

Schlussbetrachtung

Die vorliegende organisationssoziologische und modernisierungstheoretische Untersuchung der Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung hat gezeigt, dass die Verwaltung – entgegen der traditionellen weberianischen Bürokratietheorie – weder als starres und innovationsfeindliches noch als vollends formalisiertes und rationalisiertes System betrachtet werden kann.

Im Zuge der gesellschaftlichen Selbsttransformation von der Ersten zur Zweiten Moderne (Beck/Giddens/Lash 1997) bzw. von der modernen zur postmodernen Moderne (Welsch 1993, Wagner, 1995) zeichnen sich auch in der Verwaltung typische Wandlungstendenzen ab. Die national-staatlichen Verwaltungsstrukturen werden durch die gesamtgesellschaftlichen Individualisierung-, Pluralisierungs- und Globalisierungsprozesse zwar nicht auf- oder abgelöst, aber umgearbeitet und verändert (siehe Kapitel 10). Die »harten« bürokratischen Strukturen weichen auf, werden durchlässiger, weisen neue Gestaltungsformen und Funktionsprinzipien wie z. B. Netzwerk- und Projektarbeit auf. Während in der Ersten Moderne, im alten Kapitalismus, die staatlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen nach den Prinzipien der Bürokratie strukturiert, d.h. durch einen hierarchischen Aufbau und klare und präzise Aufgabenzuweisungen gekennzeichnet waren, wird die Verwaltung im neuen Kapitalismus bzw. in der postmodernen Moderne nach dem Vorbild flexibler Unternehmen reorganisiert (Sennett 2005). Die Hierarchien gestalten sich flacher, die klaren Vorgaben und Muster weichen schlecht(er) definierten und schwer(er) definierbaren Aufgaben und Situationen und die Arbeit findet immer öfter in kurzfristigen, aufgabenorientierten Rahmen bzw. Projekten statt.

Sennett (2005) spricht von »driftenden Institutionen« und verweist auf die besonderen Herausforderungen, die für die Subjekte mit der »Kultur des neuen Kapitalismus« einhergehen. Im Verwaltungsbereich Prostitution und Menschenhandel sind vor allem die Notwendigkeit, neue Fähigkeiten

und Fertigkeiten zu entwickeln, während sich gleichzeitig die Anforderungen der Realität verändern, und die Bereitschaft, Gewohnheiten aufzugeben, relevant. Von den sozialen Akteurinnen müssen zum einen inhaltlich neue Verwaltungspolitiken bzw. -regime nachvollzogen und umgesetzt (siehe Kapitel 7 und 10), und zum anderen die notwendigen strukturellen Umgestaltungen vorgenommen und bewältigt werden (siehe Kapitel 2 und 10). Sennett fokussiert die negativen Folgen der neuen Wirtschafts- und Gesellschaftskultur und fragt sich, wie sich die Menschen angesichts der »flüchtigen Moderne« (Bauman 2003), d. h. unter den instabilen, fragmentierten sozialen Bedingungen prosperieren können. Andererseits eröffnen sich mit der Auflösung der festgefügten Strukturen neue Freiheiten und Chancen, die Beschränkungen und Einseitigkeiten der Ersten Moderne, die »halbierte Moderne« zu überwinden bzw. das »unvollendete Projekt der Moderne« voranzutreiben. Nach Beck (1993) können die hergebrachten Ziele und Gestaltungsformen der Gesellschaft und des Staates reflektiert und das Politische neu »erfunden« werden. Er spricht von der Ablösung des »Handlungsstaates« durch den »Verhandlungsstaat«. Im Bereich der kollektiven Regelung der gesellschaftlichen Sachverhalte werden, wie die Untersuchung zeigt, die Grenzen und Fallstricke des funktional differenzierten, nationalstaatlichen Verwaltungssystems und die der Ersten Moderne zugrundeliegende dominierende, instrumentelle Rationalität bearbeitet und zum Teil situativ überwunden bzw. relativiert. Insofern es den sozialen Akteurinnen im Rahmen des gesellschaftlichen und institutionellen Wandels gelingt, die kommunikative Rationalität in die Systemwelt zu re-integrieren und deliberative Verwaltungsstrukturen und -prozesse zu konstituieren. Die Beteiligung der Bürger und die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementierung von Politik spielen dabei eine wesentliche Rolle. Sie potenzieren die Auseinandersetzung mit der postmodernen Wahrheitsvielfalt und die Wende zu dialogischen Formen der Entscheidungsfindung.¹

