

## 2. Die Modernisierung der modernen Verwaltung

---

Die sich in den gegenwärtigen westlichen Gesellschaften vollziehenden Veränderungsprozesse werden im Rahmen unterschiedlicher und vielfältiger soziologischer Zeitdiagnosen als »Ende der Moderne«, »Eintritt in eine andere Moderne« oder auch »Postmoderne« bestimmt. Wagners (1995) historisch-vergleichende Analyse der Moderne beschreibt drei Entwicklungsepochen der Moderne, die »restringierte liberale Moderne«, die »organisierte Moderne« und die »erweiterte liberale Moderne«. Deren Periodisierung beruht auf zwei dazwischenliegenden »Krisen«, die als Zeiten dynamischen Wandels charakterisiert werden.<sup>1</sup> Die zwei Krisen der Moderne stellen Phasen der »Konventionalisierung« bzw. »Dekonventionalisierung« dar, in denen die gesellschaftlichen Akteurinnen einen weitgehenden Umbau ihrer habitualisierten Praktiken, Regeln und Institutionen vornehmen. Krisen sind Wagner (ebenda: 63) zufolge Perioden, in welchen Individuen und Gruppen ihre sozialen Praktiken in einem solchen Ausmaß ändern, dass größere Institutionen und mit ihnen die institutionellen Konfigurationen einem Umbruch unterliegen. Aus einer akteurszentrierten Sicht, welche die Moderne als Ergebnis »vielfältigen und interdependenten menschlichen Handelns« und nicht als Folge selbstregulierender Prozesse und Logiken betrachtet, spricht Wagner nicht von Modernisierungsprozessen, sondern von »Modernisierungsoffensiven«, die von kleinen sozialen Gruppen betrieben werden (ebenda: 54). Modernisierungsoffensiven bringen neue Regeln für soziale Praktiken mit sich (ebenda: 55). Die Veränderungen der Gesellschaft und ihrer Institutionen wird

---

1 »In seinen griechischen Ursprüngen bezeichnete der medizinische Begriff (der Krise) die Phase einer Krankheit, in der entweder Besserung einsetzt oder der Tod droht. Im Alltagsgebrauch hat der Begriff seine Neutralität eingebüßt und wird eher mit Bedrohung und Gefahr, mit möglicherweise endgültigem Niedergang konnotiert.« (Wagner 1995: 62)



veränität neu aufgeworfen.<sup>2</sup> Viele europäische Nationalstaaten haben damit begonnen, ihre Souveränitätsrechte teilweise nach innen regionalen Einheiten oder nach außen internationalen und supranationalen Ordnungen und Regierungsformen zu übertragen (ebenda: 204). Die Krise der »organisierten Moderne« bzw. der Übergang zur »erweiterten liberalen Moderne« wird in der sozialwissenschaftlichen Diskussion sowohl in negativen als auch positiven Terminologien beschrieben. Die negativen Betrachtungen beschreiben die Veränderungen der sozialen Praktiken als Desorganisation, Instabilität und Zusammenbruch von Ordnungen, während die positiven Perspektiven das Aufbrechen der etablierten Regelungen und Konventionen mit pluralisierten und flexibilisierten Freiheitsgewinnen assoziieren (ebenda: 186f).

