddling through" zu finden ist, **lehnen langfristige und umfassende Pläne ab**, da die dahinter stehende **Komplexität nicht erfasst werden kann** und damit die Qualität einer solchen Planung in der Praxis fraglich ist. Vielmehr sollte Planung auf Basis der **Erfahrung aus vorangegangenen Maßnahmen** – und nicht oder nur bedingt unter Zuhilfenahme von Theorie – in Form **kleiner, überschaubarer und unkoordinierter Schritte** erfolgen. Durch die dabei vorangetriebenen geringfügigen Veränderungen ist eine **Prognose der Auswirkungen eher möglich**. Im Falle des Scheiterns einer Maßnahme – die in der Regel lediglich als ausreichend gut, nie aber als optimal bewertet werden kann – ist es möglich, diese **problemlos zurückzunehmen**. Die Interessen der individuellen Akteure und Akteurinnen werden dabei dadurch gewahrt, dass verschiedene Behörden, die jeweils bestimmte Interessen vertreten, in einem bestimmten Bereich durch ihr inkrementalistisches Vorgehen zueinander in Konkurrenz stehen.

Eine **Fortschreibung bzw. Modifikation dieses disjointed incrementalism** stellen die neueren Theorien der Planung durch Projekte und des perspektivischen Inkrementalismus dar (Müller 2004: 124).

Planung durch Projekte (vgl. u. a. Fürst 1998; Keller/ Koch/ Selle 1996; Mayer 2008) ist im Zusammenhang mit dem **Stadtmanagement** (vgl. u. a. Sinning 2007a) zu sehen, das spätestens seit der Verknappung der öffentlichen Mittel von dem (neo-)liberalen Gedankengut nahe stehenden Theoretikern und Theoretikerinnen gepredigt wird. Dabei *„handelt es sich zunächst um völlig untheoretisch gemixte Verfahrensvorschläge, die die Kooperation von öffentlichen Händen und privaten Investoren in ein recht allgemeines Planungsmodell*" (Müller 2004: 132) einbinden. Im Unterschied zum „reinen" disjointed incrementalism, der in einem vom

fordistischen Steuerungsverständnis geprägten Umfeld formuliert wurde und daher die Planung in allen Phasen noch fast ausschließlich in staatlichen Händen sieht, kommt bei der Planung durch Projekte den **privaten Investoren und Investorinnen eine zentrale Rolle** zu (Public Private Partnerships, vgl. u. a. Heinz 1993a): Sie sind nicht nur für die Umsetzung verantwortlich, sondern dominieren in der Regel bereits den Entwurf von kleinräumig ausgerichteten Leitvorstellungen und den Entscheidungsprozess, deren zeitliches Nacheinander zugunsten einer integrierten Bearbeitung aufgegeben wird. Jedes Projekt wird dabei als individueller Fall betrachtet, wodurch eine „*Abkehr vom umfassenden, flächendeckenden und langfristigen Charakter traditioneller Planwerke*“ (Mayer 2008: 131) vollzogen wird.
Ein weiterer Entwicklungsschritt ist mit der Theorie des **perspektivischen Inkrementalismus** vollzogen worden. Ganser, Siebel und Sieverts, die diese Theorie im deutschsprachigen Raum entscheidend geprägt haben, formulieren das wie folgt:

> „Mit dem vorgestellten Adjektiv ist die Vielzahl von kleinen Schritten gemeint, die sich auf einen perspektivischen Weg machen.“ (Ganser/ Siebel/ Sieverts 1993: 114)

Neu in den methodischen Konstruktionsprinzipien sind also **allgemeine Zielvorgaben**, die allerdings nur auf dem Niveau gesellschaftlicher Grundwerte formuliert werden sollen. Gleich bleibt jedoch, dass diese Zielvorgaben mit **Projekten statt Programmen** in **überschaubaren Etappen** und unter **Verzicht auf eine flächendeckende Realisierung** zu erreichen sind. Die Rolle des Staates umfasst dabei weniger rechtliche als vielmehr **ökonomische Interventionen** (Ganser/ Siebel/ Sieverts 1993: 114f), die die Legitimität staatlichen Handelns erhöhen bzw. erhalten sollen. Solche Interventionen vor dem Hintergrund allgemeiner Zielvorgaben können im Sinne Hayeks als Maßnahme zur Vermeidung negativer externer Effekte verstanden werden, allerdings weniger auf nachbarschaftlicher als vielmehr eben auf gesamtgesellschaftlicher Ebene.

4.2.2.2 Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung

4.2.2.2.1 Aussagekraft prozeduraler Theorien im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung

Die Suche nach Konzepten zur formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung in einem planungstheoretischen Ansatz, der in seinen Grundzügen der hoheitlichen Planung sehr kritisch gegenübersteht (vgl. Kapitel 4.2.2.1), erscheint auf den ersten Blick als relativ aussichtsloses Unterfangen. Tatsächlich umfassen die Arbeiten innerhalb des

planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung in der Regel zwar eine **Vielzahl prozeduraler Theorien der Planung**, diese Theorien betreffen jedoch meist nur den **Planungsprozess** selbst bzw. die darin zur Anwendung gebrachten **Planungsinstrumente**. Will man also die Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung erarbeiten, so bleibt neben der Auswertung der raren in der Literatur enthaltenen expliziten Hinweise lediglich das Ziehen von impliziten Schlüssen.

Dies geschieht im folgenden Kapitel 4.2.2.2.2, dennoch wird dort die Aufmerksamkeit primär auf das **New Public Management** gelenkt. Dessen Konzepte werden regelmäßig innerhalb des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung herangezogen, sobald es darum geht, Behörden der planenden Verwaltung in das Gerüst aus neuen Planungsinstrumenten und vor allem –prozessen einzupassen. Auch das New Public Management – vor allem seine Konzepte hinsichtlich der Außenperspektive von Verwaltungsbehörden (vgl. Kapitel 4.2.2.2.2) – ist vor dem **Hintergrund einer liberalen politischen Theorie** zu verstehen, woraus sich nicht zuletzt der beliebte Rückgriff im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung erklären lässt. Die zweite Gemeinsamkeit, die sich vor dem Hintergrund der liberalen Fundierung des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements ergibt, ist die Betonung des **Marktes** als in weiten Teilen überlegener **Steuerungsmodus**.

Sinning etwa betrachtet die Konzepte des New Public Managements „*als konzeptionelle Bezüge und steuerungstheoretische Erklärungsansätze*“ (2007a: 7) des Stadtmanagements. Damit sind für sie „*die Modernisierung von Verwaltungsabläufen im Kontext des New Public Managements und Ansätze von E-Government kennzeichnend*“ (ebenda: 9) für das Stadtmanagement. Keller, Koch und Selle zufolge „*reiben sich alte (Verwaltungs-)Strukturen und neue Verfahren oft in erheblichem Masse*“ (1996: 45), womit ebenfalls ein impliziter Ruf nach Veränderungen im Sinne des New Public Managements getätigt wird. Besonders deutlich ist die Forderung nach einer Verwaltungsreform im Sinne des New Public Management im Zusammenhang mit Public Private Partnerships auch bei Heinz:

> „Interne Effektivierungen und Modernisierungen sollen vor allem durch die Einführung wirtschaftlicher oder unternehmerischer Handlungs- und Organisationsprinzipien in öffentliche Verwaltungen erreicht werden. (…) Eine besondere Rolle spielt bei diesen Überlegungen das an holländischen Vorbildern, vor allem an den Maßnahmen der Stadt Tilburg (KGSt-Bericht 18/1992) orientierte und insbesondere von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vertretene sogenannte Neue Steuerungsmodell.“ (Heinz 1993a: 37)

Die Konzepte des New Public Managements werden im folgenden Kapitel 4.2.2.2.2 vorgestellt und mit den bereits dargestellten prozeduralen Theorien im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung in Verbindung gebracht.

4.2.2.2.2 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management

Die **Ablehnung des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung** im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung (vgl. Kapitel 4.2.2.1) ist der bedeutendste Ausgangspunkt für Überlegungen zur formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung. Diese müssen deutlich **kleiner dimensioniert** sein, da viele ihrer im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung angeführten **Funktionen** als entweder **schlicht überflüssig** (beispielsweise eine umfassende Analyse im Sinne des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung, die Erarbeitung komplexer Modelle oder die Erstellung umfassender Kataloge möglicher Maßnahmen) oder als **außerhalb der staatlichen Einflusssphäre** in besseren Händen liegend (beispielsweise die Umsetzung von Maßnahmen) betrachtet werden. Formelle Rationalität wird nicht explizit angestrebt, wodurch auch der instrumentellen Rationalität keine Bedeutung zukommt. Vielmehr geht es darum, dass möglichst viele Akteure bzw. Akteurinnen, die in der **Entscheidungsfindung** für eine bestimmte Maßnahme involviert sind, dieser zustimmen und sie somit vor dem Hintergrund zurückliegender Erfahrungen als ausreichend gut einschätzen.

New Public Management[15] (vgl. u. a. Bogumil 2002a; Jann 2002b; Budäus 1998; Naschold 1998; Reichard/ Röber 2001) als „*neues generelles Paradigma*" (Budäus 1998: 1) ist das Ergebnis eines starken **Erneuerungsdruckes** auf staatliche Verwaltungsorganisationen seit den 1970er Jahren. Analytisch lassen sich **zwei Perspektiven** unterscheiden, die jedoch eng miteinander verwobenen sind. Vor allem die erste widerspiegelt das **liberale Fundament**, auf dem das New Public Management errichtet ist, besonders deutlich:

In einer **Außenperspektive** bemüht sich das New Public Management um „*einen Neuzuschnitt des Aufgabenbestandes bzw. Leistungsprogramms, eine sorgfältige Abwägung zwischen Eigen- und Fremdleistung, eine stärkere Betonung der Gewährleistungsfunktionen des Staates, die Einführung von Marktmechanismen und mehr Bürger- bzw. Kundennähe*" (Reichard/ Röber 2001: 372). Grundlage dieser Überlegungen sind vor allem die **Public-Choice-Theorie** sowie **institutionenökonomische Theorien** (vgl. Kapitel 2.3.2.4).

Für die vorliegende Arbeit wesentlich zentraler ist die **Binnenperspektive**. Hier bestehen die Forderungen darin, Regierungen mögen „*Aufbau- und Ablaufstrukturen in den Verwaltungen reformieren, dezentrale und ergebnisbezogene Verantwortlichkeiten einführen und das Finanzmanagement, das Rechnungswesen und das Personalmanagement verbessern*" (ebenda). Die Binnenperspektive nimmt primär Anleihe an der **Managementlehre** (vgl. Kapitel

[15] Die in der Literatur verwendeten Begriffe bzw. Schlagwörter „Reinventing Government", „Public Management", „Neues Steuerungsmodell" und „Tilburger Modell" werden weitgehend synonym für den Begriff „New Public Management" verwendet.

2.3.2.3), enthält aber auch Aspekte aus der Public-Choice-Theorie sowie institutionenökonomischen Theorien.

Aus der Vielzahl der Konzepte des New Public Managements, mit deren Hilfe Verwaltungsbehörden zu **effizienten** und nach **betriebswirtschaftlichen Prinzipien** organisierten Organisationen umgestaltet werden und damit ihre Legitimität erhöhen oder erhalten sollen, werden im Folgenden jene **Elemente** vorgestellt, die sich explizit auf die **formelle Organisationsstruktur** beziehen (vgl. v. a. KGSt 1993):

Das zentrale Konzept des **Kontraktmanagements** sieht vor, dass **zwischen Verwaltungsspitze und verselbständigter Erbringungseinheiten Ziel- und Leistungsvereinbarungen** getroffen werden, mit denen die zu erbringende Leitung einerseits und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel andererseits festgeschrieben werden. So sollen für alle Einzelleistungen **transparente Kosten** ersichtlich werden, die einen verwaltungsinternen bzw. mitunter auch externen Vergleich mit dem Ziel der Kostensenkung ermöglichen. Dies resultiert letztendlich entweder in der Bildung **organisationsinterner (Quasi-)Märkte** oder der **Auslagerung bestimmter Aufgaben**.

Ein solcher im Sinne von **Holdingmodellen** gestalteter Verwaltungsapparat verfügt über eine **Verwaltungsführung**, verschiedene weitgehend **autonome Fachbereiche** und **zentrale Serviceeinheiten**. Jeder dieser Bereiche zeichnet sich durch eine eher **flache Hierarchie** und eine **geringe Untergliederung** aus, wodurch eine größtmögliche Nähe zu den Bürgern bzw. Bürgerinnen und eine flexible Aufgabensteuerung möglich sein sollen. Diese Struktur entspricht dem Prinzip einer größtmöglichen dezentralen **Ergebnisverantwortung**, einschließlich der dazugehörigen **Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung**. Eine entscheidende Rolle spielen dabei das Controlling sowie ein output-orientiertes Rechungswesen und output-orientierte Wirkungsanalysen.