Nicht nur in der vorliegenden Studie zur Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel, auch in der allgemeinen Governanceforschung zeichnet sich der Trend eines vermehrten Zugriffs auf kooperative und koordinative Handlungs- und Regulierungsformen ab (Hoffmann-Riem 2005). Innerhalb und jenseits des Nationalstaats nehmen kollektive Regelungen, die auf Netzwerken beruhen zu, während die relative Bedeutung traditionell hierarchischer Governanceformen abnimmt, oder anders ausgedrückt, Governance by Government wird relativiert und Go-

1 Die Psychologen Gergen/Gergen (2007) erläutern die Normen eines produktiven Dialoges und verweisen darauf, dass in der Managerliteratur eine Zunahme an Sichtweisen und Empfehlungen zur dialogischen Entscheidungsfindung vorzufinden ist.

vernance with and without Goverment(s) weitet sich aus (Zürn 2008).² Neben den staatlich gesetzten, implementierten und überwachten Gesetzen und Verordnungen treten in der Zweiten Moderne auch Formen der politisch-administrativen Regulierung auf, in denen die staatlichen Institutionen nicht länger über das Regelungsmonopol verfügen und als Akteur(e) unter anderen auftreten und mitwirken oder sich der Staat ganz zurücknimmt und allenfalls die Rahmenbedingungen bestimmt. Die Beteiligung und Einbeziehung nichtstaatlicher, im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel vor allem zivilgesellschaftlicher Akteure verändert die von Schuppert (2008) definierten drei Aspekte von Governance, die Akteurskonstellationen, die Modi der Interaktion und die Art der getroffenen Entscheidungen. Das Managen, Steuern und Regieren der gesellschaftlichen Sachverhalte wandelt sich und weist, im Vergleich zur Art und Weise der Ersten Moderne, typische Unterschiede auf. Es gestaltet sich insgesamt weniger technokratisch und schließt die Möglichkeit der Selbstregelung von gesellschaftlichen Akteuren mit ein, die in keinem hierarchischen Verhältnis stehen (Zürn 2008). Die Akteurskonstellationen sind nicht nur durch die Hierarchie sondern auch durch Netzwerke gekennzeichnet. Daraus ist das neue Management weniger binnorientiert und mehr auf die Koordination der unterschiedlichen Institutionen und Organisationen ausgerichtet. Zürn (2008) zufolge wird in solchen Beziehungszusammenhängen auf die Prämisse, nicht aber die Möglichkeit einer hierarchischen Spalte verzichtet. Die administrative Kommunikation und Interaktion geht über die Anordnungs- und Befehlsstrukturen hinaus und basiert auch auf organisationalen Aushandlungs- und Diskussionsprozesse mit ein. Die getroffenen Entscheidungen bestehen sowohl in Gesetzen als auch Vereinbarungen und Verträgen. Bei dem skizzierten »New Governance« handelt es sich nach Offe (2008) um eine spezifische, nicht-marktförmige Form der Handlungskoordination, bei der – im Gegensatz zu den rein interessegeleiteten Marktmechanismen – normgestützte Modi der Handlungskoordination und damit Begründungen, Rechtfertigungen, Deliberationen und Diskurse inhärente Elemente sind.

Während in der bürokratischen Verwaltung der Ersten Moderne klare Muster vorherrschten, gewinnt unter den Bedingungen der Zweiten Moderne das Kommunikative an Bedeutung. Die institutionellen Strukturen sind weniger feststehend, dauerhaft und vorhersagbar. Sie verändern sich

2 Der Governancebegriff wird hier, wie auch bei Mayntz (2004, 2008) und Benz (2004), in der weiten Form, d. h. für alle Formen kollektiver Regelung von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung, über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlichen und privater Akteure, bis hin zu hoheitsstaatlichem Handeln staatlicher Akteure verwendet, und nicht wie im engeren Sinn nur für nicht-hierarchische und durch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure gekennzeichnete Steuerung jenseits des klassischen Repertoires von Regierung und Verwaltung (Schuppert 2008).