Als gesellschaftliches Teilsystem ist auch die Verwaltung dem sozialen Wandel unterworfen. Daher beziehen sich die Neubeschreibungen der Moderne auch auf die veränderten und sich verändernden Strukturen der politischen und administrativen Steuerung und Regulierung. Die Entstehung des modernen Staates ging mit der Entwicklung der staatlichen Verwaltung einher. Die staatliche Verwaltung ist sowohl »Produkt« als auch »konstitutives Merkmal« des modernen Staates. Nach Wessels (2000: 20) kann der moderne westliche Staat als »Verwaltungsstaat« charakterisiert werden.<sup>3</sup> In allen Entwicklungsphasen europäischer Staaten hat die staatliche Verwaltung elementare Funktionen übernommen. Gegenwärtig sind sowohl der Staat als auch die Verwaltung durch Veränderungen gekennzeichnet. Wessels (ebenda: 11) beispielsweise beobachtet eine Zunahme und Differenzierung der administrativen Beteiligung. Er spricht von einem stillen, aber nachhaltigen Wandel staatlicher Strukturen, von der »Öffnung des Staates«. Durch den system- und grenzüberschreitenden administrativen Auf- und Ausbau umfassender, horizontal und vertikal differenzierter Interaktionsstränge würde der Staatsapparat modernisiert und eine neue Phase der Geschichte westeuropäischer Staaten signalisiert. Zwischen dem zu beobachtenden Struktur- und Bedeutungswandel des Staates und den Veränderungen des Verwaltungssystems bestehen Wechselbeziehungen. In der wissenschaftlichen Diskussion wird der Wandel des politisch-administrativen Systems als Übergang von Government zu Governance darge-

2 Mit Verweis auf Maier (1987) räumt Wagner (1995: 200) ein, dass solche Prozesse in den meisten Staaten eine lange Tradition haben, jetzt aber nicht nur in der Gesellschaft verallgemeinert, sondern auch als Lösung der Regierungsprobleme angepriesen werden, die während der »interventionistischen« Ära aufgetaucht sind. Hierzu Maier, Charles E. (1987): *The Changing Boundaries of the Political*, Cambridge: Cambridge University Press.

3 Auch Foucault (2004) hat die historische Entwicklung moderner Gesellschaften beschrieben und mit dem Begriff der »Gouvernementalität« u. a. die Herausbildung des »Verwaltungsstaats« gefasst, der durch eine Zunahme an Disziplinarinstitutionen und vielfältigen Kontroll- und Normierungsmechanismen gekennzeichnet ist.

stellt und analysiert. Während Government die autonome Tätigkeit einer Regierung meint, fasst Governance die spezifischen Formen der Koordination zwischen Staat und Gesellschaft (Benz 2004: 18).

In der Epoche der modernen Moderne entwickelte und entfaltete sich im Rahmen der gesellschaftlichen Rationalisierungs-, Differenzierungs- und Spezialisierungsprozesse das »alte« Modell der bürokratischen Verwaltung. Die staatliche Verwaltung bildete sich in der »organisierten Moderne« zu einem hierarchisierten und nach einzelnen Aufgabenbereichen differenzierten System heraus. Im Übergang zur »erweiterten liberalen Moderne« schließt sich eine politische Ausdifferenzierung des Verwaltungssystems an. Mit der Regionalisierung und Kommunalisierung nach unten hin und dem Entstehen europäischer, teilweise auch internationaler Ebenen der Administration und Politik nach oben hin, bildet sich ein in zunehmendem Maße zusammenhängendes bzw. verflochtenes Mehrebenensystem, eine »neue Architektur« der Staatlichkeit heraus (Mayntz 1997: 70). Auch der Bedeutungsgewinn der nichtstaatlichen Organisationen und korporativen Akteure für die Regulierung der öffentlichen Aufgaben und Probleme ist zentraler Bestandteil des politischen Differenzierungsprozesses.<sup>4</sup> Die nationale Staatlichkeit unterliegt zunehmenden Europäisierungs- und Globalisierungsdynamiken und die Organisationsformen der postmodernen Verwaltung gestalten sich heterogener und pluraler.<sup>5</sup> Aufgrund des Bedeutungswandels und -verlustes der staatlichen Institutionen spricht Mayntz (1997: 69) in diesem Zusammenhang von einer »Entzauberung des Staates«. Der Übergang vom traditionellen Government zum neuen Governance bezieht sich auf eine veränderte Sichtweise und Wirklichkeit des Regierens, der Strukturen und Prozesse des »Politikmachens« bzw. »Policy making« (Jann/Wegrich 2004: 194). Da die staatliche Verwaltung im traditionellen Verständnis der organisierten Moderne die zentrale Instanz für die Umsetzung der politischen Entscheidungen und gesetzlichen Vorgaben darstellt, ist sie von den gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in besonderem Maße betroffen. Allerdings verstellt das stereotype Bild der Verwaltung als ein weitgehend veränderungsresistentes System, nach Jann/Wegrich (ebenda), den Blick auf die Entwicklungslinien, »Brüche« und fundamentalen Veränderungen der Anforderungen und Erwartungen an den Staat und die Verwaltung.

