

## 10. Reformierung, transdisziplinäre und transnationale Verwaltungspraxis

---

Im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vollziehen sich sowohl inhaltlich-programmatische Veränderungen als auch allgemeine strukturelle Wandlungsprozesse. Zu den programmatischen Neuerungen gehören die Ablösung des alten Geschlechtskrankheitengesetzes durch das neue Infektionsschutzgesetz (2001) und die Einführung des Prostitutionsgesetzes (2002), und zu den allgemeinen strukturellen Transformationen die Governance-artigen Entwicklungen in der modernen Verwaltung.

### *A) Inhaltlich-programmatische Veränderungen*

Die gegenwärtige Verwaltungsarbeit ist durch gesetzliche Reformierungen gekennzeichnet, die Ausdruck grundlegender Wandlungstendenzen in der gesellschaftlichen Bewertung und staatlichen Reglementierung der Prostitution in Deutschland sind. Mit dem Prostitutionsgesetz wird die Vereinbarung sexueller Dienstleistungen zivilrechtlich anerkannt und nicht länger als sittenwidrig betrachtet. Prostitution kann sowohl als selbständige Tätigkeit als auch als abhängige Beschäftigung ausgeübt und sozial-, renten- und krankenversichert werden. Zudem entfällt für Prostituierte die regelmäßige gesundheitliche Untersuchungspflicht, bzw. um genau zu sein, können »krankheitsverdächtige« Personen von den Gesundheitsämtern und der Polizei nicht mehr zu Untersuchungen angehalten und gezwungen werden. Die rechtliche und soziale Lage der Prostituierten hat sich verbessert, auch wenn die Auswirkungen in der realen Praxis begrenzt sind und keineswegs den vorherigen Erwartungen und Hoffnungen entsprechen. Zumindest geht mit den Gesetzesänderungen ein Wandel des Menschen- bzw. Prostituierten-Bildes einher. Die Anbieterinnen sexueller Dienstleistungen werden nicht mehr als »abweichende« Krankheitsüberträger definiert, die von den staatlichen Institutionen zu kontrollieren und von der Prostitutionstätigkeit abzubringen sind, sondern stehen als selbstverant-

wortliche Subjekte im Fokus, die in ihrem gesundheitsbewussten Handeln zu unterstützen und nicht vor, sondern in der Prostitution zu schützen sind.

### *Habituelle Konventionen und Neuformierung der Verwaltungspraxis*

Das mit den Veränderungen auf der gesetzlichen Ebene einhergehende neue Klientinnen- bzw. *Adressatinnenbild* wird nicht von allen Verwaltungsakteurinnen übernommen und geteilt. Dem stehen nicht nur die alten gesellschaftlichen Normen und Werte, Stigmatisierungen und Marginalisierungen, sondern auch die traditionellen Berufs- und Verwaltungskulturen und die widersprüchlichen sozialen und politischen Diskurspositionen entgegen. Die *alten, inkorporierten* individuellen und institutionellen *Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster, Handlungsrouninen und Reglementierungsweisen* der Verwaltungsbeschäftigten *wirken auf der organisationalen Ebene nach*. Die Verwaltungsarbeit wird vor und nach den Reformierungen von denselben sozialen Akteurinnen ausgeführt. *Mit den gesetzlichen Veränderungen geht nicht automatisch ein Wandel der beruflichen Habitusformationen des exekutiven Verwaltungspersonals einher*. Vor dem Hintergrund der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen sind in der öffentlichen Verwaltung der Prostitution neue Regulierungsweisen möglich, deren Umsetzung ist aber an die alltäglichen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster, die Berufs- und Organisationspraktiken der Verwaltungsbeschäftigten gebunden.

*Abhängig von den sozialen Akteurinnen und deren wechselseitigen Handlungskoordinationen* haben sich die öffentlichen Institutionen und Organisationen nach den Gesetzesänderungen in einigen Regionen zusammengesetzt und über deren Umsetzung und die weiteren administrativen Verfahrensweisen konferiert. Unter Einbeziehung der unterschiedlichen Sichtweisen und Relevanzen der verschiedenen Verwaltungsakteurinnen sind *neuartige Ideen und Konzepte entwickelt und verhandelt, diskutiert und kritisiert* worden. Die Beteiligung aller relevanten staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, z. T. sogar der betroffenen Adressatinnengruppen wie Bordellbetreiberinnen und Prostituierte, hat eine multiaspektuelle und multiperspektivische Betrachtung der Situation, deren administrativ-deliberative Bearbeitung und die Entwicklung innovativer und integrativer Lösungsmodelle gefördert und unterstützt. Die traditionelle ambivalente Gleichzeitigkeit der unterstützenden Betreuungmaßnahmen und repressiven Verdrängungspolitik ist durch lokale Normalisierungs- und Liberalisierungsstrategien, wie dem Dortmunder oder Kölner Modell, aufgehoben und abgelöst worden.