in Konfrontation mit den neuen gesellschaftlichen und organisationalen Anforderungen und Aufgaben und sind das Ergebnis der Handlungskoordination verschiedener kollektiver, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Die Bewältigung der postmodernen Herausforderungen und die damit einhergehenden Wandlungsprozesse vollziehen sich weder in der Gesamtgesellschaft noch auf der Ebene der Institutionen und Organisationen zwangsläufig, automatisch oder selbsttätig, sondern beruhen auf den Kommunikations- und Interaktionspraktiken der sie strukturierenden Gesellschafts- und Organisationsmitglieder. »Policy determines polity« (Zürn 2008: 557), d. h. die von den Verwaltungsakteurinnen spezifisch gestalteten Governanceprozesse prägen die politischen und administrativen Strukturen. Bereits in der Ersten Moderne, im alten Kapitalismus, wurden die Gesetze und Verordnungen, Aufgaben und Befehle in der alltäglichen Organisationspraxis vom Verwaltungsstab in die Praxis übersetzt und an die im Feld herrschenden Bedingungen angepasst. So gehorchten sozialen Akteurinnen der hierarchischen Befehlskette und rationalen Verwaltungsordnung, aber sie interpretierten auch. Je größer die Institution, desto größer ist, Sennett (2005: 32) zufolge, die Notwendigkeit zur Interpretation. Damit stimmen auch die in Mayntz (1980, 1983, 1985) verwaltungssoziologischen Studien herausgestellten Beurteilungs- und Ermessensspielräume des Verwaltungspersonals überein.

In einer theoretischen Abstraktion, die über das empirische Material weit hinausgreift, expandieren die Wahrnehmungs- und Handlungsoptionen der Verwaltungsakteurinnen in der Zweiten Moderne und gewinnen im Rahmen der neuen Governanceformen an enormer Bedeutung. Die Handlungsmöglichkeiten der fortgeschrittenen Moderne sind, Giddens (1995) zufolge, ins Extreme gesteigert. Auch Wagner (1995) identifiziert im Übergang zur postmodernen Moderne bzw. der Krise der organisierten Moderne eine Dekonventionalisierung und Pluralisierung der sozialen Praktiken. Das zunehmende Gewicht der individualisierten Verwaltungspraxis spiegelt sich nicht nur in der vorliegenden Untersuchung, sondern auch in der von Behrend/Ludwig-Mayerhofer/Sondermann (2007) durchgeführten Studie zur Arbeitsverwaltung und Riehles (2001) Analyse der Ausländerbehörden wider. Riehle (2001) führt die – trotz identischer Aufgabenzuweisungen – vorgefundenen institutionellen Differenzen hypothetisch auf die Verwaltungsangestellten bzw. deren verschiedene Sichtweisen und Umgangsformen mit Migrantinnen zurück. Behrend/Ludwig-Mayerhofer/Sondermann (2007) zeigen, wie Arbeitsvermittlerinnen die ihnen vorgegebenen Instrumente und Verfahren der Kundensegmentierung, sowie die damit einhergehenden administrativen Handlungsprogramme auf Grundlage ihres individuellen Problemverständnisses und Fallverstehens unterschiedlich anwenden und umsetzen. Und die analytische Rekonstruktion der beruflichen Habitusformationen der Verwaltungsakteurinnen im Bereich Prostitution und Menschenhandel bringt zum Ausdruck,

wie sich die Mitarbeiterinnen der staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit den pluralen Interpretationsrahmen, Deutungsmustern und Diskurspositionen auseinandersetzen und wie deren individuelle Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster und personalen, sozialen Kompetenzen die Berufsarbeit und die daraus resultierenden Verwaltungsstrukturen bestimmen (siehe Kapitel 8 und 9).³ Vor diesem Hintergrund sind Riehle (2001) und Franzpötter (1997) beizupflichten, dass Organisations- und Amtskultur(en) kaum angemessen über die formellen institutionellen Aufgabenzuweisungen, Zuständigkeiten und Regeln erfasst werden können, da sie auf den jeweiligen beruflichen und sozialen Normen, Werten und Idealen beruhen, die von den Organisationsmitgliedern weitgehend geteilt und realisiert werden. Die tradierten institutionalisierten Vorauslegungen der sozialen Wirklichkeit können nur über die aktive Aneignung und Umsetzung der Subjekte zur Geltung kommen (Meuser 1999). Die administrativen Strukturen und Prozesse basieren auf der Organisation des Wissens, d. h. den subjektiven Wissensvorräten und Relevanzsystemen (Schütz 2004) der Verwaltungskteurinnen, sowie deren Verarbeitung der in der Zweiten Moderne gesteigerten Mannigfaltigkeit der Realitäten bzw. Perspektiven. Das reflektierende Bewusstsein bzw. die individuellen Sinnkonstruktionen überlagern die institutionale Logik mit ihrer eigenen Logik (Berger/Luckmann 2004).