Insgesamt kommt im New Public Management **Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien** eine besondere Bedeutung zu. Bürger bzw. Bürgerinnen werden als **Kunden bzw. Kundinnen** betrachtet, die mit **präzise festgelegten Produkten** versorgt werden. Diese sollen in **optimierten Prozessketten** in einer **möglichst effizienten Art und Weise** hergestellt werden. Wichtig ist schließlich auch die **Trennung von Politik und Verwaltung**, deren Verhältnis ebenfalls durch vertragsähnliche Arrangements bestimmt wird.

Mithilfe dieser sehr beschränkten und gestrafften Darstellung der Elemente des New Public Managements, die sich explizit auf die formelle Organisationsstruktur beziehen, werden rasch einige **Verbindungen zwischen dem planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management** ersichtlich, wie sie etwa im Sinne von Sinning (2007a) und Keller/ Koch/ Selle (1996) zu verstehen sind (vgl. Kapitel 4.2.2.2.1).

Ganz deutlich tritt diese Verbindung zutage, wenn es um die **Auslagerung bestimmter Aufgaben** (outsourcing) aus dem Verantwortungsbereich der planenden Verwaltung (sowohl

hinsichtlich der Außen- als auch der Binnenperspektive) an Private kommt. Diese Forderung wird vor allem in der Theorie der Planung durch Projekte sowie der Theorie des perspektivischen Inkrementalismus erhoben, wo **privaten Investoren bzw. Investorinnen** nicht nur in der Umsetzung freie Hand gelassen wird, sondern auch schon in der Planungsphase ein hohes Maß an Verantwortung zukommt. Ganz allgemein findet die grundlegende Forderung des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung nach einer hinsichtlich der Aufgaben verkleinerten planenden Verhaltung im New Public Management deutliche Entsprechungen.
Die im Vergleich zum planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung **vereinfachte Entscheidungsfindung** im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung ist im Gleichklang mit dem Konzept einer **effizienten Herstellung von präzise festgelegten Produkten** (im gegenständlichen Fall beispielsweise eines Planes) in **optimierten Prozessketten** im New Public Management zu betrachten.

4.2.2.2.3 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management hinsichtlich der Strukturdimensionen

Die in den vorangegangenen Kapiteln 4.2.2.2.1 und 4.2.2.2.2 hergeleitete und praktizierte gemeinsame Betrachtungsweise des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements erlaubt es, gemeinsame Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur hinsichtlich der in Kapitel 2.2.3 vorgestellten **Dimensionen der formellen Organisationsstruktur** aufzuschlüsseln:
Während der Umfang der **Spezialisierung** der einzelnen Fachbereiche eines im Sinne eines Holdingmodells gestalteten Verwaltungsapparates hoch ist, wird innerhalb der jeweiligen Fachbereiche kein vergleichbar hoher Spezialisierungsumfang angestrebt. Da letztere Betrachtungsebene dem primären Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, nämlich einer einzelnen Behörde der planenden Verwaltung, entspricht, wird ein mittlerer Spezialisierungsumfang als Forderung innerhalb des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements festgehalten. Die präzise Festlegung auf Produkte auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns weist deutlich auf eine Spezialisierung auf Objekte hin. Während Abteilungen auf der Gesamtbetrachtungsebene eine hohe Bedeutung zukommt, wird innerhalb der Fachbereiche – der Betrachtungsebene der vorliegenden Arbeit – einer geringen Untergliederung der eindeutige Vorzug gegeben.
Der **Koordination**sbedarf zwischen der Verwaltungsführung, den autonomen Fachbereichen sowie den zentralen Serviceeinheiten, ebenso aber auch innerhalb einer einzelnen Behörde der planenden Verwaltung, erfolgt mithilfe von Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Dabei kommt eine Mischung aus Voraus- und Feedbackkoordination zur Anwendung, wobei eines der Ziele dieses Kontraktmanagements darin besteht, die Erbringungseinheiten (Fachbereiche,

Abteilungen oder Stellen) im Sinne der Prinzipal-Agent-Forschung (vgl. Kapitel 2.3.2.4) zu einer möglichst transparenten Form der Feedbackkoordination zu nötigen. Innerhalb der Koordinationsinstrumente kommt der Koordination durch persönliche Weisung weniger Bedeutung zu, als umso wichtiger wird dafür die Koordination durch Selbstabstimmung eingeschätzt. Plänen wird gegenüber Programmen der eindeutige Vorzug gegeben, da erstere lediglich festlegen, welche Ziele zu erreichen sind, nicht aber, wie dies zu geschehen hat. Die wichtigsten aller Koordinationsinstrumente sind jedoch sowohl reale als auch fiktive organisationsinterne Märkte, die im New Public Management gleichsam als Idealform der organisationsinternen Koordination gesehen werden.

Die **Konfiguration** zeichnet sich – vor allem innerhalb einer einzelnen Behörde der planenden Verwaltung – durch eine geringe Gliederungstiefe aus, dementsprechend hoch ist die Leitungsspanne. Nichtsdestotrotz steht die Konfiguration dem Idealtyp eines Einliniensystems näher als dem eines Mehrliniensystems, da trotz flacher Hierarchien jede Stelle in der Regel nur genau einer Stelle untergeordnet ist. Eine große Bedeutung kommt den Stabstellen zu, die – etwa in Form der genannten zentralen Serviceeinheiten – außerhalb der „Haupthierarchie“ angesiedelt sind.

Ein möglichst hohes Maß an **Entscheidungsdelegation** ist ein zentrales Anliegen des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements. Auch wenn die zentralen Entscheidungen in der Verwaltungsführung getroffen werden, liegt durch die dezentrale Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung eine große Nähe zum Idealtyp der Entscheidungsdezentralisation vor.

Der **Formalisierung** wird insgesamt ein sehr hoher Stellenwert zugesprochen: Ein hohes Maß an Strukturformalisierung garantiert eine transparente Kooperation zwischen der Verwaltungsspitze und den Erbringungseinheiten im Sinne der Prinzipal-Agent-Forschung. Ebenso bedeutsam sind die Aktenmäßigkeit und die Leistungsdokumentation, anhand derer und mithilfe von Controlling, output-orientiertem Rechungswesen und output-orientierten Wirkungsanalysen die effiziente Herstellung von präzise festgelegten Produkten durch die Kunden bzw. Kundinnen, die Politik sowie vor allem die Verwaltungsspitze nachvollzogen werden kann.

Innerhalb des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements herrscht bei den Kernkonzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung – zusammengefasst betrachtet – hinsichtlich der Strukturdimensionen ein eindeutiges Bild. Tabelle 4 fasst die Ausprägung dieser Strukturdimensionen zusammen.

Tabelle 4: Ausprägung der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management (Quelle: eigene Darstellung)

Strukturdimension	*Teildimension*	*Ausprägung*
Spezialisierung	Umfang der Spezialisierung Art der Spezialisierung Bedeutung von Abteilungen	mittel Spezialisierung auf Objekte gering
Koordination	Art der Koordination Koordinationsinstrumente	Voraus- und Feedbackkoordination Selbstabstimmung, Pläne, organisationsinterne Märkte
Konfiguration	Ausmaß Gliederungstiefe Leitungsspanne Ein-/ Mehrliniensystem Bedeutung von Stabstellen	gering hoch Einliniensystem hoch
Entscheidungsdelegation	näherer Idealtyp	Entscheidungsdezentralisation
Formalisierung	Strukturformalisierung Bedeutung von Aktenmäßigkeit Bedeutung von Leistungsdokumentation	hoch hoch hoch
grundsätzlicher Steuerungsmodus: Markt		
zugrundeliegende Regulationsweise: postfordistischer Gewährleistungs-/ Wettbewerbsstaat		
Legitimität durch: ökonomische Interventionen, Effizienz		

4.2.2.2.4 Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements

Die Bestimmung der Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der liberalen Planung und des New Public Managements fällt angesichts der Hinweise, die in den in Kapitel 4.2.2.2.2 vorgestellten Kernkonzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung enthalten sind, eindeutig aus: Die Managementlehre (vgl. Kapitel 2.3.2.3) und vor allem die institutionenökonomischen Theorien (vgl. Kapitel 2.3.2.4) – beide zählen zur **Organisationskonzeption der rationalen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.2) – bilden die Basis der Überlegungen.

Dies ist auch der fundamentale Unterschied zum planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung: Während in diesem das **auf den Eigennutzen ausgerichtete Handeln rationaler Akteure bzw. Akteurinnen** als dank der instrumentellen Rationalität der Gesamtorganisation beherrschbar betrachtet wird, steht die Steuerung dieses eigennützigen Handelns im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung und im New Public Management im zentralen Blickfeld.

Dies geschieht vor dem Hintergrund der **Public-Choice-Theorie** durch die Anwendung von Konzepten der **betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung**, die ihrerseits auf den **institutionenökonomischen Theorien** und der **Managementlehre** basieren. In Hinblick auf

die Fragestellung der vorliegenden Arbeit sind – wie gezeigt wurde – vor allem die darin enthaltenen **Prinzipien für die konkrete Ausgestaltung der formellen Organisationsstruktur** von Interesse.

4.2.3 Kommunikative Planung

4.2.3.1 Der planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung

4.2.3.1.1 Ausgangspunkt des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und zugrundeliegende Regulationsweise

Obwohl der **planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung** (vgl. v. a. Healey 1992; Sinning 2003; Selle 2005) noch nicht sehr lange als solcher explizit genannt und mit einem umfassenden theoretischen Programm versehen existiert, so zählt er doch heutzutage bereits zum **Mainstream** in der Planungstheorie und wird umfassend diskutiert und laufend erweitert bzw. verfeinert. Das Programm des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung ist vor dem Hintergrund einer **postfordistischen Regulationsweise** zu verstehen, in der dem Staat primär eine **aktivierende Funktion** zugesprochen wird (vgl. u. a. Amin 1994b; Jessop 1994).

Der planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung basiert auf der **Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas** (1999a, b). Habermas stellt darin die Dominanz der instrumentellen Rationalität infrage und wirbt für eine **ideale Sprechsituation**, die eine auf Verständigung und gegenseitigem Einverständnis beruhende soziale Interaktion ermöglichen soll. Das Ziel eines solchen freien und offenen Diskurses ist die **kommunikativ rationale Herstellung von Einverständnissen**, wobei die teilnehmenden Akteure bzw. Akteurinnen mit keiner „*systematischen Verzerrung ihrer Kommunikation*“ (Habermas 1999b: 225) rechnen müssen. Solche Verzerrungen umfassen etwa – mitunter verborgene – **Machtverhältnisse und Interessen**, mit denen das System (beispielsweise der Kapitalismus, aber auch eine bürokratische Verwaltung im Sinne Webers) die **Lebenswelt der Akteure und Akteurinnen beeinflusst**. Um diese **systematischen Verzerrungen**, die der instrumentellen Rationalität innewohnen und durch diese laufend reproduziert werden, zu unterbinden, werden zwei Wege vorgeschlagen:

Aus der **kritischen Perspektive** heraus wird eine **Veränderung des Systems** als der einzig gangbare Weg gesehen, da die existierenden Institutionen das System laufend perpetuieren. Diese Herangehensweise führt zu Überlegungen, die dem (neo-)marxistischen Ansatz zuzuordnen sind und damit für die vorliegende Arbeit nicht von zentralem Interesse sind (für eine Begründung vgl. Kapitel 4.1.6).

Die **normative Perspektive**, die im Folgenden diskutiert wird, sucht nach **Wegen abseits der instrumentellen Rationalität**, mit deren Hilfe die systematischen Verzerrungen aufgezeigt und durch geeignete Instrumente und Prozesse ggf. unterbunden werden können. Es geht somit primär um eine **Veränderung der existierenden Institutionen**.

4.2.3.1.2 Kernkonzepte des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung

Healey hat die Übertragung von Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns auf das Feld der Raumplanung maßgeblich vorangetrieben:

> „Planning is an interactive and interpretive process, focusing 'deciding and acting' within a range of specialized allocative and authoritative systems but drawing on the multidimensionality of 'lifeworlds' or 'practical sense', rather than a single formalized dimension. (…) Such interaction involves respectful discussion within and between discursive communities, respect implying recognizing, valuing, listening, and searching for translative possibilities between different discourse communities." (Healey 1992: 247)

Die **Aufgabe der Planung** im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung liegt in der **Bereitstellung von Arenen**, in denen konsensorientierte Verhandlungen stattfinden können und in denen sie als **Vermittlerin und Moderatorin in offenen Planungsprozessen** agiert:

> „[Planning] involves invention not only through programs of action but in the construction of the arenas within which these programs are formulated and conflicts identified and mediated." (Healey 1992: 247)

> „This leads to the disappearance of the planner as the unique agent dominating planning processes." (Motte 1997: 243)

Dieser **demokratische Anspruch an Planung**, aus dem die Hoffnung auf ein höheres Maß an Legitimität der Planung hergeleitet wird, wird für die Raumplanungspraxis in die Theorie des collaborative planning (vgl. v. a. Healey 1997b) bzw. weiterentwickelt in die Theorie der strategieorientierten Planung im kooperativen Staat (vgl. v. a. Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss 2008) übersetzt.