Das Besondere an diesen neuen regionalen Reglementierungsweisen findet sich in der Vereinbarung der differenten Perspektiven und Relevanzen, Ziele und Interessen der Verwaltungseinrichtungen sowie dem Austausch und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen organisatio-

nalen und sozialen Akteuren. Der *Wandel der Verwaltungspraxis im Sinne der neuen Gesetzesintentionen* ist jedoch *weder selbstverständlich noch gewiss*. Die Veränderungen auf der organisationalen Ebene setzen die Neudefinition um Umgestaltung der Verwaltungsaufgabe auf der Akteurs-ebene, d. h. durch die Verwaltungsangestellten voraus. Der inhaltlich-programmatische Wandel der Prostitutionspolitik wird, wie die in der Untersuchung rekonstruierten Habitusformationen zeigen, nicht von allen Mitarbeiterinnen der öffentlichen Institution und Organisationen bewerkstelligt. Vor dem Hintergrund der bestehenden beruflichen Routinen und Traditionen gelingt es einem Teil der sozialen Akteurinnen nicht, ihre konventionellen Wahrnehmungs- und Bewertungsschemata zu hinterfragen, im Hinblick auf den gesellschaftlichen und rechtlichen Paradigmenwechsel kritisch zu reflektieren, den Verwaltungsgegenstand und die administrative Rolle neuartig wahrzunehmen und zu interpretieren, d. h. eine veränderte Gegenstands- und Selbstdefinition zu entwickeln und die der gesetzlichen Reformierung zugrundeliegenden Normalisierungs- und Liberalisierungstendenzen umzusetzen.

*»Passive«, ausführende und »aktive«, steuernde Innovatoren*

Die inhaltlich-programmatischen Veränderungsprozesse im Bereich Prostitution und Menschenhandel werden aber nicht nur von der Gesetzgebung vorgegeben und auf der exekutiven Verwaltungsebene durch *»passive« Innovatorinnen* (nach)vollzogen und umgesetzt, sondern auch von den Verwaltungsakteurinnen als *»aktive« Innovatorinnen* angestoßen, d. h. in der alltäglichen Praxis eingeführt und realisiert, bevor sich die Veränderungen in neuen Gesetzen oder Verordnungen niederschlagen bzw. durch diese aufgegriffen und legitimiert werden. Ein Beispiel hierfür sind die seit den 80er Jahren, vor allem in den nördlichen Bundesländern, im Bereich Prostitution erkennbaren Liberalisierungstendenzen der Gesundheitspolitik bzw. Gesundheitspraxis, die mit der Ablösung des alten Geschlechtskrankheitengesetzes durch das neue Infektionsschutzgesetz 2001 aufgenommen und legalisiert wurden. Schon Jahre vorher sind neue staatliche Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten und HIV/Aids trotz der gesetzlich empfohlenen Untersuchungspflicht für *»krankheitsverdächtige«* Personen – in Abstimmung mit den jeweiligen lokalen Behördenleitern der Gesundheitsämter – als Einrichtungen mit einem freiwilligen Beratungs- und Untersuchungsangebot aufgebaut worden. Infolge des praktisch *»vorgezogenen«, »vorweggenommenen«* bzw. *»vor-gelebten«* Gesetzes- bzw. Paradigmenwandels in der Gesundheitsarbeit brauchten die Verwaltungsakteurinnen der fortschrittlichen Einrichtungen und Regionen ihre behördliche Praxis nach Inkrafttreten des neuen Infektionsschutzgesetzes kaum umzustellen und konnten ihre beruflichen Handlungsweisen und organisationalen Praktiken problemlos weiterführen.