Nach dem Thomas-Theorem sind Situationen nicht einfach als sinnhafte vorgegeben, sondern werden von den Handlungssubjekten auf Grundlage ihres kultur- und biographiespezifisch fundierten Wissensvorrates als sinnhafte interpretiert.⁴ Die Auslegungsbedürftigkeit hängt zum einen vom praktischen Zweck und zum anderen von der Routineähnlichkeit bzw. Problemhaftigkeit der Situation ab (Eberle 1984). Je weniger der verfügbare Wissensvorrat für die Bestimmung der Situation ausreicht – was im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel aufgrund der Schwierigkeiten des Verwaltungsgegenstandes im Besonderen (siehe Kapitel 9) und in der postmodernen Moderne angesichts der gesteigerten Anzahl und Kompliziertheit der Subsinnwelten im Allgemeinen immer öfter der Fall ist – desto mehr Deutungs-, Interpretation- und Reflexionsprozesse bzw. –aktivitäten sind notwendig. In der alltäglichen sozialen Praxis interpretieren die Akteurinnen die Welt meist in habituell geformter Weise (Meuser 1999) und greifen dabei auf einen nicht vergegenwärtigten praktischen Sinn, die inkorporierten Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster zu-

3 Das heuristische Rahmenkonzept des beruflichen Habitus, das auf dem interaktionistisch reformulierten Habitus-Begriff Bourdieus basiert, (ver-)führt dazu, dass weniger der Prozess als das Ergebnis der individuellen Auseinandersetzung, die Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata, in den analytischen Fokus geraten.

4 »If men define situations as real, they are real in their consequences.« (Thomas-Theorem) Dies erinnert daran, dass die Interpretation das Handeln bestimmt bzw. die Handlungen durch subjektive Interpretationen geprägt sind.

rück. Nur in ungewohnten Situationen oder wenn mit der Handlung gravierende Konsequenzen verbunden sind, planen soziale Akteurinnen, was sie tun (Barlösius 2003). Dessen ungeachtet sind die Strukturen der Wissens- und Handlungsorganisation in einem unaufhörlichen Wandel begriffen. Sie verändern sich durch die Verinnerlichung bzw. Integration neuer Erfahrungen und Relevanzen, Wahrnehmungsrahmen und Erkenntnisstile. Geschlossene, berufliche Sinnbereiche beispielsweise können, wie die Verwaltungsstudie eindrücklich zeigt, im Austausch und Kontakt mit anderen Berufs- und Sozialwelten aufgebrochen und erweitert werden. Insofern die sozialen Akteurinnen bei der Situations- und Problembewältigung ihre traditionellen, habitualisierten Wahrnehmungs- und Handlungsmuster überwinden und sich im Rahmen heterogener, z. B. interdisziplinärer Kommunikations- und Interaktionsprozesse andersartigen Sichtweisen und Perspektiven öffnen. Der Versuch der subjektiven Vereinbarung, Integration und Reflexion der pluralen Gegenstandsdefinitionen kann zum Entwurf neuer Handlungsansätze und Lösungsstrategien führen.