In der **Theorie des collaborative planning** wird der Anspruch formuliert, dass sich die Auswirkungen des „*communicative turn in planning theory*" (Healey 1997b: 28) nicht nur auf eine punktuelle Einbeziehung von Akteuren bzw. Akteurinnen aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und ziviler Gesellschaft beschränken soll, sondern **grundlegende Veränderungen im Planungssystem** erforderlich sind. Durch die Erweiterung um den Aspekt der

Strategieorientierung (vgl. v. a. Salet/ Faludi 2000; Healey 1997 a, c; Healey/ Khakee/ Motte/ Needham 1997b) kommt ein im Widerspruch zum planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung (vgl. Kapitel 4.2.2) stehender **staatlicher Gestaltungswille** zum Ausdruck, ohne jedoch in das objektiv-rationale und positivistische Planungsdenken des planungstheoretischen Ansatzes der rationalen Planung (vgl. Kapitel 4.2.1) abzugleiten:

> „Strategieorientierte Planung kombiniert längerfristige Planungsziele mit umfassenden Leitbildern und kurzfristig auftretenden unvorhergesehenen Entwicklungen. Ziel einer strategieorientierten Planung ist es, trotz eines vorausschauenden und zielgerichteten Planes auch ungeplante Entwicklungen berücksichtigen zu können. (…) Strategieorientierte Planung arbeitet mit konkreten Projektumsetzungen, die in Leitbildern und Strategien eingebettet sind. (…) Ihr liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass Planen ein sozialer Prozess ist, bei dem schon bei der Formulierung der Strategien und später bei der Umsetzung von Planungszielen die Partizipation verschiedener AkteurInnen ein notwendiger Bestandteil ist.“ (Frey/ Hamedinger/ Dangschat 2008: 27)

Die von Healey (1997b) geforderten grundlegenden Veränderungen im Planungssystem umfassen sowohl den **Planungsprozess**, die **Planungsinstrumente** als auch die **Organisationsstruktur** von Behörden der planenden Verwaltung. Hinter diesen grundlegenden Veränderungen steht ein neues **Steuerungsverständnis**, das in der englisch- und deutschsprachigen Literatur gleichermaßen unter dem Begriff „**Governance**“ diskutiert wird:

> „[S]trategieorientierte Planung als Planungsansatz selbst [ist], in Form, Inhalt und Zustandekommen, eine planungstheoretische Widerspiegelung des Übergangs vom Government zum Governance.“ (Hamedinger 2008a: 124)

Governance (vgl. u. a. Benz 2004a; Hamedinger 2006; Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis 2007; Stoker 2000; Große 2008) umfasst dabei eine analytische und eine normative Perspektive, wobei für die vorliegende Arbeit in erster Linie letztere von Interesse ist:

In der **analytischen Perspektive** (vgl. Schimank 2007) versteht man unter Governance die Art der Regelung der Handlungskoordinierung in komplexen gesellschaftlichen Strukturen mit dem Ziel der Interdependenzenbewältigung zwischen Akteuren bzw. Akteurinnen. Damit nimmt die Governanceperspektive „*die Gestaltung einer sozialen Ordnung durch ebenfalls in eine soziale Ordnung eingebettete Akteure in den Blick*“ (Schimank 2007: 29). Die analytische Governancetheorie kennt folgende Mechanismen zur sozialen Ordnungsbildung: Hierarchien, den Markt sowie Netzwerke.

Die **normative Perspektive** (vgl. v. a. Benz 2004a; Hamedinger 2008a; Jann 2002a) versteht sich als Programm zur Verbesserung des Regierens und Verwaltens, die durch einen Übergang vom Government zum Governance herbeigeführt werden soll. Governance wird dabei ganz grundlegend als „*a flexible pattern of public decision-making based on loose networks of*

individuals" (John 2001: 9) definiert. Good Governance verweist hier „*auf Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordination mittels einer komplexen Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken bzw. aus Regulierung, Anreizmechanismen und Vereinbarungen im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure*" (Benz 2004a: 19). Hinsichtlich der präzisen Gestaltung dieser Strukturen und Verfahren finden sich in der Literatur nur selten Hinweise. Dabei handelt es sich jedoch weniger um eine Schwäche des Governancekonzepts, vielmehr schließen seine Grundannahmen solche Präzisierungen aus: Die konkrete Form der **Strukturen und Verfahren** hängt stark um institutionellen Umfeld der beteiligten Akteure und Akteurinnen ab und variiert damit **abhängig vom jeweiligen Kontext**. Governance stellt damit **kein fertiges Modell für die Reform der Verwaltung** zur Verfügung (vgl. Jann/ Wegrich 2004).

Governance bildet nicht nur den Hintergrund des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung. Gleichzeitig „*werden in verschiedenen Planungskontexten unterschiedliche Elemente von Governance angesprochen, die in der politik- und sozialwissenschaftlichen Diskussion, aber auch – in einem normativen Sinne – in politischen Konzepten (z. B. der EU) immer wieder hervorgehoben werden*" (Hamedinger 2008a: 125). Der **planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung** und **Governance als normatives Konzept** sind somit eng verwoben und bilden in der planungstheoretischen Literatur meist **gemeinsam die Basis** von Aussagen, die den Planungsprozess, die Planungsinstrumente sowie die Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung betreffen. Letztere, die in Hinblick auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit von besonderem Interesse sind, werden im folgenden Kapitel 4.2.3.2 näher betrachtet.

4.2.3.2 Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung

4.2.3.2.1 Aussagekraft prozeduraler Theorien im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts hinsichtlich der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung

Bereits im vorangegangenen Kapitel 4.2.3.1 wurde angedeutet, dass sowohl im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung als auch im normativen Governancekonzept nur sehr **eingeschränkt präzise Aussagen hinsichtlich der (formellen) Organisationsstruktur** von Behörden der planenden Verwaltung getroffen werden (können). Healey beschreibt diesen Umstand wie folgt:

> „Collaborative strategy-making processes build up institutional designs from the 'grass-roots' of the real concerns of specific stakeholders as these interact with each other in specific situations in

place and time. This produces an institutional infrastructure which is as near as possible to the lifeworlds of the stakeholders." (Healey 1997b: 285)

Dennoch finden sich in der Literatur meist einige – eher allgemein formulierte – Hinweise, wie Behörden der planenden Verwaltung organisiert sein sollen, um neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und dem politischen Willen die **Bildung von Verhandlungsarenen zu begünstigen und diese zu legitimieren**. Die öffentlichen Akteure und Akteurinnen „*mögen zwar in vielerlei Hinsicht keine zentrale steuernde Funktion mehr wahrnehmen können, für die Strukturierung der Prozesse, für das Schaffen von Gelegenheiten und Formen der Kommunikation (Koordination, Kooperation) scheinen sie jedoch unverzichtbar*" (Selle 2005: 318). Zudem sollen weitgehend intakte Behörden der planenden Verwaltung dazu in der Lage sein, in Fällen der Selbstblockade dieser Verhandlungsarenen mit einer **Rücknahme der Entscheidungskompetenz zu drohen** und damit die Entscheidungsfindung voranzutreiben.
Die meisten Hinweise die Behörden der planenden Verwaltung betreffend beziehen sich vorwiegend auf die nach außen gerichteten Planungsinstrumente und Planungsprozesse, da eine **Konzentration auf Probleme der Binnensteuerung als unzureichend** angesehen wird und somit eine zentrale Anforderung an eine moderne Verwaltung verfehlt (vgl. Jann/ Wegrich 2004: 204; Benz 2004a: 26). Darin liegt auch – neben der Ablehnung der Bevorzugung des Marktes als einzige Art der Handlungskoordinierung – das zentrale Argument der **Abgrenzung zum New Public Management und damit zum planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung** (vgl. Kapitel 4.2.2).
Eine gemeinsame Betrachtung vom planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept erfordert eine sehr allgemeine Formulierung der gemeinsamen Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur, um den unterschiedlichen theoretischen Hintergründen gerecht zu werden.

4.2.3.2.2 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept

Eine der zentralen Forderungen des normativen Governancekonzepts ist die **Ablösung der hierarchischen Ordnung durch horizontale Kooperationsbeziehungen** sowohl innerhalb der Behörden als auch zwischen den Behörden und allen nichtstaatlichen Akteuren bzw. Akteurinnen. Dangschat etwa formuliert „*das stärkere Durchdringen oftmals gegeneinander abgeschotteter Verwaltungsstrukturen*" (2008: 46) als ein Ziel von Governance als Teil des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung. Dies erst ermöglicht eine Vielzahl von **netzwerkartigen Strukturen**, in denen Behörden der planenden Verwaltung bzw.

deren Organisationsmitglieder gleichberechtigte Partner bzw. Partnerinnen sind oder gar Koordinationsaufgaben erfüllen (vgl. Mayntz 2004).

Behörden der planenden Verwaltung müssen dafür einer Reorganisation und Modernisierung unterzogen werden, deren Kernanliegen eine **Dezentralisierung** und **Fragmentierung** der Behörden darstellen (vgl. John 2001). Diese Forderung, die aus der von manchen Autoren bzw. Autorinnen herbeigeschriebenen Zusammenführung von Konzepten des New Public Managements (vgl. Kapitel 4.2.2) und normativen Governancekonzepten resultiert, ist jedoch nicht unstrittig. Gänzlich widersprüchlich ist etwa die sicherlich ebenso extreme Haltung, die systematischen Verzerrungen der instrumentellen Rationalität ließen sich durch „*retaining the instrumentally-rational state structure and placing communicative rationality within it as a 'tool' or procedure*" (Allmendinger 2002: 201f) unterbinden.

Die **Rolle der Mitglieder von Behörden der planenden Verwaltung** umfasst neben der gleichberechtigten Teilnahme in Verhandlungsarenen bzw. deren Moderation nach wie vor die **Umsetzung** (in diesen Verhandlungsarenen getroffener) politischer Entscheidungen, wenn auch in wesentlich geringerem Maße als etwa im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung. Dabei kommt den Planern und Planerinnen **mehr Verantwortung** zu, da sie sich nicht mehr an formalisierte Entscheidungsgrundlagen halten müssen:

> „Policies become principles which are drawn into an argument about decision criteria, not fixed into a priori rules. This approach provides for flexibility, and draws upon the learning capacity of government officials." (Healey 1997b: 217)

Das bedeutet zwar noch nicht die völlige Autonomie der einzelnen Mitglieder einer Behörde der planenden Verwaltung, die Reglementierung des Handelns der Organisationsmitglieder wird jedoch deutlich zugunsten **größeren Vertrauens und informeller Verhaltensnormen** reduziert. Dadurch erhalten **spezifische Verhaltenserwartungen und –normen**, die nicht schriftlich fixiert sein müssen, eine besondere Bedeutung.

Jann und Wegrich fassen die Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im normativen Governancekonzept (mit Gültigkeit für den planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung) wie folgt zusammen:

> „Es wird nicht mehr davon ausgegangen, dass Verwaltung durch einen einzigen Governance-Modus – Hierarchie – gesteuert wird und sie ihre Entscheidungsprämissen allein aus der Politik erhält. Vielmehr wirken selbst in hierarchisch strukturierten Organisationen auch Gemeinschaft (Vertrauen, Kollegialität) und Markt (z. B. interner Markt für Aufstiegsmöglichkeiten bis hin zu konkurrierender Aufgabenerfüllung), und gerade die Verwaltung ist durch vielfältige Netzwerke mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt verbunden." (Jann/ Wegrich 2004: 210)

4.2.3.2.3 Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept hinsichtlich der Strukturdimensionen

In einer gemeinsamen Betrachtung des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts lassen sich folgende Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur hinsichtlich der in Kapitel 2.2.3 vorgestellten **Dimensionen der formellen Organisationsstruktur** identifizieren:

Der im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und im normativen Governancekonzept geforderte Umfang der **Spezialisierung** ist gering, da Planer und Planerinnen in ihrer neuen Rolle als Moderatoren und Moderatorinnen bzw. gleichberechtigte Verhandlungspartner und Verhandlungspartnerinnen nicht mehr Teil eines hochspezialisierten, arbeitsteiligen Prozesses der Planerstellung und –umsetzung sind, sondern das erforderliche Wissen aus der Lebenswelt der in den Verhandlungsarenen engagierten Akteure bzw. Akteurinnen gewonnen werden soll. Als gleichberechtigte Akteure bzw. Akteurinnen im Planungsprozess leisten Planer bzw. Planerinnen „nur“ einen von vielen Teilen des Planungsprozesses. Sie sind also vorwiegend auf Verrichtungen spezialisiert. Die Bedeutung von Abteilungen wird weder hervorgehoben noch negiert, ihre Existenz bzw. Nichtexistenz ist somit im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und im normativen Governancekonzept kein zentrales Thema.

Die **Koordination** erfolgt primär mittels Feedbackkoordination, um die Strukturen und Verfahren so wenig wie möglich zu determinieren. Aufgrund der geforderten Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken kann prinzipiell auf alle Koordinationsinstrumente zurückgegriffen werden. Dennoch bringt es die angestrebte Abkehr von der instrumentellen Rationalität mit sich, dass primär die Koordination durch Selbstabstimmung und die Koordination durch Organisationskultur, bis zu einem gewissen Maß Pläne und organisations-interne Märkte, am wenigsten jedoch die Koordination durch persönliche Weisung und Programme das Organisationsgeschehen bestimmen.