4 Seit Mitte der 90er Jahre ist, Jann/Wegrich (2004: 199) zufolge, die Ablösung des verwaltungspolitischen Leitbildes des »interventionistischen« Staates durch den »aktivierenden« Staat zu erkennen. In diesem sind die staatlichen Institutionen nicht allein für die Lösung der gesellschaftlichen Probleme zuständig und geben einen Teil der Verantwortung an die Zivil- und Bürgergesellschaft ab. Das Regieren im Sinne von »Modern Governance« kann daher als Kombination von weniger Staat mit mehr Politik bzw. mehr gesellschaftlicher Beteiligung und Aktivität charakterisiert werden.

5 Nach Goetz (1997) ist die Europäisierungsthese in der öffentlichen Verwaltung wissenschaftlich wenig untersucht.

Die gegenwärtige funktionale und politische Differenzierung des Verwaltungssystems geht, Mayntz (1997: 69) zufolge, mit einem qualitativ veränderten und gestiegenen Koordinierungs- und Bewältigungsbedarf einher. Für jede Verwaltungseinheit beispielsweise sind im Interesse der Wirksamkeit ihres Handelns die horizontalen Beziehungen zu anderen Verwaltungseinheiten auf derselben Ebene mindestens ebenso wichtig, wie die Beziehungen zu den vor- und nachgeordneten Behörden (ebenda: 70). Sachlich adäquate Problemlösungen verlangen die Abstimmung und Kooperation zwischen verschiedenen Fachbehörden, unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen und differenten Ebenen des über den Nationalstaat hinausgehenden politisch-administrativen Systems. Das postmoderne Verwaltungssystem ist durch eine gesteigerte Interdependenz gekennzeichnet, welche im Interesse einer effektiven Aufgabenerfüllung neben der funktionalen Koordination der Verwaltungsinstitutionen, Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure sowie der Integration supra- und transnationaler Aktivitäten verlangt. Die öffentliche Verwaltung muss auf inhaltlicher, prozessualer und struktureller Ebene mit anderen Akteuren kooperieren und sich in Richtung eines Verhandlungssystems entwickeln, in dem Entscheidungen gemeinsam und auf Grundlage einer dialogischen Kommunikation und freiwilligen Einigung getroffen und umgesetzt werden. Der Übergang von der modernen zur postmodernen Verwaltung, von Government zu Governance, wird nach Goetz (1997) von einer allgemein zunehmenden Erosion von Systemgrenzen und der Durchdringung vormals autonomer Wertsphären begleitet. Dies spiegelt sich u. a. in den neuen Formen der Wissensproduktion (Gibbons 1994) und der Expertisengenerierung (Meuser/Nagel 2009) wider. Regieren und Verwalten im Sinne von Governance unterliegt anderen Bedingungen und findet in anderen Strukturen statt. Dazu gehören das Überschreiten der territorial und funktional differenzierten Kompetenzbereiche des Staates, die Verwirklichung von Zielen ohne Anordnungs- und Durchsetzungsmacht, das Steuern und Koordinieren organisationaler Akteure in horizontalen netzwerkartigen Beziehungen »im Schatten der Hierarchie des Staates« (Benz 2004: 18). Die mit dem Konzept des Governance gefassten Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordinierung mittels einer Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken sind sowohl auf der globalen und nationalen als auch auf der regionalen und lokalen Ebene, im Bereich des Nationalstaats wie in der internationalen Politik, im politischen wie im Verwaltungssystem sowie innerhalb und zwischen Organisationen zu beobachten und zu untersuchen (ebenda: 19).