Veränderungen bedürfen Freiheitsspielräume. Wenn soziale und organisationale Akteurinnen und Akteursgruppen schnell und flexibel auf veränderte Bedingungen reagieren, innovative Handlungsansätze entwickeln und Ergebnisse erzielen sollen, muss man ihnen eine gewisse Autonomie zugestehen (Sennett 2005). Der »radikalierte« soziale Wandel erfordert, Giddens (1995) zufolge, die permanente und aktive Anpassung der Gesellschafts- und Organisationsmitglieder, um den Konsequenzen der Moderne gerecht zu werden. Wie die Untersuchung des Verwaltungsfeldes Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung demonstriert und auch von Zürn (2008) angemerkt wird, sind die neuen Governanceformen voraussetzungsvoll(er) als die traditionellen, die durch Hierarchie gekennzeichnet sind. Die heterarchischen Koordinationen und Kooperationen der Institutionen und Organisationen beruhen auf Aushandlungsprozessen und Netzwerkaktivitäten und beanspruchen die Kommunikations- und Beziehungsarbeit ihrer Angestellten und Mitarbeiterinnen. Für Sennett (2005) ist es kein Zufall, dass Organisationen, die nach den Prinzipien des neuen, flexiblen Kapitalismus strukturiert sind, besonderen Wert auf Kompetenzen im Bereich der »zwischenmenschlichen Beziehungen« legen. Die postmoderne Verwaltungs- und Organisationsarbeit geht über die instrumentelle Rationalität der funktionalen Aufgaben hinaus und erfordert in höherem Maße verständigungsorientiertes Handeln. Ohne die Orientierung an der »kommunikativen« (Habermas 1981) und »transversalen« Vernunft (Welsch 2002) scheint die Erweiterung bzw. Umgestaltung des modernen, nationalstaatlichen Verwaltungssystems in ein postmodernes Organisationsgeflecht, das disziplinübergreifende, grenzüberschreitende und staatlich-zivilgesellschaftliche Koordinations- und Kooperationsformen beinhaltet, nicht möglich. Sennett (2005: 44) schreibt, was sich auch auf die gegenwärtige Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und

Menschenhandel übertragen lässt: »In fließenden Strukturen tritt Sensibilität an die Stelle der Pflicht«, die soziale und interkulturelle Sensibilität beispielsweise (siehe Kapitel 8, 9 und 10).

Offe (2008) kritisiert die Subjektlosigkeit des Governancebegriffs. Auch wenn es im Kern um die Herstellung und den Gehalt von normativen Vorgaben für gesellschaftliche Interaktionen geht, scheint Governance weitgehend emergent. Die Komplexität des Zusammenspiels führt, Zürn (2008) zufolge, zu der Schwierigkeit, dass bestimmte Entscheidungen kaum noch bestimmten Akteuren zuzuschreiben sind. In der vorliegende, akteurszentrierte Studie dagegen kann rekonstruiert werden, wie die Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zustandekommt und auf welche Akteurinnen, respektive deren berufliche Habitusformationen, vorhandenen oder nichtvorhandenen fachlichen und sozialen Kompetenzen, das Entstehen oder Verhindern spezifischer Reglementierungsformen bzw. Innovationsinitiativen zurückzuführen sind. Die sich abzeichnende Bedeutungsverschiebung von den institutionellen Regeln und Strukturen zur individualisierten Regulierung und Strukturierung wirft Fragen der demokratischen Kontrolle und Legitimität auf. Während die traditionelle, bürokratische Verwaltungsorganisation, Sennett (2005) zu folge, nicht nur ein »stahlhartes Gehäuse der Hörigkeit«, sondern auch ein stabiles und vor allem transparentes System darstellte, hängen die Verwaltungspraxis und die administrativen Wandlungs- und Innovationsprozesse in der Zweiten Moderne zunehmend von den sozialen Akteurinnen ab. Je nach beruflichem und sozialen Habitus der Verwaltungsakteurinnen kann die individuelle Ausgestaltung der Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume fortschrittliche Prozesse in Gang setzen, die hergebrachten Strukturen reproduzieren oder auch Rückentwicklungen zur Folge haben. Nach Offe (2008) bleiben sowohl das Problem der demokratischen Verantwortung als auch der Ressourcen- und Machtverteilung in der Governanceforschung weitgehend ausgeblendet. Die Untersuchung des Verwaltungsfeldes Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung deckt spezifische Schwierigkeiten und Fehlerquellen sowie gelingen- de und problematische Verfahrensweisen in der beruflich-administrativen Governancearbeit auf (siehe Kapitel 9). Folgende empirische Studien könnten die typischen Probleme und Lösungsmöglichkeiten des neuen Governancemodells weiter differenzieren und systematisieren und gegebenenfalls deren akteurspezifische Fundierung vertiefend erklären.