Hinsichtlich der **Konfiguration** ist aufgrund der Forderung nach einer möglichst flachen Hierarchie von einer sehr geringen Gliederungstiefe auszugehen. Dementsprechend hoch ist die Leitungsspanne, die jedoch durch neue Formen der horizontalen aber auch vertikalen Kooperation innerhalb einer Behörde der planenden Verwaltung nur von eingeschränkter Bedeutung ist. Der planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung und das normative Governancekonzept beziehen sich eindeutig auf den Idealtyp des Mehrliniensystems. Stabstellen spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle. In der Praxis wird netzwerkartigen Strukturen der Vorzug gegeben.

Die **Entscheidungsdelegation** ist in doppeltem Sinne von zentraler Bedeutung: Die geforderte größtmögliche Entscheidungsdezentralisation umfasst nicht nur die Binnenstruktur der

Behörden der planenden Verwaltung, Entscheidungsbefugnisse werden gezielt auf nichtstaatliche Akteure bzw. Akteurinnen übertragen.

Die **Formalisierung** ist im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept kein Anliegen: Eine Strukturformalisierung wird geradezu ausgeschlossen, da diese die Strukturen und Verfahren in einem Ausmaß determinieren würde, das im Widerspruch zu den Kernanliegen einer kommunikativen Planung stehen würde. Auch die explizite Notwendigkeit der Aktenmäßigkeit des Informationsflusses ist nicht gegeben, obschon einmal demokratisch getroffene Entscheidungen prinzipiell festgehalten werden und so ihre Gültigkeit entfalten. Auch der Leistungsdokumentation wird in der Regel keine gesonderte Aufmerksamkeit geschenkt.

Innerhalb des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts herrscht bei den Kernkonzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung – zusammengefasst betrachtet – hinsichtlich der Strukturdimensionen ein eindeutiges Bild. Tabelle 5 fasst die Ausprägung dieser Strukturdimensionen zusammen.

Tabelle 5: Ausprägung der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept (Quelle: eigene Darstellung)

Strukturdimension	*Teildimension*	*Ausprägung*
Spezialisierung	Umfang der Spezialisierung	gering
	Art der Spezialisierung	Spezialisierung auf Verrichtungen
	Bedeutung von Abteilungen	mittel
Koordination	Art der Koordination	Feedbackkoordination
	Koordinationsinstrumente	Selbstabstimmung, Organisationskultur, (Pläne), (organisationsinterne Märkte)
Konfiguration	Ausmaß Gliederungstiefe	gering
	Leitungsspanne	hoch
	Ein-/ Mehrliniensystem	Mehrliniensystem
	Bedeutung von Stabstellen	gering
Entscheidungsdelegation	näherer Idealtyp	Entscheidungsdezentralisation
Formalisierung	Strukturformalisierung	gering
	Bedeutung von Aktenmäßigkeit	gering
	Bedeutung von Leistungsdokumentation	gering
grundsätzlicher Steuerungsmodus: Netzwerke		
zugrundeliegende Regulationsweise: postfordistischer aktivierender Staat		
Legitimität durch: Demokratisierung, kommunikative Rationalität		

4.2.3.2.4 Organisationskonzeption des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts

Die Festlegung, welche Organisationskonzeption hinter dem planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept steht, ist weder einfach noch eindeutig zu treffen, da keinem der bis hierher vorgestellten Koordinationsmodi der alleinige Vorzug gegeben wird.

Die **Organisationskonzeption der rationalen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.2) mit ihrer Betonung der instrumentellen Rationalität scheint in völligem Widerspruch zum planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept zu stehen.

Für eine nähere Betrachtung der **Organisationskonzeption der sozialen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.3) spricht dessen Kernanliegen, informellen Strukturen der Organisationen (und der Beziehung zwischen Organisationen und den außenstehenden Akteuren und Akteurinnen) ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit zu widmen. Das normative Governancekonzept ist sogar explizit auf die Förderung solcher informellen Strukturen ausgerichtet. Sowohl der **Human-Relations-Ansatz** (vgl. Kapitel 2.3.3.2) mit seiner Betonung der Bedeutung eines guten Betriebsklimas als auch die **verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie** (vgl. Kapitel 2.3.3.3), die die Entwicklung einer spezifischen Organisationsstruktur in jeder einzelnen Organisation postuliert und damit die Existenz „der“ einen richtigen Organisationsstruktur negiert, weisen Überschneidungen mit Aspekten des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts auf.

Auch die **Organisationskonzeption der offenen Systeme** (vgl. Kapitel 2.3.4) kann als Hintergrund des planungstheoretischen Ansatzes der kommunikativen Planung und des normativen Governancekonzepts in Betracht gezogen werden. Die Sichtweise, wonach Strukturen und Verfahren stets unter Berücksichtigung des Einflusses der Organisationsumwelt zu betrachten sind, ist der Organisationskonzeption der offenen Systeme sowie dem planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept gemein. Während der der **Kontingenztheorie** (vgl. Kapitel 2.3.4.3) innewohnende Determinismus hier nicht wirklich geteilt wird, weist der institutionelle Rationalitätsbegriff der **neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** (vgl. Kapitel 2.3.4.4 und 2.4) deutliche Gemeinsamkeiten mit dem planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept auf: Strukturen und Verfahren sind stark institutionell geprägt, letztlich ist jedoch der strategische Umgang der Akteure und Akteurinnen mit den Institutionen ausschlaggebend für die Gestaltung von Strukturen und Verfahren.

5 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick

5.1 Zusammenfassende Diskussion und Bewertung der Ergebnisse

5.1.1 Zusammenfassung der Fragestellungen I und Darstellung der Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen

5.1.1.1 Wie entstehen Organisationen und über welche Basiselemente verfügen sie?

Zur Erklärung der **Entstehung von Organisation** existieren zwei Modelle: Im Modell der **Ressourcenzusammenlegung** versprechen sich Akteure bzw. Akteurinnen aus einem kollektiven Ressourceneinsatz mehr Ertrag als aus einem individuellen. Das Modell des **Transaktionskostenansatzes** geht davon aus, dass die Organisation jenes Setting darstellt, das in bestimmten Situationen eine Reduktion der Transaktionskosten gegenüber dem Setting Markt ermöglicht.
Aus mehreren gängigen Definitionen des Begriffs „Organisation“ lassen sich folgende **Basiselemente von Organisationen** ableiten: Um bestimmte **Organisationsziele** zu erreichen, verleihen **Organisationsmitglieder** ihrer Organisation eine bestimmte **formelle Organisationsstruktur**. Dieser steht in der Regel eine **informelle Organisationsstruktur** gegenüber, die das tatsächliche Organisationsgeschehen besser abbildet als die formelle Organisationsstruktur und die von dieser beeinflusst sein kann. Jede Organisation ist zudem in eine **Organisationsumwelt** eingebettet und lässt sich anhand der in ihr verrichteten **Arbeit** sowie der dabei zum Einsatz kommenden **Technologie** charakterisieren.

5.1.1.2 Wie lässt sich die formelle Organisationsstruktur beschreiben?

Zur **Beschreibung der formellen Organisationsstruktur** existiert ein weitgehend unstrittiger Satz an **Dimensionen**: Die Strukturdimension **Spezialisierung** umfasst den Umfang der Arbeitsteilung, die Art der Spezialisierung auf Verrichtungen oder auf Objekte sowie die Bedeutung einer Untergliederung in Abteilungen. Bei der Strukturdimension **Koordination** lassen sich Voraus- und Feedbackkoordination als Arten der Koordination unterscheiden, zusätzlich persönliche Weisungen, Selbstabstimmung, Programme, Pläne, organisationsinterne Märkte sowie die Organisationskultur als Koordinationsinstrumente. Die Strukturdimension **Konfiguration** beschreibt die Gliederungstiefe, die Leitungsspanne, die Stellenrelation, die Tendenz zu den Idealtypen Ein- und Mehrliniensystem sowie die Bedeutung von Stabstellen in Organisationen. Hinsichtlich der Strukturdimension **Entscheidungsdelegation** sind die

Idealtypen Entscheidungszentralisation und Entscheidungsdezentralisation zu unterscheiden. Die Strukturdimension **Formalisierung** schließlich ermöglicht eine Beschreibung des Ausmaßes der Strukturformalisierung sowie der Bedeutung von Aktenmäßigkeit und Leistungsdokumentation.

5.1.1.3 Welche Organisationskonzeptionen bzw. Organisationstheorien gibt es und worin unterscheiden sie sich?

In der Organisationsliteratur werden drei grundlegende **Organisationskonzeptionen** unterschieden, denen jeweils mehrere spezifische **Organisationstheorien** zuzuordnen sind. In der **Organisationskonzeption der rationalen Systeme** werden im Sinne der Handlungstheorie des rational choice sowohl Individuen als auch Organisationen als rationale Akteure bzw. Akteurinnen verstanden. Darauf aufbauend bietet etwa die **Managementlehre** Leitfäden und Prinzipien an, die Effizienzgewinne in Organisationen – meist Unternehmen – ermöglichen sollen. **Institutionenökonomische Theorien** beschäftigen sich mit der Analyse von Institutionen, in deren Rahmen der ökonomische Austausch vollzogen wird. Diese Theorien suchen weiters nach Wegen zur Beseitigung oder Minderung von Koordinationsproblemen. **Max Weber**, der eine etwas andere Handlungstheorie zugrunde legt, betrachtet die **Bürokratie** als das Produkt einer gesamtgesellschaftlichen Rationalisierung sowie als Idealtyp der Ausübung von legaler Herrschaft. Die **Organisationskonzeption der sozialen Systeme** erklärt das Organisationsgeschehen vor allem anhand der informellen Organisationsstruktur. Im **Human-Relations-Ansatz** etwa werden informelle Gruppen erforscht und damit zusammenhängend ein gutes Betriebsklima eingefordert. Die **verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie** geht von der begrenzten Rationalität der Organisationsmitglieder aus und zeigt Möglichkeiten auf, mit der damit verbundenen Komplexität und Unsicherheit umzugehen. Die **Organisationskonzeption der offenen Systeme** betont die Bedeutung der Organisationsumwelt für das Organisationsgeschehen. Die **Organisationsökologie** bezieht sich dabei auf ein evolutionstheoretisches Konzept und befasst sich mit Evolutionsmechanismen innerhalb einer Organisationspopulation. Die **Kontingenztheorie** geht davon aus, dass die formelle Organisationsstruktur einen erheblichen Einfluss auf die Effizienz einer Organisation hat und direkt von bestimmten situativen Faktoren abhängig ist.

Der **neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** zufolge ist primär die Legitimität einer Organisation für ihren Erfolg und damit für ihr Überleben ausschlaggebend. Legitimität wird dabei durch die Adoption institutionalisierter Erwartungshaltungen aus der Organisationsumwelt erlangt, wodurch es innerhalb eines organisationalen Feldes zu zunehmender Isomorphie kommt. In der Umwelt einer Organisation existiert eine Vielzahl an Institutionen, die einem ständigen Wandel bzw. Institutionalisierungs- und Deinstitutionalisierungsprozessen ausgesetzt sind. Diese Institutionen können auch in Widerspruch zueinander stehen. Leitet eine

Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe aus einer Institution ein Legitimitätskriterium ab, so ist eine Organisation dem Druck ausgesetzt, die entsprechende institutionalisierte Erwartungshaltung zu adoptieren und so dem Legitimitätskriterium zu entsprechen. Gibt die Organisation diesem Druck nicht nach, so kann sie mithilfe der Entkopplung eine Legitimitätsfassade errichten oder auf eine strategische Option im Umgang mit institutionalisierten Erwartungshaltungen zurückgreifen.

5.1.1.4 Worin liegen die Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen und wodurch zeichnet sich eine solche Betrachtungsweise aus?

Die **Vorteile einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Organisationen** werden aus einer vergleichenden Betrachtung mit den anderen vorgestellten Organisationstheorien und Organisationskonzeptionen deutlich. Weder die Organisationskonzeption der rationalen Systeme noch die Organisationskonzeption der sozialen Systeme scheinen auszureichen, um das Organisationsgeschehen hinreichend zu erklären. Während die erste ein zu starkes Vertrauen in die instrumentelle Rationalität aufweist, scheint die völlige Ablehnung dieser durch die zweite ebenso wenig zielführend. Beide negieren zudem den Einfluss der Organisationsumwelt, wodurch der Eindruck abgeschlossener Systeme entsteht, der mit Sicherheit zu kurz greift. Innerhalb der Organisationskonzeption der offenen Systeme besitzt die neoinstitutionalistische Organisationstheorie die – vor allem in Hinblick auf die vorliegende Arbeit – höchste Aussagekraft. Sie besitzt im Gegensatz zur Organisationsökologie einen breiteren Fokus als lediglich Prozesse der Gründung und des Scheiterns von Organisationen und hebt sich gegenüber der Kontingenztheorie vor allem durch einen deutlich geringer ausgeprägten Determinismus ab. Zudem bietet nur die neoinstitutionalistische Organisationstheorie dank ihres Akteurskonzepts befriedigende Erklärungen für den Zusammenhang zwischen der Organisationsumwelt und dem Organisationsgeschehen.