Für die hier zu bedenkende Frage nach dem Verwaltungswandel erweist sich, Goetz (1997: 177f) zufolge, die Trennung von praktischer, angewandter Verwaltungswissenschaft einerseits, und grundlagenorientierter staatstheoretischer Verwaltungswissenschaft andererseits als hinderlich.

Beide Perspektiven sind relevant: Während die staatsorientierten grundlagentheoretischen Ansätze den Blick für die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundbedingungen modernen Verwaltens und die Abhängigkeit des Verwaltungssystems von seiner konstitutiven Ökologie schärfen, bewahrt die angewandte Verwaltungswissenschaft durch ihre explizite empirische Orientierung vor der Verwechslung der modellhaften Annahmen und idealtypischen Stilisierungen mit der Verwaltungswirklichkeit (ebenda: 178).

Max Weber hat in seinen Analysen der bürokratischen Verwaltungsstruktur auf deren Innovationsfeindlichkeit und Anpassungsschwäche verwiesen, die aus dem spezifischen Zusammenhang zwischen hochgradiger Regelbindung, hierarchischer Abhängigkeit und den genau umrissenen Zuständigkeiten resultiert (Mayntz 1985: 118). Die bürokratische Verwaltungsorganisation mit ihrer unpersönlichen Ordnung, dem hierarchischen Instanzenzug und den standardisierten Abläufen geht nicht nur mit Vorteilen, sondern auch mit Schattenseiten und Gefahren einher. Zu den Vorzügen der Bürokratie zählen die Präzision, Eindeutigkeit und Sachlichkeit sowie die Berechenbarkeit, Verlässlichkeit und Kontinuität der legalen Herrschaftsform. Als Gefahr kann deren Wirkung als »Gehäuse der Hörigkeit« betrachtet werden, infolgedessen das System über das Pflichtgefühl, aber ohne gefühlsmäßige Beteiligung und Motivation der sozialen Akteurinnen funktioniert und diese weder Eigenverantwortung für ihre Handlungen übernehmen noch selbstständig Ideen entwickeln. Crozier (1964, zitiert nach ebenda) spricht von einem »bürokratischen Teufelskreis«, der mit der Festlegung aller Tätigkeiten und Beziehungen durch unpersönliche Regeln und einer Entscheidungscentralisierung beginnt und zu einem starren und zu adaptivem Wandel unfähigen System führt, das in seinen Strukturmerkmalen und Verfahrensweisen nur durch Eingriffe von der politischen Seite geändert werden kann. Die empirische Verwaltungsforschung hat dagegen gezeigt, dass in administrativen Organisationen unter bestimmten Bedingungen, wie der professionellen Orientierung und ausreichenden Mayntz (1985: 118) den persönlichen Unabhängigkeit der Verwaltungsakteurinnen, Prozesse zielorientierter spontaner Selbstanpassung auftreten können (Mayntz 1985: 119). In Umbruchsituationen verlieren institutionelle Strukturen, Mayntz (1995: 66) zufolge, ihre Orientierungswirksamkeit und situative Faktoren und sogar individuelle Besonderheiten gewinnen ein höheres Gewicht.

Gegenwärtig befindet sich das Verwaltungssystem in Deutschland im Umbruch und hat sich in einen globalen Trend eingereiht (Gerstlberger/Grimmer 1999: 12). Der Wandel der Verwaltungsstrukturen und -prozesse beruht auf einer grundsätzlich veränderten Sichtweise der öffentlichen Verwaltung und ihres Handelns. Im Übergang von Government zu Governance zeichnen sich ein neues Verständnis der öffentlichen Angelegenheiten und deren Bewältigung, d. h. eine veränderte administrative Ar-