*Sozialer Hintergrund von Wandel und Persistenz*

Das inhaltlich-programmatische Wandlungs- und Innovationspotential der Verwaltungsinstitutionen und –organisationen ist an die Verwaltungsbeschäftigten als aktive und passive Innovatoren gekoppelt. Deren Offenheit für ungewohnte Sichtweisen, neuartige Arbeitsansätze und veränderte Verwaltungsmodelle sowie die Bereitschaft und Kompetenz zur Überwindung herkömmlicher sozialkultureller und disziplinärer Grenzen bilden die *Voraussetzung für die Entwicklung und Realisierung inhaltlich-programmatischer Neuerungen in der alltäglichen Verwaltungspraxis*. Akteurinnen mit einem durch Verhandlung und Vermittlung, Reflexions- und Evaluationsfähigkeit gekennzeichneten beruflichen Habitus motivieren, initiieren und prozessieren Veränderungen und Innovationen, während andere die Reformierungs- und Modernisierungsansätze durch Unzugänglichkeit, Verschlossenheit und Abgrenzung gegenüber alternativen Strategien und anderen beruflichen und disziplinären Wissens- und Erfahrungsbeständen blockieren und verhindern.

Bei den Wandlungs- und Modernisierungsprozessen im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung muss zwischen den inhaltlich-programmatischen und den allgemeinen systemisch-organisationalen Veränderungen differenziert werden. In vielen Fällen greifen die programmatischen und strukturellen Neuerungen ineinander, aber sie sind nicht zwingend aneinander gekoppelt. Für inhaltliche Reformierungsprozesse unzugängliche Verwaltungsakteurinnen können sich durchaus auf struktureller Ebene als Innovatoren erweisen und *neue Formen und Verfahrensweisen der Arbeitsorganisation* hervorbringen und einführen. Die herkömmliche Ausführungs- und Umsetzungsfunktion der exekutiven Verwaltungsorganisationen wird von manchen Verwaltungsangestellten um *gezielte Planungs-, Entwicklungs- und Steuerungsaktivitäten* erweitert und überschritten. Der bürgerliche Ordnungshüter beispielsweise forciert die Umsetzung seines Vorhabens, die traditionell repressiven Reglementierungsstrategien auszudehnen und zu intensivieren, durch eine gezielte Organisation und Manipulation der Öffentlichkeit. Er schließt sich mit einer lokalen Bürgerinitiative zusammen, baut eine öffentlich-politische Arena auf und versucht die kommunalen Entscheidungs- und Regelungsprozesse systematisch zu beeinflussen und zu bestimmen.

In solchen Fällen, in denen die sozialen Akteurinnen die administrativen Praktiken in Koordination mit anderen Institutionen und Organisationen inhaltlich reformieren und/oder prozessual und strukturell verändern, deutet sich eine neues, über die reine Ausführungsfunktion hinausgehendes, gestaltendes, arrangierendes und konzipierendes Rollenverständnis der exekutiven Verwaltungsakteurinnen an. Vor diesem Hintergrund be-

ginnen sich die konventionellen, institutionalisierten Verwaltungsstrukturen und -prozesse zu transformieren.

*B) Strukturell-prozessuale Veränderungen*

Die gegenwärtige Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist durch die traditionellen Strukturen des modernen Verwaltungssystems, wie den hierarchischen Aufbau, die funktionale Differenzierung und die nationalstaatlichen Zuständigkeiten und Funktionen geprägt. Angesichts der gesellschaftlichen Individualisierungs-, Pluralisierungs- und Globalisierungsprozesse zeichnen sich in den Verwaltungs- und Regierungsformen aber auch deutliche Wandlungsprozesse ab. Die administrativen Strukturen und Prozesse werden von neuen, postmodernen Akteuren und Formen des »Regierens« und »Verwaltens« ergänzt und bestimmt. Zivilgesellschaftliche Organisationen gewinnen an Bedeutung, Verwaltungsakteurinnen arbeiten sowohl in transdisziplinären Aushandlungs- und Diskursarenen als auch in grenzüberschreitenden Behördenkooperationen zusammen, und immer öfter sind nationale, supranationale und internationale Institutionen und Organisationen an der regionalen wie globalen Administrationsarbeit beteiligt.