5.1.2 Zusammenfassung der Fragestellungen II und Begründung der Relevanz einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie für die Raumplanung

5.1.2.1 Wie kann eine Behörde der planenden Verwaltung im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie verstanden werden?

Versteht man **Behörden der planenden Verwaltung** als Organisationen, so ist es sinnvoll, das Organisationsgeschehen in einer Behörde der planenden Verwaltung mithilfe der **neoinstitutionalistischen Organisationstheorie** zu erklären. Die zentrale Erkenntnis dabei ist, dass das

Organisationsgeschehen – im Falle der vorliegenden Arbeit der sehr spezifische Aspekt der formellen Organisationsstruktur – weder vollkommen bewusst gesteuert werden kann, noch das Ergebnis nicht fassbarer Zufälle ist, noch schlicht einfach gegeben ist. Vielmehr ist es das Resultat fortwährender von Akteuren bzw. Akteurinnen geprägter Adoptionen von institutionalisierten Erwartungshaltungen. Damit ist das Organisationsgeschehen auch nicht auf vorhersehbare Weise determiniert, sondern unterliegt laufenden Veränderungen.

5.1.2.2 Welche Organisationen sind dabei Teil des organisationalen Feldes einer Behörde der planenden Verwaltung?

Für das Verstehen einer solchen Betrachtungsweise im Planungskontext ist es unerlässlich, die Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie anhand des Beispiels einer – in der vorliegenden Arbeit fiktiven – Behörde der planenden Verwaltung zu konkretisieren. Eine Behörde der planenden Verwaltung ist dabei Teil eines **organisationalen Feldes**, das in einer engen Betrachtungsweise fachverwandte Behörden, in einer etwas großzügigeren Betrachtungsweise auch andere Organisationen, zu denen Interaktionsbeziehungen bestehen, umfasst. Zwischen den Organisationen eines organisationalen Feldes ist zudem – so eine Grundannahme der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie – eine stetig zunehmende Isomorphie, also eine strukturelle Angleichung, zu beobachten. Dabei gilt es, die Frage der Grenzziehung zwischen dem organisationalen Feld und der Organisationsumwelt zu berücksichtigen.

5.1.2.3 Welche Institutionen spielen als Teil der institutionellen Umwelt einer Behörde der planenden Verwaltung eine herausragende Rolle?

Institutionen, die für eine Behörde der planenden Verwaltung **relevant** sind, unterscheiden sich hinsichtlich der Elemente, die sie prägen. Vorwiegend **regulativ geprägte Institutionen** finden sich vor allem in gesetzlichen Grundlagen oder verwaltungsinternen Vorschriften, die für eine Behörde der planenden Verwaltung bindend sind. In Österreich sind das beispielsweise entsprechende Regelungen im Bundes-Verfassungsgesetz, in den einzelnen Landesgesetzen oder in der Stadtverfassung im Falle Wiens. Stark **normativ geprägten Institutionen** muss dagegen nicht zwingend entsprochen werden. Dennoch ist eine Behörde der planenden Verwaltung einem gewissen normativen Druck ausgesetzt, solche Institutionen zu adoptieren. Dabei handelt es sich etwa um bestimmte Konzepte, mit denen Mitglieder von Behörden der planenden Verwaltung bei einer regelmäßigen Auseinandersetzung mit Best-Practice-Beispielen auf Tagungen, beim Studium von Publikationen und anderen Medien oder bei gezielten Lokalaugenscheinen konfrontiert werden. **Kulturell-kognitiv geprägte Institutionen** sind von den Organisationsmitgliedern einer Behörde der planenden Verwaltung in der Regel

völlig internalisiert. Ihnen wird daher gleichsam unbewusst entsprochen. Im Falle von Behörden der planenden Verwaltung sind das beispielsweise bürokratische Grundwerte, die unhinterfragt auf das Handeln von Planern und Planerinnen wirken können.

5.1.2.4 Welche Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen verleihen einer Behörde der planenden Verwaltung Legitimität?

Für eine Behörde der planenden Verwaltung sind all jene **Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen relevant**, die aus institutionalisierten Erwartungshaltungen Legitimitätskriterien ableiten. Entspricht eine Behörde der planenden Verwaltung diesen Legitimitätskriterien, so wird ihr von der entsprechenden Teilöffentlichkeit bzw. Kontroll- und Bezugsgruppe Legitimität zuerkannt. Bestimmte Fachöffentlichkeiten können beispielsweise im Fall stark normativ geprägter Institutionen als Teilöffentlichkeiten einer Behörde der planenden Verwaltung betrachtet werden. Im Fall vorwiegend kulturell-kognitiv geprägter Institutionen sind etwa die Organisationsmitglieder einer Behörde der planenden Verwaltung selbst oder Bürger und Bürgerinnen als Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen einzubeziehen.

5.1.2.5 Wie lässt sich das Akteurskonzept der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf Behörden der planenden Verwaltung übertragen?

Widersprechen einander einzelne Institutionen, so kennt das **Akteurskonzept** der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie neben der Entkopplung mehrere strategische Optionen im Umgang mit diesen. Ziel der **Entkopplung** ist die Errichtung einer Legitimitätsfassade, mit deren Hilfe eine Behörde der planenden Verwaltung den Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen gegenüber die Adoption der entsprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen vortäuschen kann. Der Rückgriff auf **strategische Optionen** im Umgang mit einander widersprechenden Institutionen ist in einem starken Zusammenhang mit der kulturellen Prägung der Organisationsmitglieder einer Behörde der planenden Verwaltung zu verstehen.

Eine Stärkung des **Akteurskonzepts** der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ist durch einen Rückgriff auf das Konzept der Pfadabhängigkeit, auf die Theorie des organisationalen Lernens sowie das Konzept der Übersetzung zu erreichen. Allen drei ist gemein, dass sie von einer kulturellen Prägung von Organisationen und hier vor allem deren Organisationsmitglieder ausgehen. Diese sind somit keinesfalls als passiv, konformistisch und übersozialisiert einzustufen.

5.1.2.6 Worin liegt die Relevanz einer Betrachtung von Behörden der planenden Verwaltung als Organisationen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie für die Raumplanung?

Eine solche **Betrachtungsweise** lässt sich wesentlich **vielseitiger auf Behörden der planenden Verwaltung anwenden**, als dies in der vorliegenden Arbeit mit der notwendigen Beschränkung auf die formelle Organisationsstruktur als Betrachtungsgegenstand und die Planungstheorie als Quelle von Institutionen geschieht. Ebenso könnten Ziele, Planungsinstrumente oder gar das Selbstverständnis bzw. die Rolle von Behörden der planenden Verwaltung in Beziehung zu entsprechenden Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung gesetzt werden. Damit wäre auch die in der vorliegenden Arbeit vollzogene Beschränkung auf die Planungstheorie als Quelle von Institutionen zu überwinden: Auch die geltende Rechtsordnung, Curricula der Planungsausbildung, die zunehmende Bedeutung von Beratungsunternehmen oder der intensive fachliche internationale Austausch zwischen Behörden der planenden Verwaltung könnten neben vielen anderen als Quelle von Institutionen untersucht werden.

5.1.3 Zusammenfassung der Fragestellungen III und Verdeutlichung der Nützlichkeit einer Betrachtung von Elementen der Planungstheorie als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

5.1.3.1 Welche Elemente der Planungstheorie bilden in Hinblick auf die formelle Organisationsstruktur einer Behörde der planenden Verwaltung relevante Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie?

In einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung sind innerhalb der Planungstheorie vor allem die **normativen Elemente in erster Linie prozeduraler Theorien des Planens als Quelle von Institutionen** von Interesse. Den normativen Elementen wird gegenüber den deskriptiven bzw. analytischen Elementen der Planungstheorie der Vorzug gegeben, da in der Regel nur erstere Konzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung enthalten. Dasselbe trifft auf die prozeduralen Theorien des Planens zu, für die die in der vorliegenden Arbeit weniger relevanten substantiellen Theorien über Planung oft nur den Rahmen bilden.

5.1.3.2 Planungstheoretische Ansätze im Vergleich

5.1.3.2.1 Fragestellungen als Basis der Darstellung und des Vergleichs der verschiedenen planungstheoretischen Ansätze

Welche institutionalisierten Konzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung sind in den verschiedenen planungstheoretischen Ansätzen enthalten?
Worin unterscheiden sich diese Institutionen hinsichtlich der ihnen zugrunde liegenden planungstheoretischen Ansätze?
Welche Organisationskonzeptionen bilden die Basis dieser planungstheoretischen Ansätze?
Welches Steuerungsverständnis und welche Regulationsweise bilden den Hintergrund der einzelnen planungstheoretischen Ansätze?

5.1.3.2.2 Der planungstheoretische Ansatz der rationalen Planung

Der **planungstheoretische Ansatz der rationalen Planung** ist vor dem Hintergrund einer **fordistischen Regulationsweise** zu betrachten. Er geht von einem eindeutig definierten Gemeinwohl aus, das mithilfe des Wissens und des Handelns von Technokraten bzw. Technokratinnen vorangetrieben werden soll. Dahinter steht ein **hierarchisches Steuerungsverständnis**, das auch in den institutionalisierten Konzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung zum Vorschein kommt. Demnach besteht eine Behörde der planenden Verwaltung aus hochspezialisierten Organisationsmitgliedern, die arbeitsteilig an einem zentral verwalteten Modell arbeiten und dieses mit möglichst allen relevanten Informationen versorgen. In diesem Zusammenhang wird etwa eine Analogie mit dem menschlichen Verstand bemüht, mit deren Hilfe die arbeitsteilige Erfüllung bestimmter Funktionen in einem komplexen Gefüge besonders deutlich illustriert werden soll. Die so gewährleistete **instrumentelle Rationalität** ist die Grundlage einer **formellen Rationalität**, die als unerlässlich für die **Legitimität** der Planung angesehen wird. Dem planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung liegt somit eine Organisationskonzeption der rationalen Systeme zugrunde.

5.1.3.2.3 Der planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung

Der **planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung** ist im Zusammenhang mit einer **postfordistischen Regulationsweise** zu sehen, in der der Staat ein **Gewährleistungs- oder Wettbewerbsstaat** ist. Seinen Konzepten liegt der Liberalismus zugrunde, der im Markt den überlegenen Koordinationsmechanismus sieht und daher staatlichem Handeln grundsätzlich kritisch gegenübersteht. Dementsprechend wird dem **Markt als Steuerungsmodus** auch der

eindeutige Vorzug gegeben. Somit kommt im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung dem Staat nur im Falle eines Marktversagens eine gewisse Bedeutung zu. Behörden der planenden Verwaltung sollen demnach weniger Aufgaben wahrnehmen und ihr Handeln an Effizienzkriterien orientieren. Um Behörden der planenden Verwaltung dergestalt auszurichten, wird regelmäßig auf die Konzepte des New Public Managements als probates Mittel zurückgegriffen. Planung ist demnach **legitim**, wenn sie das Ergebnis **effizienter Prozesse** ist und sich auf wenige **ökonomische Interventionen** beschränkt. Der planungstheoretische Ansatz der liberalen Planung nimmt an der Organisationskonzeption der rationalen Systeme Anleihe.

5.1.3.2.4 Der planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung

Der **planungstheoretische Ansatz der kommunikativen Planung** ist vor dem Hintergrund einer **postfordistischen Regulationsweise** zu sehen, in der der Staat als **aktivierender Staat** agiert. Die Basis dieses Ansatzes bildet die Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas. Derzufolge können in einer idealen Sprechsituation die systematischen Verzerrungen in der Kommunikation unterbunden werden, die durch teilweise verborgene Machtverhältnisse und Interessen verursacht sind. Im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung wird **Netzwerken als Steuerungsmodus** der Vorzug gegeben, wenngleich auch hierarchische und marktmäßige Koordinationsmechanismen als Ergebnis von Aushandlungsprozessen akzeptiert werden. Organisationsmitglieder von Behörden der planenden Verwaltung vermitteln und moderieren dabei offene Planungsprozesse in Verhandlungsarenen. Normativen Governancekonzepten, die eine Öffnung der Planungsprozesse einfordern, kommt dabei eine bedeutende Rolle zu. Die so gewonnene **Demokratisierung** und **kommunikative Rationalität** sollen der Planung letztlich **Legitimität** verleihen. Durch seine Offenheit gegenüber verschiedenen Koordinationsmechanismen kann dem planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung keine der Organisationskonzeptionen eindeutig zugeordnet werden.