beitskultur ab (ebenda: 102). Verwaltungen können als eine Synthese aus historisch gewachsenen Strukturen und neuen Anforderungen verstanden werden, die zusammen ihren Ausdruck in spezifischen Organisationsformen finden (ebenda: 12).<sup>6</sup> Knill (2001: 39) unterscheidet zwei Dimensionen von institutionellen Verwaltungsarrangements: Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsstile. Dabei umfasst die Verwaltungsstruktur die zentralen Aspekte des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsorganisation, wie etwa die Form der Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen administrativen Ebenen durch Zentralisierung oder Dezentralisierung, Fragmentierung oder Konzentration, sowie die Beziehungsformen zwischen den unterschiedlichen administrativen Einheiten, d. h. vertikale Kontrollstrukturen oder horizontale Koordinationsstrukturen. Mit Verwaltungsstil dagegen sind sowohl die Art und Weise der regulierenden Intervention als auch die Muster der Interessenvermittlung, zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beispielsweise, gemeint. Im Wandlungsprozess der modernen zur postmodernen Verwaltung steht die Frage im Raum, inwieweit die staatliche bzw. öffentliche Regulierung eher hierarchisch-interventionistischen oder eher selbst-regulativen Mustern folgt. Mit der intervenierenden (>intervening<) und der vermittelnden (>mediating<) Verwaltung beschreibt Knill (ebenda: 40) zwei idealtypische von Verwaltungsstile. Während der intervenierende Verwaltungstyp durch deduktive, hierarchische, substantielle und detaillierte Steuerungsmuster und legalistische, gegnerische, formelle und geschlossene Interaktionsformen gekennzeichnet ist, basiert der vermittelnde Verwaltungsstil auf stärker induktiven, nichthierarchischen, prozeduralen und flexiblen Regulationsformen, in denen die Interessenvermittlung pragmatisch, konsensorientiert, informell und offen erfolgt.

Die Tradition und Struktur der Verwaltung in Deutschland ist, Knill (ebenda: 61) zufolge, dem Idealtyp der »intervenierenden Verwaltung« näher als dem der »vermittelnden Verwaltung«, was sich besonders in den dominanten Mustern des Interventionismus und Legalismus zeigt. Andererseits impliziere die Tradition des Korporatismus und die Präferenz für konsensuelle Interaktionsmuster zwischen den staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren bedeutende Aufbrüche des Idealtyps des Intervenierens. Die deutschen Verwaltungsstrukturen sind durch eine allgemeine Kompetenzverteilung zwischen Bundesebene und Länderebene gekennzeichnet. Dem Bund obliegt die Verantwortung für die Politikentwicklung und auf Länderebene werden die Gesetze und Richtlinien mit relativer Au-

6 Einfluss auf die jeweiligen Modernisierungsversuche in den verschiedenen Staaten nehmen z. B. die Traditionen innerhalb des öffentlichen Sektors, nationale Besonderheiten, sowie die durchaus von Zufälligkeiten vorgeprägte Wahrnehmung bestimmter Modernisierungsstrategien und die Überlagerung bzw. Ignoranz anderer Modernisierungsziele (Gerstlberger/Grimmer 1999: 13).

tonomie implementiert, wobei die Verwaltungskompetenzen auf multi-hierarchisch gegliederte Organisationen verteilt sind. D. h. die hierarchische Grundstruktur wird von einer horizontalen Aufteilung nach Politikbereichen begleitet, deren wechselseitige Koordination verhältnismäßig eingeschränkt ist (ebenda: 73). Knill (ebenda: 61) zufolge ist Deutschland mehr als »State-centred society« denn als »Societal-centred state« zu charakterisieren. Dabei geht er (ebenda: 42) aber grundsätzlich von einem dynamischen Konzept des Anpassungsdrucks und der Lernfähigkeit von Verwaltungen aus und betrachtet Verwaltungstraditionen nicht als statisch, sondern als abhängig von der Reformfähigkeit der nationalen Verwaltungen.