*Tabelle 8: Vergleich der Strukturen und Prozesse der modernen und postmodernen Verwaltung*

	<i>Moderne Verwaltung</i>	<i>Postmoderne Verwaltung</i>
<i>Akteure</i>	Staatliche Institutionen	Staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen
<i>Strukturen und Prozesse</i>	Hierarchie	Organisationale Netzwerke und Arenen
	Funktionale Differenzierung und disziplinäre Abgrenzung	Funktionale Differenzierung und transdisziplinäre Aushandlung
<i>Nationale Grenzen</i>	National bzw. territorial beschränkte Verwaltungsarbeit	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nationaler, supranationaler und internationaler Akteure

*Moderne Verwaltung: national-staatliche Konfiguration*

Die Staats- und Verwaltungsstrukturen der Moderne zeichnen sich zum einen durch die nationalen Grenzen, und zum anderen durch die weitgehende Allein- und Letztverantwortung für die öffentlichen Aufgaben und Leistungen aus. National-staatliche Institutionen bilden die zentralen Akteure der modernen Verwaltungspraxis, denen gegenüber internationale Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen eine deutlich untergeordnete Rolle spielen. Trotz der gesellschaftlichen und politischen Maxime der Subsidiarität, die Selbstverantwortung vor staatliches Handeln stellt und infolgedessen der Bereich der Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsarbeit beispielsweise durch die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen geprägt ist, gilt der demokratische Rechts- und Interventionsstaat der 1960er und 1970er Jahre als Gewaltmonopolist, Rechtsgarant, zentrale Legitimationsinstanz und universelle Wohlfahrtsversicherung (SFB 597, Staatlichkeit im Wandel). Das administrative Institutionengeflecht der Moderne ist von den hierarchischen, funktional differenzierten Strukturen bestimmt, und die alltäglichen Verwaltungsgegenstände und -praktiken vornehmlich auf die nationalen Territorien beschränkt.

*Postmoderne Verwaltung: staatlich-gesellschaftliche Konfiguration mit transnationalen Bezügen*

Demgegenüber sind in der gegenwärtigen Verwaltungsarbeit grundlegende Veränderungen zu beobachten. Den national-staatlichen Verwaltungsakteuren lagern sich, wie der Sonderforschungsbereiches »Staatlichkeit im Wandel« (SFB 597) aber auch die vorliegende Studie gezeigt haben, zivilgesellschaftliche Organisationen und inter- bzw. supranationale Institutionen an. Die hierarchischen Strukturen werden durch organisationale Netzwerke und soziale Arenen ergänzt, und zwischen den funktional differenzierten Verwaltungsinstitutionen finden auch auf der exekutiven Ebene bereichsübergreifende Kommunikations- und Interaktionsprozesse statt. Die Verwaltungsakteure agieren über nationale Grenzen hinweg und kooperieren mit anderen nationalen, supranationalen und internationalen Institutionen sowie staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

*Neue Anforderungen und Bearbeitungsstrategien: grenzübergreifende Strukturen schaffen*

Diese postmodernen Veränderungsprozesse zeichnen sich im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in besonderem Maße ab. Hier wird die Verwaltungspraxis von einer neuen Vielfalt und Komplexität der Problemlagen und nationalen Grenzüberschreitungen und Verflechtungen bedingt. Die zunehmende In-

ternationalisierung der Prostitutionsszene durch grenzüberschreitende Migrationsprozesse und transnationale Kriminalitätsstrukturen haben die Anforderungen und Herausforderungen der alltäglichen Verwaltungsarbeit verändert. Die Verwaltungsakteure sind zunehmend auf die Zusammenarbeit und Information nationaler und internationaler Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden angewiesen. Vor diesem Hintergrund sind in den Verwaltungsorganisationen bzw. bei den Verwaltungsangestellten aber sowohl die Fortführung der alten, konventionellen Handlungsrou-tinen, als auch die Umstellung auf neue Vorgehensweisen zu beobachten. Ein Teil der Polizeibeamtinnen beispielsweise erweist sich als aktive Modernisierer, die angesichts der grenzüberschreitenden Problemsituationen die transnationalen Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen eigenaktiv initiieren und intensivieren. Die binationalen Kontakte gehen bisweilen auch über die Arbeitsebene hinaus und beinhalten Begegnungen im inoffiziellen, privatisierten Rahmen, wie z. B. dem Treffen der Familien zu einem gemeinsamen Essen. Auf der dienstlichen und außerdienstlichen Ebene entstehen Verbindungen, die in der alltäglichen Arbeitspraxis müheloser und selbstverständlicher genutzt werden (können) als bei einander unbekanntem, fremden Personen. Auch komplizierte, diffizile Angelegenheiten und neuralgische Punkte lassen sich unbefangener, vorbehaltloser und wertfreier bearbeiten und besprechen. Die persönlichen Austausch- und Kooperationsbeziehungen wirken sich auf die sozialen Repräsentationen, Vorurteile und Stereotype der Verwaltungsmitarbeiter, wie z. B. verbreitete Korruptionsannahmen oder kritisierte Berufs- und Professionalitätsbilder aus. In Beziehung zur faktischen Erfahrungswirklichkeit werden diese von den sozialen Akteurinnen vielfach reflektiert und relativiert, brechen auf oder verschwinden gar ganz. Hinsichtlich der transnationalen Zusammenarbeit zeichnet sich der Trend ab, die gesetzlich vorgeschriebenen und tradierten formalen, indirekten Wege über die übergeordneten Polizeibehörden durch direkte, informelle, persönliche Kontakte zu den ausländischen Kollegen auf derselben Dienstebene abzulösen, um die konkreten Aufgaben unmittelbarer und unbürokratischer bearbeiten zu können.