5.1.3.2.5 Zusammenfassung und Gegenüberstellung der institutionalisierten Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung

Tabelle 6 fasst die **institutionalisierten Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung** in den drei verschiedenen planungstheoretischen Ansätzen zusammen, die in der vorliegenden Arbeit diskutiert werden. Dabei wird deutlich, dass sich die Kernkonzepte, die mithilfe der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur aufgeschlüsselt sind, zwischen den planungstheoretischen Ansätzen deutlich unterscheiden und zueinander in Widerspruch stehen.

Tabelle 6: Vergleich der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur in drei verschiedenen planungstheoretischen Ansätzen (Quelle: eigene Darstellung)

Struktur-dimension	*Teildimension*	*Ausprägung*	*rationale Planung*	*liberale Planung*	*kommunikative Planung*
Spezialisierung	Umfang der Spezialisierung	gering			x
		mittel		x	
		hoch	x		
	Art der Spezialisierung	auf Verrichtungen	x		x
		auf Objekte		x	
	Bedeutung von Abteilungen	gering		x	
		mittel			x
		hoch	x		
Koordination	Art der Koordination	Vorauskoordination	x	x	
		Feedbackkoordination		x	x
	Koordinationsinstrumente	persönliche Weisung	x		
		Selbstabstimmung		x	x
		Programme	x		
		Pläne	(x)	x	(x)
		organisationsinterne Märkte		x	(x)
		Organisationskultur			x
Konfiguration	Ausmaß Gliederungstiefe	gering		x	x
		hoch	x		
	Leitungsspanne	gering	x		
		hoch		x	x
	Ein-/ Mehrliniensystem	Einliniensystem	x	x	
		Mehrliniensystem			x
	Bedeutung von Stabstellen	gering	x		x
		hoch		x	
Entscheidungs-delegation	näherer Idealtyp	Entscheidungszentralisation	x		
		Entscheidungsdezentralisation		x	x
Formalisierung	Strukturformalisierung	gering			x
		hoch	x	x	
	Bedeutung von Aktenmäßigkeit	gering			x
		hoch	x	x	
	Bedeutung von Leistungsdokumentation	gering			x
		hoch	x	x	

5.1.3.3 Nützlichkeit einer Betrachtung von Elementen der Planungstheorie als Institutionen im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

Im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie unterstreicht der Widerspruch zwischen den Kernkonzepten der verschiedenen planungstheoretischen Ansätze, dass eine Behörde der planenden Verwaltung in der Regel **einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen** hinsichtlich ihrer formellen Organisationsstruktur ausgesetzt ist. Aus diesen Erwartungshaltungen können verschiedene Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen Legitimitätskriterien ableiten. Diese Erkenntnis erlaubt in einem weiteren Schritt, die tatsächliche formelle Organisationsstruktur einer Behörde der planenden Verwaltung mit diesen institutionalisierten Erwartungshaltungen in Beziehung zu setzen und dadurch erklären und besser verstehen zu können. Dafür bietet sich der Vergleich der institutionalisierten Kernkonzepte der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung in Tabelle 6 als Grundlage eines Analyserasters an. Mithilfe eines solchen Analyserasters können die tatsächliche formelle Organisationsstruktur sowie jene Dokumente und Diskurse, in denen diese begründet liegt, erforscht werden. Für eine derartige empirische Untersuchung wären jedoch umfassendere Vorarbeiten erforderlich, die in Kapitel 5.2.2 als weiterführende Forschungsfragen angeführt sind.

5.1.4 Bezüge zur Planungstheorie, zur Planungspraxis und zur Planungsausbildung

5.1.4.1 Bezüge zur Planungstheorie

Innerhalb der **Planungstheorie** kann eine neoinstitutionalistische Betrachtungsweise von Behörden der planenden Verwaltung dazu beitragen, ganz allgemein die **Aufmerksamkeit verstärkt auf die Behörden der planenden Verwaltung** zu lenken; hier vor allem auf die formelle Organisationsstruktur, die oftmals gleichsam als gegeben betrachtet wird. Einerseits könnte so der Illusion einer vollkommenen Gestaltbarkeit von Behörden der planenden Verwaltung, die dem planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung immanent ist, etwas entgegengesetzt werden. Andererseits kann der Resignation und Ablehnung gegenüber einer vermeintlich unbeweglichen hoheitlichen Verwaltung begegnet werden.
Die in der vorliegenden Arbeit erfolgte Identifikation der Planungstheorie als relevante Quelle von institutionalisierten Kernkonzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung kann ein **Anreiz** sein, innerhalb der prozeduralen Theorien der Planung die **Suche nach einer zeitgemäßen Organisationsstruktur für Behörden der planenden Verwaltung** voranzutreiben. Es wäre erstrebenswert, dass – wie es vor allem im planungstheo-

retischen Ansatz der liberalen Planung der Fall ist – hierfür nicht primär auf Konzepte zurückgegriffen wird, die ihren Ursprung außerhalb der Planungstheorie haben und so nur selten auf die spezifischen Eigenheiten einer planenden Verwaltung abgestimmt sind. Damit soll keineswegs gesagt sein, dass auf Bezüge zu solchen externen Konzepten zu verzichten ist. Dennoch wäre eine **eigenständige Entwicklung** von Konzepten für eine planungsspezifische formelle Organisationsstruktur wünschenswert.

Um die **Wahrscheinlichkeit einer Adoption** seitens der Behörden der planenden Verwaltung zu erhöhen, ist bereits in der Phase dieser eigenständigen Entwicklung die **Einbindung möglichst vieler mit dem Thema Planung befasster Akteure und Akteurinnen** sinnvoll. Dadurch kann zum einen erreicht werden, dass der sequentielle Prozess der **Institutionalisierung rascher durchlaufen** wird. Zum anderen bedeutet ein solches Vorgehen einen Anreiz für eine größere Zahl an **Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen**, die sich partiell mit den mit dem Thema Planung befassten Akteuren und Akteurinnen decken, aus den institutionalisierten Kernkonzepten der formellen Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung **Legitimitätskriterien abzuleiten**.

Schließlich würden eigenständig entwickelte Konzepte für eine planungsspezifische formelle Organisationsstruktur in der Regel zahlreich vorhandene theoretische Überlegungen zu Planungsinstrumenten, Zielen und der Rolle von Behörden der planenden Verwaltung in Planungsprozessen sinnvoll ergänzen. Damit wäre gleichsam ein **Paket** geschnürt, in dem die Konzepte der formellen Organisationsstruktur enthalten sind und als **Türöffner in Behörden der planenden Verwaltung** fungieren. Für deren Organisationsmitglieder wäre so mit Sicherheit einfacher nachzuvollziehen, wie **Umsetzung und Anwendung der Überlegungen** zu Planungsinstrumenten, Zielen und der Rolle von Behörden der planenden Verwaltung funktionieren können.

5.1.4.2 Bezüge zur Planungspraxis

Für die **Planungspraxis** würde eine neoinstitutionalistische Betrachtungsweise von Behörden der planenden Verwaltung die **Chance** bedeuten, ein **profunderes Verständnis vom Organisationsgeschehen in Behörden der planenden Verwaltung** zu erlangen. Damit könnte auch deutlich gemacht werden, wie es zur Adoption bestimmter institutionalisierter Erwartungshaltungen seitens einer Behörde der planenden Verwaltung kommt und warum in anderen Fällen versucht wird, eine solche Adoption zu verhindern. Ferner wäre es möglich, das Scheitern von erwünschten Reformbemühungen besser zu verstehen oder gänzlich unerwünschte Entwicklungen aufzuzeigen und mitunter zu unterbinden. Vor allem aber bietet eine neoinstitutionalistische Betrachtungsweise einer Behörde der planenden Verwaltung die Möglichkeit, in ihr Organisationsgeschehen gezielter einzugreifen und damit zu einer Stärkung der Behörde der planenden Verwaltung beizutragen.

Eine neoinstitutionalistische Betrachtungsweise von Behörden der planenden Verwaltung kann auch in einer allgemeineren Betrachtung laufende und abgeschlossene **Diffusionsprozesse** von bestimmten Praktiken zwischen Behörden der planenden Verwaltung beleuchten. So kann dann eine Erklärung für die **zunehmende Isomorphie** von Behörden der planenden Verwaltung geliefert werden.

Auch das **Verständnis vom Planungsgeschehen insgesamt** kann durch den Rückgriff auf den soziologischen Neoinstitutionalismus vertieft werden. Das **Planungsgeschehen und speziell die darin involvierten Akteure und Akteurinnen** – Individuen wie Organisationen – sind **institutionell geprägt**. Sie verfolgen daher nicht oder nicht ausschließlich zweckrational bestimmte Ziele, sondern reproduzieren in ihrem Handeln laufend mehr oder weniger unbewusst institutionalisierte Erwartungshaltungen. Durch **Interaktionen zwischen Akteuren bzw. Akteurinnen** kommt es jedoch zusätzlich zur **Institutionalisierung** neuer sowie zum **institutionellen Wandel** bestehender Erwartungshaltungen. Planungsprozesse lassen sich also nur bis zu einem gewissen Grad bewusst gestalten. Eine mindestens ebenso große Bedeutung muss der **Berücksichtigung der Reproduktion, des Wandels sowie der Entstehung institutioneller Erwartungshaltungen** beigemessen werden.

5.1.4.3 Bezüge zur Planungsausbildung

In der **Planungsausbildung** wird einer kritischen Diskussion über die Rolle, die Ziele, die Instrumente und schließlich die Organisationsstruktur von Behörden der planenden Verwaltung keine ausreichende Bedeutung beigemessen. Die Definition der **Rolle und der Ziele** von Behörden der planenden Verwaltung erfolgt in der Regel wenig selbstkritisch aus einem **starken Selbstbewusstsein** und einem **hierarchischen Steuerungsanspruch**. Gleichzeitig basiert das Verständnis von **Planungsinstrumenten und der Organisationsstruktur** von Behörden der planenden Verwaltung auf dem Vertrauen in eine **instrumentelle Rationalität**. Diese **Herangehensweise** ist schon lange **nicht mehr praxistauglich**. Das ist hinlänglich bekannt und wurde schon vielfach erörtert.

Eine **zeitgemäße Planungsausbildung** hätte in diesem Zusammenhang unter anderem die Aufgabe, die Bedeutung einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Behörden der planenden Verwaltung und des Planungsgeschehens insgesamt zu vermitteln. Die Vorzüge dieser Betrachtungsweise wurden nicht zuletzt in den Kapiteln 5.1.2 und 5.1.3 dargestellt. Um einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise Raum zu bieten – vor allem aber, um die tradierte Herangehensweise kritisch zu diskutieren – müsste der **Planungstheorie im Curriculum** eine erheblich größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Planungstheorie ist schließlich jenes Medium, in dem kritische Diskurse über Planung vorrangig geführt werden. Auch wäre eine weitere **Internationalisierung des Studienbetriebes** unumgänglich, um mit differenzierten Betrachtungsweisen – allen voran der neoinstitutionalistischen – häufiger und

intensiver in Berührung zu kommen. Internationalisierung bedeutet hier primär eine Erhöhung der Anzahl der ausgehenden wie eingehenden Studierenden im Rahmen von Mobilitätsprogrammen, den verstärkten Rückgriff auf fremdsprachige Literatur in Lehrveranstaltungen, nicht zuletzt aber auch eine entsprechende Veränderung der Einladungspolitik im Rahmen von Gastvorträgen, Gastprofessuren und Fachtagungen.

5.2 Ausblick auf weiterführende Forschungsfragen

5.2.1 Vergleichsstudien innerhalb eines organisationalen Feldes

Kaum Beachtung in der vorliegenden Arbeit findet das eigentlich primäre Anwendungsfeld des soziologischen Neoinstitutionalismus in der Organisationsforschung. Dabei handelt es sich um mehr oder weniger groß angelegte Vergleichsstudien von Organisationen innerhalb eines organisationalen Feldes. Das Interesse solcher Vergleichsstudien gilt vor allem dem Nachweis der zunehmenden Isomorphie der Organisationen eines organisationalen Feldes und weniger der Erklärung der Prozesse, die hinter diesem beobachtbaren Phänomen liegen. Die positiven Ergebnisse solcher Studien bestätigen die der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie zugrunde liegenden Thesen und stärken damit diese Theorie. Ihre geringe Erklärungskraft ist jedoch mitunter unbefriedigend. Eine solche Vergleichsstudie im organisationalen Feld einer Behörde der planenden Verwaltung wäre aber dennoch aufschlussreich und würde dem der vorliegenden Arbeit zugrunde liegenden Anliegen einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Behörden der planenden Verwaltung dienen.

5.2.2 Weiterführende Forschungsfragen als Grundlage einer umfangreichen Darstellung und Erklärung der Zusammenhänge zwischen dem tatsächlichen Organisationsgeschehen und den Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung

In Kapitel 5.1 wurde dargelegt, dass durch notwendige Beschränkung auf die formelle Organisationsstruktur als Betrachtungsgegenstand und die Planungstheorie als Quelle von Institutionen in der vorliegenden Arbeit eine Vielzahl interessanter Fragestellungen einer neoinstitutionalistischen Betrachtungsweise von Behörden der planenden Verwaltung außer Acht gelassen wurde.