Der moderne Staat ist ein räumlich und zeitlich begrenztes, historisches Phänomen, das in seinem funktionellen Selbstverständnis und seinen tatsächlichen Funktionen immer wieder transformiert wurde (Clark 1999, zitiert nach Mayntz 2004). Der gegenwärtige Wandel von Government zu Governance bedeutet einerseits den Verzicht auf bestimmte bisherige Funktionen, zugleich aber auch das Entstehen neuer Einwirkungsmöglichkeiten. Bei der Diskussion um die Modernisierung des Staates und der Verwaltung geht es nach Bogumil/Kißler (1997: 9) aber weniger um eine Neubestimmung der Aufgaben des Staates oder der Reichweite der staatlichen Politik als um die Art und Weise administrativ-organisatorischen Umsetzung der staatlichen Aufgaben durch den öffentlichen Dienst. Die traditionelle Demokratietheorie geht davon aus, dass das politische System die Zwecke des Verwaltungshandelns festlegt und die Umsetzung der politischen Ziele und legislativen Vorgaben vom Verwaltungssystem übernommen wird. Dieses Bild der Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung hat, Bogumil/Kißler (ebenda: 35) zufolge, nie ganz zutroffen. Auch die differenziertere Version, nach der sowohl die Politik als auch die Verwaltung an den politischen Entscheidungen beteiligt sind, aber unterschiedliche Beiträge liefern, die Verwaltung das Fachwissen und die politischen Akteure die verschiedenen Interessen und Werte, treffen ihrer Meinung nach nicht die Realität. In der Praxis tut die Verwaltung mehr, als nur politische Entscheidungen durchzuführen, da die Art und Weise der Umsetzung das Politikergebnis wesentlich mitbestimmt.<sup>7</sup> Die Bedeutung des Implementationsprozesses zeigt sich nicht zuletzt an der Wahrnehmung »negativer« Entscheidungsspielräume, d. h. an Nichtausführungen, Verzögerungen und anderen »Vollzugsdefiziten« in der Verwaltung (ebenda: 35). Der politische Problemverarbeitungsprozess ist wesentlich durch die administrativen Strukturen und Verfahren geprägt (Wessels 2000: 20).<sup>8</sup>

7 Darauf verweisen sämtliche Ergebnisse der Implementationsforschung, wie z. B. Mayntz (1980, 1983).

8 In den verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen wird der politische Prozess in seiner Ganzheit betrachtet, die einfache Dichotomien von »Politik« und »Verwaltung« bzw. »Regierung« und »Verwaltung« nicht mehr zulässt. Ge-



Ungeachtet dessen bestehen zwischen der staatlichen Verwaltung der »organisierten Moderne« und dem politisch-administrativen System der »erweiterten liberalen Moderne« grundsätzliche Unterschiede. Mayntz (2004: 71) zufolge unterstreicht der Begriff »Governance« die gewachsene Bedeutung von Verhandlungen und Verhandlungssystemen für die Entwicklung und Implementation von Politik im kollektiven Interesse. Während bei Government die Steuerungs- und Koordinationsstrukturen im Vordergrund stehen, fokussiert Governance die politisch-administrativen Prozesse und Interaktionsformen.

Im spätmodernen politisch-administrativen System tritt die traditionell von der politischen Theorie betonte Trennung von Staat und Gesellschaft in den Hintergrund. Die Sphäre des Politischen, des »Policy-making« wird in die Gesellschaft hinein ausgedehnt und ist nicht mehr an den Staat bzw. die regierungszentrierten institutionellen Strukturen des politischen Systems gebunden. Die Partizipation am »Regieren« beschränkt sich nicht nur auf eine indirekte Beteiligung an den »Regierungsangelegenheiten« über Wahlen und das politische Repräsentationssystem, sondern bezieht auch ein darüber hinaus erweitertes politisches Engagement am »öffentlichen Leben« mit ein (Heinelt 2004: 30). Mayntz (2004: 71) verweist auf die in fast allen gesellschaftlichen Regelungsbereichen entstandenen handlungsfähigen Organisationen bzw. korporativen Akteure, auf deren Existenz und Handlungsfreiheit die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbstregelung und die Möglichkeit der direkten Interaktion zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Instanzen beruhen. Im Idealfall bedeutet Governance eine Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele sowie eine auf gegenseitige Interessenbefriedigung und Verhandlung beruhende Herbeiführung und Umsetzung verbindlicher Entscheidungen (Heinelt 2004: 30).