Dies ist aber nicht überall und in gleichem Umfang der Fall. In vielen nationalen Polizeidienststellen erfolgt die grenzüberschreitende Amts- und Rechtshilfe weiterhin als vorschrittmäßiger formaler Vorgang, so dass sich die transnationalen Beziehungen nicht wirklich verändern und auf der exekutiven Verwaltungsebene keine grenzübergreifenden Netzwerke entstehen. Bei den Dienststellen in den Grenzgebieten werden die rechtlichen Möglichkeiten der binationalen Zusammenarbeit aber so weit wie möglich ausgeschöpft und die bestehenden Verordnungen, im Interesse einer gemeinsamen, effektiven Informations- und Handlungsgrundlage, teilweise auch umgangen und überschritten. Formal-rechtlich schwer zu institutionalisierende binationale oder trinationale Polizeidienststellen werden mit-

unter auf der informellen Ebene durch die inhaltliche Zusammenarbeit und örtliche Zentralisierung unterschiedlicher nationaler Polizeibeamtinnen geschaffen und eingeführt. Als interessant erweist sich, dass der Aufbau der transnationalen Verwaltungsbeziehungen weniger auf konkreten Aufgaben und Anlässen als auf den grundsätzlichen Intentionen und Bestrebungen der Verwaltungsakteurinnen zu grenzüberschreitendem Austausch beruht. Darüber hinaus sind deren individuelle Fähigkeiten, die aus den unterschiedlichen Staats- und Verwaltungskulturen, nationalen Hegemonien, fremdsprachlichen Barrieren, kulturellen Vorurteilen und Stereotypen resultierenden Schwierigkeiten zu bearbeiten und zu überwinden, relevant.

Die transnationale Zusammenarbeit setzt spezifische Wahrnehmungsmuster bzw. personale und soziale Kompetenzen, wie Offenheit und Akzeptanz, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, interkulturelle Sensibilität, Kreativität und Gestaltungswillen voraus. Die wechselseitige Kooperation gelingt, wenn sich die sozialen Akteurinnen gegenseitig als gleichberechtigte, verantwortliche, sachkompetente bzw. professionelle Kolleginnen und Partnerinnen wahrnehmen und behandeln, und die bestehenden nationalen bzw. regionalen sozial- und verwaltungskulturellen Unterschiede sowohl erkennen und verstehen, als auch berücksichtigen und respektieren. Beim transnationalen Austausch zwischen föderalistisch und zentralistisch geprägten Staats- und Verwaltungssystemen beispielsweise ist es für die Beziehung- und Interaktionsebene destruktiv, die die für eine zentralistische Verwaltungsorganisation typische Einbeziehung der übergeordneten Verwaltungsbehörden – ausgesprochen oder unausgesprochen – zu kritisieren und die sozialen Akteurinnen als unselbständig oder untertänig abzuwerten. Interkulturell sensible und kompetente Verwaltungsangestellte beziehen bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten die nationalen Besonderheiten mit ein und signalisieren den Kooperationspartnerinnen ihr Wissen und Verständnis für deren institutionalisierte und tradierte Verwaltungsabläufe.