Um die Zusammenhänge zwischen dem tatsächlichen Organisationsgeschehen und den Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung umfangreich darstellen und erklären zu können, muss erst ein erhebliches Ausmaß an wissenschaftlicher

Vorarbeit geleistet werden. Diese Vorarbeit umfasst konkret die Anwendung der Kernkonzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf den Bereich von Behörden der planenden Verwaltung.

Im Folgenden werden **mögliche Forschungsfragen** formuliert, die als Minimum einer Grundlage der seriösen Auseinandersetzung mit einer umfangreichen Darstellung und Erklärung der Zusammenhänge zwischen dem tatsächlichen Organisationsgeschehen und den Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung zu betrachten sind:

Welche Organisationen sind Teil des **organisationalen Feldes** einer Behörde der planenden Verwaltung? Welche Gemeinsamkeiten zeichnen jene Organisationen aus, die Teil des organisationalen Feldes einer Behörde der planenden Verwaltung sind? Auf welcher Basis kann eine Grenzziehung zwischen Organisationen des organisationalen Feldes einer Behörde der planenden Verwaltung und ihrer Organisationsumwelt vorgenommen werden?

Wie lässt sich die **Organisationsumwelt** einer Behörde der planenden Verwaltung definieren und beschreiben? Ist in diesem Zusammenhang eine Unterscheidung in technische und institutionelle Umwelt einer Behörde der planenden Verwaltung sinnvoll?

Welche **Institutionen** der Organisationsumwelt sind für eine Behörde der planenden Verwaltung relevant? Wer oder was kommt als Quelle oder Träger bzw. Trägerin dieser Institutionen infrage? Welche Aspekte des Organisationsgeschehens einer Behörde der planenden Verwaltung sind von diesen Institutionen betroffen? Welche dieser Institutionen sind von regulativen, welche von normativen und welche von kulturell-kognitiven Elementen geprägt? Wie lassen sich im Zusammenhang mit Behörden der planenden Verwaltung Prozesse der Institutionalisierung, des institutionellen Wandels sowie der Deinstitutionalisierung beschreiben?

Welche **Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen** leiten Legitimitätskriterien aus Institutionen der Organisationsumwelt ab, die für eine Behörde der planenden Verwaltung relevant sind? Wie lassen sich die **Prozesse** der Adoption von institutionellen Erwartungshaltungen, der Entkopplung und des Rückgriffs auf strategische Optionen im Umgang mit einander widersprechenden Institutionen in einer Behörde der planenden Verwaltung beschreiben? Welchen Einfluss hat dabei die kulturelle Prägung der Organisationsmitglieder einer Behörde der planenden Verwaltung?

Dieser knappe Überblick über erforderliche Fragestellungen im Vorfeld einer umfangreichen Darstellung und Erklärung der Zusammenhänge zwischen dem tatsächlichen Organisationsgeschehen und den Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung macht deutlich, dass mit der **vorliegenden Arbeit** tatsächlich nur eine sehr **spezifische Fragestellung** aufgegriffen wurde: die formelle Organisationsstruktur als einziger Aspekt des Organisationsgeschehens sowie die Planungstheorie als einzige Quelle von

Institutionen. Damit werden beispielsweise Festlegungen zum organisationalen Feld, zur Organisationsumwelt, zu Teilöffentlichkeiten bzw. Kontroll- und Bezugsgruppen sowie zu Prozessen der Adoption, der Entkopplung und des Rückgriffs auf strategische Optionen im Umgang mit einander widersprechenden Institutionen völlig außer Acht gelassen.

Die **vorliegende Arbeit** ist somit weniger ein fundamentaler Beitrag zur Vorarbeit einer umfangreichen Darstellung und Erklärung der Zusammenhänge zwischen dem tatsächlichen Organisationsgeschehen und den Institutionen in der Organisationsumwelt einer Behörde der planenden Verwaltung. Vielmehr liegt der **Wert der vorliegenden Arbeit** in der Vermittlung des Anliegens sowie in der **Begründung der Sinn- und Vorteilhaftigkeit** einer **Betrachtung und Erforschung von Behörden der planenden Verwaltung im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie**.

6 Literaturverzeichnis

Aldrich, Howard (1999): Organizations Evolving. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage

Allmendinger, Philip (2002): Planning Theory. Houndmills/ Basingstoke/ Hampshire/ New York: Palgrave

Altrock, Uwe/ Güntner, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hrsg.) (2004): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue

Amin, Ash (Hrsg.) (1994a): Post-Fordism. A Reader. Oxford/ Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers

Amin, Ash (1994b): Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition. In: Amin (Hrsg.) (1994a): 1-39

Barnard, Chester I. (1968): The Functions of the Executive. Cambridge/ London: Harvard University Press

Benz, Arthur (2004a) Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz (Hrsg.) (2004b): 11-28

Benz, Arthur (Hrsg.) (2004b): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Berdini, Paolo (2008): La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole. Roma: Donzelli editore

Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas (1998): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, 5. Auflage. Frankfurt am Main: Fischer

Berger, Ulrike/ Bernhard-Mehlich, Isolde (2006): Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 169-214

Bogumil, Jörg (2002a): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Bogumil (Hrsg.) (2002b): 7-51

Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2002b): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Opladen: Leske + Budrich

Braybrooke, David/ Lindblom, Charles E. (1963): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl/ Fester/ Kuhnert (Hrsg.) (1972): 139-166

Brunnson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations. Chichester/ New York/ Brisbane/ Toronto/ Singapore: Wiley

Brunsson, Nils/ Olsen, Johan P. (1993): The Reforming Organization. London/ New York: Routledge

Budäus, Dietrich (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung. In: Budäus/ Conrad/ Schreyögg (Hrsg.) (1998): 1-10

Budäus, Dietrich/ Conrad, Peter/ Schreyögg, Georg (Hrsg.) (1998): Managementforschung 8. New Public Management. Berlin/ New York: Walter de Gruyter

Büschges, Günter/ Abraham, Martin (1997): Einführung in die Organisationssoziologie, 2. Auflage. Stuttgart: B. G. Teubner

Campbell, John L. (2004): Institutional Change and Globalization. Princeton/ Oxford: Princeton University Press

Campbell, Scott/ Fainstein, Susan S. (1996a): Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. In: Campbell/ Fainstein (Hrsg.) (1996b): 1-18

Campbell, Scott/ Fainstein, Susan S. (Hrsg.) (1996b): Readings in Planning Theory. Malden/ Oxford: Blackwell Publishers

Carroll; Glenn R. (1984): Organizational Ecology. In: Annual Review of Sociology 10, 71-93

Chadwick, George (1971): A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process. Oxford/ New York/ Toronto/ Sydney/ Braunschweig: Pergamon Press

Clegg, Stewart R./ Hardy, Cynthia/ Nord, Walter R. (Hrsg.) (1996): Handbook of Organization Studies. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage
Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm. In: Williamson/ Winter (Hrsg.) (1993): 18-33
Coleman, James S. (1990): Foundations of Social Theory. Cambridge, Massachusetts/ London: Belknap Press
Coleman, James S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen: Mohr
Coleman, James S./ Fararo, Thomas J. (1992a): Introduction. In: Coleman/ Fararo (Hrsg.) (1992b): ix-xxii
Coleman, James S./ Fararo, Thomas J. (Hrsg.) (1992b): Rational Choice Theory. Advocacy and Critique. Newbury Park/ London/ New Delhi: Sage
Dangschat, Jens S. (2008): Autobahnen ins Glück. Der Münchhausen-Effekt der Strategischen Raumplanung. In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008): 38-60
Dangschat, Jens S./ Hamedinger, Alexander (2009): Planning Culture in Austria – The Case of Vienna, the Unlike City. In: Knieling/ Othengrafen (Hrsg.) (2009): 95-112
Davoudi, Simin/ Strange, Ian (Hrsg.) (2009a): Conceptions of Space and Place in Strategic Spatail Planning. London/ New York: Routledge
Davoudi, Simin/ Strange, Ian (2009b): Space and place in twentieth-century planning: an anlytical framework and an historical review. In: Davoudi/ Strange (Hrsg.) (2009a): 7-42
Demsetz, Harold (1967): Toward a Theory of Property Rights. In: The American Economic Review 57, 347-359
Derlien, Hans-Ulrich/ Gerhardt, Uta/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1994): Systemrationalität und Partialinteresse, Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos
DiMaggio, Paul J. (1988): Interest and Agency in Institutional Theory. In: Zucker (Hrsg.) (1988): 3-21
DiMaggio, Paul J./ Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review 48, 147-160
Ebers, Mark/ Gotsch, Wilfried (2006): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 247-308
Eisenhardt, Kathleen M. (1989): Agency Theory. An Assessment and Review. In: Academy of Management Review 14, 57-74
Etzioni, Amitai (1971): Soziologie der Organisationen, 3. Auflage. München: Juventa
Fainstein, Susan S./ Fainstein, Norman (1996): City Planning and Political Values: An Updated View. In: Campbell/ Fainstein (Hrsg.) (1996b):265-287
Faludi, Andreas (1973): Planning Theory. Oxford/ New York/ Toronto/ Sydney/ Paris/ Frankfurt: Pergamon Press
Fehl, Gerhard/ Fester, Mark/ Kuhnert, Nikolaus (Hrsg.) (1972): Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung. Gütersloh: Bertelsmann
Frey, Oliver/ Hamedinger, Alexander/ Dangschat, Jens S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008): 14-33
Friedmann, John (1987): Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press
Fürst, Dietrich (1998): Wandel des Staates – Wandel der Planung. In: Neues Archiv für Niedersachsen 2, 53-73
Ganser, Karl/ Siebel, Walter/ Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. In: RaumPlanung 61, 112-118
Giddens, Anthony (1984): The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity
Giddens, Anthony (1979): Central Problems in Social Theory. Action, structure and contradiction in social anlysis. London/ Basingstoke: Macmillan
Große, Juliane (2008): Regional Governance. Wandel regionaler Steuerungs- und Entwicklungsmodelle – komparative Untersuchung von zwei schrumpfenden Regionen in Sachsen und Niederösterreich. Wien: Diplomarbeit zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades einer Diplom-Ingenieurin

Gukenbiehl, Hermann L. (1998): Institution und Organisation. In: Korte/ Schäfers (Hrsg.) (1998): 97-113
Habermas, Jürgen (1999a): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, 3. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
Habermas, Jürgen (1999b): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, 3. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
Hall, Peter A./ Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Insititutionalisms. In: Moran (Hrsg.) (1996): 936-957
Hamedinger, Alexander (2008a): Einleitung. In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008):124-127
Hamedinger, Alexander (2008b): Strategieorientierte Planung in Wien. Der Weg einer „sanften" Modernisierung? In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008): 151-177
Hamedinger, Alexander (2006): Governance: „Neue" Technik des Regierens und die Herstellung von Sicherheit in Städten. In: dérive 24, 11-15
Hamedinger, Alexander/ Bartik, Herbert/ Wolffhardt, Alexander (2008): The Impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a 'Europeanisation'? In: Urban Studies 13, 2669-2687
Hamedinger, Alexander/ Frey, Oliver/ Dangschat, Jens S./ Breitfuss, Andrea (Hrsg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
Hannan, Michael T./ Freeman, John (1989): Organizational Ecology. Cambridge/ London: Harvard University Press
Hannan, Michael T./ Freeman, John (1977): The Population Ecology of Organizations. In: American Journal of Sociology 82, 929-964
Harlander, Tilman (Hrsg.) (1998): Stadt im Wandel – Planung im Umbruch. Festschrift für Gerhard Fehl. Stuttgart: Kohlhammer
Harvey, David (1994): Flexible Accumulation through Urbanization: Reflections on 'Post-modernism' in the American City. In: Amin (Hrsg.) (1994a): 361-386
Harvey, David (1990): The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change. Cambridge, Massachusetts/ Oxford: Blackwell Publishers
Hasse, Raimund/ Krücken, Georg (2005): Neo-Institutionalismus, 2. Auflage. Bielefeld: transcript
Hayek, Friedrich August (1960): The Constitution of Liberty. London: Routledge & Kegan Paul
Healey, Patsy (1997a): An institutionalist approach to spatial planning. In: Healey/ Khakee/ Motte/ Needham (Hrsg.) (1997a): 21-36
Healey, Patsy (1997b): Collaborative Planning. Houndmills/ Basingstoke/ Hampshire/ London: Macmillan
Healey, Patsy (1997c): The revival of strategic spatial planning in Europe. In: Healey/ Khakee/ Motte/ Needham (Hrsg.) (1997a): 3-19
Healey, Patsy (1992): Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: Campbell/ Fainstein (Hrsg.) (1996b): 234-257
Healey, Patsy/ Khakee, Abdul/ Motte, Alain/ Needham, Barrie (Hrsg.) (1997a): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London/ New York: Routledge
Healey, Patsy/ Khakee, Abdul/ Motte, Alain/ Needham, Barrie (1997b): Strategic plan-making and building institutional capacity. In: Healey/ Khakee/ Motte/ Needham (Hrsg.) (1997a): 283-295
Heinz, Werner (1993a): Einleitung. Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? In: Heinz (Hrsg.) (1993b): 29-61
Heinz, Werner (Hrsg.) (1993b): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart/ Berlin/ Köln: Kohlhammer/ Deutscher Gemeindeverlag
Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin: Edition ID-Archiv
Hoffman, Adrew J. (1999): Institutional evolution and change: Environmentalism and the US chemical industry. In: Academy of Management Journal 42, 351-371
Holzinger, Gerhart (2001): Die Organisation der Verwaltung. In: Holzinger/ Oberndorfer/ Raschauer (Hrsg.) (2001): 97-167