Die beschriebenen Prozesse der Verwaltungsmodernisierung sind aber nicht nur mit Chancen, sondern auch mit Risiken und »Stolpersteinen« verbunden. Einerseits entspricht die nicht- hierarchische Regelungsstruktur und der Bedeutungsgewinn gesellschaftlicher Selbststeuerung modernen Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung und die »pluralistischen Verhandlungssysteme« können mit höheren Informationsniveaus, vielfältigeren Rationalitätsformen und einem höheren Wertberücksichtigungspotential einhergehen (Mayntz 2004: 72). Andererseits bedarf die kollektive Regelung von Sachverhalten durch Verhandlung statt durch Anweisung der Einigung auf bestimmte Problemdefinitionen, Ziele und Maßnahmen (ebenda: 72f). Die spezifische Schwierigkeit der kooperativen Aufgabenerfüllung beruht auf der »Konflikthaftigkeit der Entscheidungsprozesse«. Hinter den Auseinandersetzungen und Kontroversen über die Problemdefinition, die anzustrebenden Ziele und die zu diesem Zweck

---

wählt wird deshalb die Kategorie des »politisch-administrativen« Systems, die umfassender als die des »Staates« verstanden wird (Wessels 2000: 20).

einzusetzenden Maßnahmen stehen widerstrebende Interessen, differente Wahrnehmungen und Theorien sowie unterschiedliche normative Präferenzen. Die heterogenen Wertorientierungen, Interessenverbindungen und Rationalitäten erfordern einen Ausgleich der divergierenden Denkweisen und Belange. Aufgrund der Mischung aus gegensätzlichen und gemeinsamen Orientierungen der an den Verhandlungsprozessen beteiligten institutionellen und korporativen Akteure spricht Mayntz (ebenda: 73) auch von einer »antagonistischen Kooperation«. In die postmodernen Verhandlungs- und Kooperationsformen sind Akteurinnen eingebunden, die teilweise sehr unterschiedlichen Handlungslogiken folgen, z. B. lokal und territorial ausgerichtete vs. funktional-beruflich orientierte, oder Akteurinnen, die eine hierarchische Steuerung gewohnt sind, und solche, die sich von solidarischem und ideellen Handeln leiten lassen. (Fürst 2004: 49). Daher können Verhandlungsrunden, Arbeitskreise und Projekte, die auf der Zusammenarbeit unterschiedlicher Berufsakteurinnen – Bürokratinnen und Professioneller, Mitarbeiterinnen der eingreifenden und helfenden Verwaltung, staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen sowie Vertreterinnen verschiedener nationaler, internationaler und supranationaler Institutionen – beruhen, durch unüberwindbare Spannungen und Probleme gekennzeichnet sein. Kooperative Entscheidungsfindungen gehen Mayntz (2004: 73) zufolge, mit potenziellen Schwachpunkten, wie der Gefahr der Entscheidungsblockade, der Einigung auf suboptimale Problemlösungen oder dem Übereinkommen auf Kosten nicht an den Verhandlungen beteiligter Dritter einher. Neben einer fehlenden Bindungswirkung der ausgehandelten Normen kann auch die Dominanz privilegierter Interessen eine wirkliche Problemlösung verhindern.<sup>9</sup>