Die postmodernen Verwaltungspraktiken sind aber nicht nur durch transnationale Beziehungen und Verflechtungen, sondern auch disziplinäre Grenzüberschreitungen gekennzeichnet, die gleichermaßen Fähigkeiten zur Perspektivübernahme und Kooperation zwischen heteronomen Wissens-, Handlungs- und Wertesystemen verlangen.

### *Moderne Verwaltung: Funktionale Differenzierung und disziplinäre Abgrenzung*

In der modernen Verwaltungspraxis herrschen disziplinär getrennte Aufgaben- und Problemlösungen vor. Zwischen den funktional differenzierten Verwaltungsinstitutionen finden auf der exekutiven Ebene kaum Austausch- und Informations-, Kooperations- oder Koordinationsprozesse statt. Die Wissens- und Erfahrungsbestände der Verwaltungsakteurinnen

sind durch Spezialisierung und typische Wahrnehmungs- und Handlungskulturen gekennzeichnet. Ihre feldinternen Handlungsexpertisen bleiben auf den jeweiligen institutionellen Kontext beschränkt.

*Postmoderne Verwaltung: Funktionale Differenzierung und transdisziplinäre Aushandlung*

In der postmodernen Verwaltung dagegen vermehren sich die Strukturen und Prozesse der transdisziplinären Zusammenarbeit. Die Verwaltungsaufgaben und -gegenstände, Probleme und Problemaspekte werden zunehmend in bereichsübergreifenden Arbeitsgruppen erörtert und diskutiert. Die Mitarbeiterinnen der Verwaltungsinstitutionen handeln die Lösungsansätze und Strategien in pluralen, dezentralen organisationalen Arenen aus. Durch den transdisziplinären Wissens- und Erfahrungsaustausch verändern sich die monoperspektivischen, institutionenbegrenzten Wahrnehmungs- Denk- und Handlungsmuster des Verwaltungspersonals. Das administrative Expertenwissen wird durch den Diskurs mit anderen staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen erweitert und ergänzt. So zeigt sich auch in der öffentlichen Verwaltung die von Gibbons/Limoges/Nowotny et al. (1994) konstatierte heterogene, transdisziplinäre, heterarchische und transiente Form der postmodernen Wissensproduktion.

*Neue Anforderungen und Bearbeitungsstrategien: disziplinübergreifende Strukturen schaffen*

Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen bzw. beruflichen Wissens- und Handlungssphären erweist sich angesichts der zunehmenden Komplexität der Aufgaben, der Verflechtung der Problemaspekte und der Heterogenität der Wissensbestände im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel als besonders sinnvoll und notwendig. Trotzdem führt ein Teil der Verwaltungsbeschäftigten die konventionellen, disziplinär separierten Verwaltungspraktiken fort, so dass die funktionale Abgrenzung zwischen den Institutionen der Ordnungs- und Sicherheits-, Gesundheits- und Sozialarbeit bestehen bleibt. In einigen Regionen bzw. von einem Teil der Verwaltungsakteurinnen werden aber auch postmoderne, bereichsübergreifende Strukturen und Prozesse realisiert und interdisziplinären Arbeitskreise nicht nur institutionalisiert sondern auch produktiv genutzt. Das Gelingen der bereichsübergreifenden Informations- und Kooperationsformen hängt, wie im vorhergehenden Kapitel dargestellt und hier bei der transnationalen Zusammenarbeit thematisiert, vom beruflichen Habitus des Verwaltungspersonals, deren grundlegenden Interesse und Willen, der gegenseitigen

Akzeptanz und Toleranz, und der Verständigungs- und Reflexionsfähigkeit ab.

*C) Akteursgesteuerte Wandlungsprozesse von der modernen zur postmodernen Verwaltung*