Holzinger, Gerhart/ Oberndorfer, Peter/ Raschauer, Bernhard (Hrsg.) (2001): Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich
Hughes, Everett C. (1936): The ecological aspect of institutions. In: American Sociological Review 1, 180-189
Jann, Werner (2002a): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König (Hrsg.) (2002): 279-303
Jann, Werner (2002b): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Bogumil (Hrsg.) (2002b): 321-344
Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz (Hrsg.) (2004b): 193-214
Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell/ DiMaggio (Hrsg.) (1991): 143-163
Jessop, Bob (1994): Post-Fordism and the State. In: Amin (Hrsg.) (1994a): 251-279
John, Peter (2001): Local Governance in Western Europe. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage
Judge, David/ Stoker, Gerry/ Wolman, Harold (Hrsg.) (1995a): Theories of Urban Politics. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage
Judge, David/ Stoker, Gerry/ Wolman, Harold (1995b): Urban Politics and Theory: An Introduction. In: Judge/ Stoker/ Wolman (Hrsg.) (1995a): 1-12
Keller, Donald A./ Koch, Michael/ Selle, Klaus (1996): Planung und Projekte. Ausschnitte eines Werkstattgespräches über den Wandel im Planungsverständnis. In: DISP 126, 37-46
Kieser, Alfred (2006a): Der Situative Ansatz. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 215-245
Kieser Alfred (2006b): Human Relations-Bewegung und Organisationspsychologie. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 133-167
Kieser, Alfred (2006c): Managementlehre und Taylorismus. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 93-132
Kieser, Alfred (2006d): Max Webers Analyse der Bürokratie. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 63-92
Kieser, Alfred/ Ebers, Mark (Hrsg.) (2006): Organisationstheorien, 6. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer
Kieser, Alfred/ Kubicek, Herbert (1992): Organisation, 3. Auflage. Berlin/ New York: Walter de Gruyter
Kieser, Alfred/ Walgenbach, Peter (2007): Organisation, 5. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag
Kieser, Alfred/ Woywode, Michael (2006): Evolutionstheoretische Ansätze. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 309-352
Kleinfeld, Ralf/ Plamper, Harald/ Huber, Andreas (Hrsg.) (2006): Regional Governance. Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen: V&R unipress
Knieling, Joerg/ Othengrafen, Frank (Hrsg.) (2009): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Surrey/ Burlington: Ashgate
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung. Köln
König, Klaus (Hrsg.) (2002): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos
Korte, Hermann/ Schäfers, Bernhard (Hrsg.) (1998): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie, 4. Auflage. Opladen: Leske + Budrich
Lai, Lawrence Wai-Chung (1999): Hayek and town planning: a note on Hayek's views towards town planning in The Constitution of Liberty. In: Environment and Planning A 31, 1567-1582
Landesgruppe Niedersachsen-Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V. (Hrsg.) (1989): Planung oder Anpassung? Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung. Hildesheim/ Hannover
Luhmann, Niklas (1996): Die Realität der Massenmedien, 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann; Niklas (1991): Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, 4. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag
Luhmann, Niklas (1976): Funktionen und Folgen formaler Organisation, 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot
Luhmann, Niklas (1973): Zweckbegriff und Rationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. Frankfurt am Main: Suhrkamp
Luhmann, Niklas (1971): Politische Planung. In: Ronge/ Schmieg (Hrsg.) (1971): 57-80
Luhmann, Niklas (1966): Theorie der Verwaltungswissenschaft. Köln/ Berlin: Grote
March, James G. (1994): A Primer on Decision Making. How Decisions Happen. New York: The Free Press
Marx, Sven-Patrick (2008): Stadtplanung zwischen Umbruch und Kontinuität. In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008): 87-101
Mayer, Hans-Norbert (2008): Mit Projekten planen. In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008): 128-150
Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz (Hrsg.) (2004b): 65-76
Mayntz, Renate (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller Verlag
McLoughlin, J. Brian (1969): Urban and Regional Planning: A Systems Approach. London: Faber and Faber
Meyer, John W./ Jepperson, Ronald L. (2000): The “Actors” of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. In: Sociological Theory 18: 100-120
Meyer, John W./ Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Cermenony. In: American Journal of Sociology 83, 340-363
Meyer, John W./ Scott, W. Richard (1992a): Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government. In: Meyer/ Scott (Hrsg.) (1992b): 199-215
Meyer, John W./ Scott, W. Richard (Hrsg.) (1992b): Organizational Environments. Ritual and Rationality, Updated Edition. Newbury Park/ London/ New Delhi: Sage
Meyer, John W./ Scott, W. Richard (1992c): Preface to the Updated Edition. In: Meyer/ Scott (Hrsg.) (1992b): 1-6
Meyer, John W./ Scott, W. Richard/ Deal, Terrence E. (1992): Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. In: Meyer/ Scott (Hrsg.) (1992b): 45-67
Moran, Michael (Hrsg.) (1996): Political Studies. Oxford: Blackwell Publishers
Moroni, Stefano (2005): L’ordine sociale spontaneo. Conoscenza, mercato e libertà dopo Hayek. Torino: UTET Libreria
Motte, Alain (1997): The institutional relations of plan-making. In: Healey/ Khakee/ Motte/ Needham (Hrsg.) (1997a): 231-254
Müller, Sebastian (2004): Internationale Einflüsse auf die Planungstheoriedebatte in Deutschland nach 1945, oder: Die Perspektiven der Planungsdemokratie. In: Altrock/ Güntner/ Huning/ Peters (Hrsg.) (2004): 123-140
Naschold, Frieder (1998): Zur Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Hintergründe, Leitbild und Maßnahmen. In: Naschold/ Bogumil (Hrsg.) (1998): 69-108
Naschold, Frieder/ Bogumil, Jörg (Hrsg.) (1998): Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich
Neuhofer, Hans (1998): Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich, 2. Auflage. Wien/ New York: Springer
Oberndorfer, Peter (2001): Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: Holzinger/ Oberndorfer/ Raschauer (Hrsg.) (2001): 29-95
Oliver, Christine (1992): The Antecedents of Deinstitutionalization. In: Organization Studies 13, 563-588
Oliver, Christine (1991): Strategic Responses to Institutional Processes. In: Academy of Management Review 16, 145-179
Peters, Deike (2004): Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Altrock/ Güntner/ Huning/ Peters (Hrsg.) (2004): 5-18
Powell, Walter W. (1991): Expanding the Scope of Instiutional Alaysis. In: Powell/ DiMaggio (Hrsg.) (1991): 183-203

Powell, Walter W./ DiMaggio, Paul J. (Hrsg.) (1991): The New Insitutionalism in Organizational Analysis. Chicago/ London: The University of Chicago Press
Preisendörfer, Peter (2005): Organisationssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
Reichard, Christoph/ Röber, Manfred (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter (Hrsg.) (2001): 371-392
Ronge, Volker/ Schmieg, Günter (Hrsg.) (1971): Politische Planung in Theorie und Praxis. München: R. Piper & Co.
Salet, Willem/ Faludi, Andreas (Hrsg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences
Schimank, Uwe (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis (Hrsg.) (2007): 29-45
Schönwandt, Walter L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer
Schreyögg, Georg (1999): Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Auflage. Wiesbaden: Gabler
Schröter, Eckhard (Hrsg.) (2001): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich
Scott, W. Richard (2003): Organizations. Rational, Natural, an Open Systems, 5. Auflage. Upper Saddle River: Pearson Education
Scott, W. Richard (2001): Institutions and Organizations, 2. Auflage. Thousand Oaks/ London/ New Delhi: Sage
Scott, W. Richard (1995): Institutions and Organizations. Thousand Oaks/ London/ New Delhi: Sage
Scott, W. Richard (1994a): Conceptualizing Organizational Fields: Linking Organizations and Societal Systems. In: Derlien/ Gerhardt/ Scharpf (Hrsg.) (1994): 203-221
Scott, W. Richard (1994b): Institutional Analysis. Variance and Process Theory Approaches. In: Scott/ Meyer (Hrsg.) (1994b): 81-99
Scott, W. Richard (1987): The Adolescence of Institutional Theory. In: Administrative Science Quarterly 32, 493-511
Scott, W. Richard/ Davis, Gerald F. (2007): Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives. Upper Saddle River: Pearson Education
Scott, W. Richard/ Meyer, John W. (1994a): Developments in Institutional Theory. In: Scott/ Meyer (Hrsg.) (1994b): 1-8
Scott, W. Richard/ Meyer, John. W. (Hrsg.) (1994b): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks/ London/ New Delhi: Sage
Scott, W. Richard/ Meyer, John W. (1992): The Organization of Societal Sectors. In: Meyer/ Scott (Hrsg.) (1992b): 129-153
Seiß, Reinhard (2007): Wer baut Wien? Salzburg/ München: Verlag Anton Pustet
Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
Selle, Klaus (1998): Alte und neue Planungskulturen. Vermutungen über Zäsuren und Kontinuitäten. In: Harlander (Hrsg.) (1998): 49-65
Siebel, Walter (1989): Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung. In: Landesgruppe Niedersachsen-Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V. (Hrsg.) (1989): 83-93
Simon, Herbert A. (1997): Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, 4. Auflage. New York: The Free Press
Sinning, Heidi (2007a): Stadtmanagement – Konzeptionelle Einordnung, Handlungsebenen und –felder. In: Sinning (Hrsg.) (2007b): 7-21
Sinning, Heidi (Hrsg.) (2007b): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund: Rohn
Sinning, Heidi (2003): Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Opladen: Leske + Budrich

Stoker, Gerry (Hrsg.) (2000): The New Politics of British Local Governance. Houndmills/ Basingstoke/ Hampshire/ London: Macmillan
Strang, D./ Meyer, John W. (1993): Institutional conditions for diffusion. In: Theory and Society 22, 487-511
Suchman, M. C. (1995): Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. In: Academy of Management Review 20, 571-610
Tolbert, Pamela S./ Zucker Lynne G. (1996): The Institutionalization of Institutional Theory. In: Clegg/ Hardy/ Nord (Hrsg.) (1996): 175-190
Vanberg, Viktor (1982): Markt und Organisation. Tübingen: Mohr
Vanberg, Viktor (1979): Colemans Konzeption des korporativen Akteurs – Grundlegung einer Theorie sozialer Verbände. Nachwort von Viktor Vanberg. In: Coleman (1979): 92-120
Walgenbach, Peter (2006): Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser/ Ebers (Hrsg.) (2006): 353-401
Walgenbach, Peter/ Meyer, Renate (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Kohlhammer
Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr
Wiechmann, Thorsten/ Hutter, Gérard (2008): Die Planung des Unplanbaren. Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Hamedinger/ Frey/ Dangschat/ Breitfuss (Hrsg.) (2008): 102-121
Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press
Williamson, Oliver E./ Winter, Sidney G. (Hrsg.) (1993): The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development. New York/ Oxford: Oxford University Press
Willke, Helmut (2000): Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, 6. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius
Wolman, Harold (1995): Local Government Institutions and Democratic Governance. In: Judge/ Stoker/ Wolman (Hrsg.) (1995): 135-159
Zimmermann, Karsten (2006): Regional Governance als kollektiver Lernprozess? In: Kleinfeld/ Plamper/ Huber (Hrsg.) (2006): 289-304
Zucker, Lynne G. (Hrsg.) (1988): Institutional Patterns and Organizations. Culture and Environment. Cambridge: Ballinger
Zucker, Lynne G. (1977): The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: American Sociological Review 42, 726-743

7 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die drei Säulen von Institutionen (Quelle: Scott 2001: 52) 50
Tabelle 2: Strategische Optionen im Umgang mit institutionalisierten Erwartungshaltungen (Quelle: Oliver 1991: 152) 60
Tabelle 3: Ausprägung der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur im planungstheoretischen Ansatz der rationalen Planung (Quelle: eigene Darstellung) 89
Tabelle 4: Ausprägung der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur im planungstheoretischen Ansatz der liberalen Planung und dem New Public Management (Quelle: eigene Darstellung) 99
Tabelle 5: Ausprägung der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur im planungstheoretischen Ansatz der kommunikativen Planung und dem normativen Governancekonzept (Quelle: eigene Darstellung) 107
Tabelle 6: Vergleich der Dimensionen der formellen Organisationsstruktur in drei verschiedenen planungstheoretischen Ansätzen (Quelle: eigene Darstellung) 117

8 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisationales Feld, Organisationsumwelt mit Institutionen und Legitimität einer Behörde der planenden Verwaltung (Quelle: eigene Darstellung) 66
Abbildung 2: Entkopplung und strategischer Umgang mit einander widersprechenden institutionalisierten Erwartungshaltungen (Quelle: eigene Darstellung) 71