Die Individualisierungs-, Pluralisierungs- und Globalisierungsprozesse der postmodernen Gesellschaft wirken sich auf das Verwaltungssystem, die Verwaltungsorganisationen und die in ihnen beschäftigten sozialen Akteurinnen aus. Mit der Pluralisierung der gesellschaftlichen Normen und Werte, den grenzüberschreitenden Arbeits- und Migrationsbewegungen werden die Lebensentwürfe und Lebenslagen der Verwaltungsadressatinnen heterogener und die Problemzusammenhänge im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung komplexer. Einfache, klare und eindeutige Situations- und Gegenstandsdefinitionen sind angesichts der Heterogenität und Hybridität des Expertenwissens und den vielfältigen, konträren Diskurspositionen weder zu finden noch zu vertreten. Die postmoderne Gesellschaft und die im Wandel begriffene Verwaltung zeichnen sich durch heterogene Sinn- und Handlungsmuster sowie plurale Wissensformen und Orientierungssysteme aus. Die Beschränkungen und Grenzen der traditionellen, modernen Verwaltungsstrukturen einerseits und die Herausforderungen und Anforderungen der neuen, postmodernen Verwaltungsaufgaben und -prozesse andererseits bilden die Rahmenbedingungen der alltäglichen Verwaltungsarbeit. Mit der Internationalisierung und Diversifizierung der Prostitutionsszene gehen Herausforderungen und Schwierigkeiten einher, die sich auf der Grundlage der herkömmlichen Verwaltungsmodelle und Regulierungskonzepte nur bedingt bewältigen lassen. Die Verwaltungsakteurinnen werden mit den Beschränkungen der nationalen, staatlichen und disziplinären Bearbeitung, der Wissens- und Handlungsfragmentierung, konfrontiert. Die modernen Verwaltungsstrukturen haben einen gesteigerten Integrationsbedarf und paradoxe Situationen produziert, die eine Abkehr von den gewohnten Routinen nahelegen und denen neue, postmoderne Formen des Verwaltungshandelns entgegenkommen.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel Bemühungen und Tendenzen transdisziplinärer und transnationaler Verständigungs- und Kooperationsarbeit ab. Die administrativen Strukturen und Prozesse wandeln sich. Die Verwaltungsakteurinnen arbeiten über disziplinäre und nationale Grenzen hinweg an allgemeinen Aufgaben und globalen Problemlagen, tauschen Informationen aus, entwickeln gemeinsam Problemlösungen und Aktionspläne. Behörden agieren mit zivilgesellschaftlichen, internationalen und supranationalen Organisationen und sind Teil unterschiedlicher horizontaler und vertikaler transnationaler und transdisziplinärer Netzwerke. Die staatlichen Struktu-

ren zerfasern auf zwei Achsen, zum einen durch die Internationalisierung hin zu mehr inter- und supranationalen Institutionen, und zum anderen durch die Privatisierung hin zu mehr gesellschaftlichen Akteuren (SFB »Staatlichkeit im Wandel«, Bremen). Internationale Institutionen und nichtstaatliche Organisationen tragen vermehrt Verantwortung für die Erbringung öffentlicher Leistungen und Güter. Sie ersetzen die staatlichen Strukturen aber nicht, sondern gliedern sich diesen an. So sind Behörden und Ämter in ein territorial und funktional vielfältig differenziertes Geflecht staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen eingebunden und aufgehoben und bilden in den komplexer werdenden Institutions- und Organisationsgeflechten den Knotenpunkt, der die Aktivitäten zusammenhält. Das staatliche Verwaltungssystem zerfällt nicht, sondern bleibt zentraler Bestandteil und Verhandlungsort des Regierens und Verwaltens. In Anlehnung an Slaughter (2004) kann daher von »Government in Governance« statt »Governance without Government« gesprochen werden.

Die öffentliche Verwaltung der postmodernen Moderne beruht auf einer staatlich-gesellschaftlichen Konfiguration, in der sowohl die hierarchischen Strukturen als auch die nationale Selbstbestimmung an Bedeutung verlieren und interorganisationale und grenzüberschreitenden Netzwerke an Bedeutung gewinnen. Die national-staatliche Souveränität wird durch die transnationalen und zivilgesellschaftlichen Strukturen und Prozesse einerseits eingeschränkt, andererseits eröffnen sich aber auch neue Möglichkeiten und ein erweitertes Handlungsfeld. Die formellen und informellen transnationalen und transdisziplinären Verflechtungen gestatten zum einen eine relativ schnelle und flexible Bearbeitung von Aufgaben mit grenzüberschreitendem Bezug, und zum anderen eine multidimensionale Behandlung komplexer Gegenstände und Themen. Das administrative System wandelt sich von den nationalen, hierarchischen, funktional differenzierten Organisationsstrukturen hin zu stärker akteursbezogenen, heterarchischen, transnationalen und transdisziplinären Gestaltungs- und Strukturierungsprozessen. Die Verwaltungsangestellten sind in die gesellschaftlichen und administrativen Veränderungen integriert, und beeinflussen und prozessieren diese mit. In den verschiedenen bereichs- und grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen, Netzwerken und sozialen Arenen vertreten sie sowohl globale, nationale und regionale, staatliche und zivilgesellschaftliche Interessen, als auch berufliche Erfahrungen und professionelle Identitäten. Angesichts der strukturellen Differenzen gestalten sich der Austausch und die Zusammenarbeit der kollektiven und sozialen Akteurinnen neuralgisch und diffizil. Für die Verwaltungsmodernisierung, den Übergang von der modernen zur postmodernen Verwaltung, ist die transdisziplinäre und transnationale Verständigung auf der Akteurebene maßgeblich bzw. unerlässlich. Die wechselseitigen Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen beruhen nicht nur auf strukturell-organisationalen Gelegenheiten und Bedingungen, sondern vor allem auf dem beruflichen

Habitus und den sozialen Kompetenzen der Verwaltungsbeschäftigten. Die transnationale und transdisziplinäre Zusammenarbeit bedarf individueller Ambitionen, gegenseitigen Verständigungs- und Kooperationswillens sowie Fähigkeiten zur Bearbeitung der berufs-, verwaltungs- und national-kulturellen Unterschiede und Konfliktlinien. Daher sind die Prozesse und Strukturen des sozialen Wandels von den exekutiven Verwaltungsakteurinnen abhängig und werden von interdisziplinären und interkulturellen Vermittlern getragen und gesteuert bzw. von einseitigen Beharrern und Konventionalisten verhindert und blockiert.

Der Umgang mit der unaufhebbaren Heterogenität und radikalen Pluralität ist in der postmodernen Gesellschaft und Verwaltung grundlegend und notwendig. Zwischen den vielfältigen Selbstverständlichkeiten und Werten sind Konflikte unvermeidbar und eine Versöhnung unmöglich. Die Disparitäten bleiben nicht, wie in der Moderne, auf die gesellschaftlichen Sektoren und sozialen Sphären beschränkt, sondern dringen auch in die einzelnen Subjekte ein. Die Pluralität lässt sich, Welsch (1993) zufolge, nicht durch Gegenmotive auffangen und muss daher zur Grundverfassung werden. Vor diesem Hintergrund zielt Governance auf die Mitwirkung aller gesellschaftlichen Akteure, die mit ihrem Handeln ein öffentliches Interesse vertreten oder realisieren wollen, und beinhaltet die Gesamtheit der Formen der kollektiven Regelung der gesellschaftlicher Sachverhalte vom hoheitlichen Handeln staatlicher Institutionen, über das Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure bis hin zur zivilgesellschaftlichen Selbstregelung (Mayntz 2006). Die kooperative Regelung als Gegenprinzip zur hierarchischen Steuerung der modernen Gesellschaft umfasst sowohl die Strukturen als auch die Prozesse der postmodernen Verwaltungspraxis. Im untersuchten Verwaltungsfeld wird die permanente Bearbeitung der Heterogenität und Pluralität und die Entwicklung einer praktischen, vermittelnden und verbindenden »transversalen Vernunft« (Welsch 1993) in der alltäglichen Berufs- und Organisationsarbeit, d. h. durch die sozialen Akteurinnen geleistet. Aus den gelingenden Vermittlungs- und Verhandlungsaktivitäten gehen, inhaltlich wie strukturell, neue, innovative Verwaltungsformen und -modelle hervor. Die Organisationspraxis wird durch die Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, Argumentations- und Begründungszusammenhänge, »Framings« und Diskurse der Verwaltungsakteurinnen sowie die damit einhergehenden formellen und informellen Umgangsweisen, sozialen Konventionen und wechselseitigen Handlungskoordinationen bestimmt. Die Verwaltungsbeschäftigten vollziehen oder bremsen die postmodernen Veränderungsprozesse durch die Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung ihrer beruflichen Normen und Werte, ihrer administrativen Orientierungen und Praktiken. Somit sind bei der Betrachtung des Verwaltungssystems bzw. der Wandlungsprozesse der Institutionen und Organisationen die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der Akteurinnen und Akteursgruppen miteinzubeziehen und ist deren

strukturierenden Effekten eine größere Bedeutung beizumessen, d. h. es sind, wie Quack (2006) plädiert, dynamische Governanceanalysen zu betreiben.