Zu den primären Aufgaben der Verwaltungswissenschaft gehört herauszufinden und zu verstehen, wie die Verwaltung funktioniert. Wie Gerstlberger/Grimmer (1999: 15) anführen, wird die Funktionalität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung durch die Art und Weise ihrer Strukturierung und Prozessgestaltung, die Qualifikation und das Engagement des Verwaltungspersonals sowie ihre institutionelle Stabilität und Wandlungsfähigkeit bestimmt. Bürokratische Strukturen und Prozesse verleihen einer Verwaltungsorganisation Beständigkeit und Verlässlichkeit. Die Formalisierung hat positive Auswirkungen auf eine aufgabenorientierte, konfliktarme, leistungsfähige Verwaltung und bildet die Grundlage für die Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Überprüfbarkeit und Gemeinwohlorientierung des Verwaltungshandelns (ebenda: 17). Andererseits können die Formalisierung der Verwaltungsabläufe und die institutionelle Stabilität auch einen verzögernden Effekt auf die administrative Modernisierung und Transformation haben. Daher stellen die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Verwaltungsakteurinnen, deren Offenheit und

9 Nach Mayntz (2004: 75) ist die Governance-Perspektive durch die Ausblendung von Machtasymmetrien und Herrschaftsaspekten gekennzeichnet.

Engagement für Wandlungs- und Modernisierungsprozesse eine wesentliche Voraussetzung dar. Vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Veränderungsprozesse soll die traditionell zentralistische, hocharbeitsteilige und durchhierarchisierte Verwaltungsorganisation, Bogumil/Kißler (1997: 11) zufolge, in eine ergebnisorientierte und im Rahmen von Zielvereinbarungen weitgehend autonome, dezentral gegliederte Organisation umgebaut werden. Die hierarchisch-bürokratische Arbeitsorganisation kann und wird beispielsweise durch die Einführung bzw. Einbeziehung von Teamarbeit modernisiert, so dass Teams die Erledigung der ihnen zugewiesenen Aufgaben selbständig organisieren und verantworten (Gerstlberger/Grimmer 1999: 86). Das Ziel der Verwaltungsmodernisierung besteht, nach Gerstlberger/Grimmer (ebenda: 65), nicht in der Ablösung einer tradierten Arbeitsweise durch eine andere mit ähnlichem Gültigkeitsanspruch, sondern in einer leistungsfähigen und flexiblen Verwaltung, die ihre Praxis fortwährend überprüft und sich an die immer schneller wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpasst. Angesichts dessen, dass Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung in der Zukunft die Regel und nicht mehr die Ausnahme darstellen werden, steht das Verwaltungssystem vor der Aufgabe, sich zu einer »lernenden Organisation« zu entwickeln.

Für die Verwaltung der organisierten Moderne war das Ordnungsmuster der Hierarchie für die binnenadministrativen Strukturen und Prozesse als auch das Verständnis von Gesetzgebung, politischer Führung, Verwaltung und Verwaltungsadressatinnen relevant (ebenda: 31). Die hierarchische Verwaltungsstruktur sicherte die Berechenbarkeit, die sowohl für einen Rechtsstaat als auch für eine Demokratie erforderlich ist. Aus den umfassenden Transformationsprozessen moderner Gesellschaft und Staatlichkeit erwachsen für die Verwaltung aber neue Anforderungen und Aufgaben. Das traditionelle Verständnis vom Regieren beruht auf der Vorstellung eines Staates, der für ein eindeutig bestimmtes Territorium und die dort lebende Bevölkerung Regeln erlässt, deren Befolgung kontrolliert und deren Verletzung sanktioniert (Brozus/Zürn 2003: 56). Die postmoderne Globalisierung geht aber mit einer Verringerung der Bedeutung von Grenzen einher und ist mit Konsequenzen für die staatlichen und politischen Strukturen und Prozesse verbunden. Während die öffentliche Verwaltung in der organisierten Moderne weitgehend auf den Nationalstaat beschränkt war, ist das administrative Handeln in der erweiterten, liberalen Moderne durch eine Überschreitung der territorialen, nationalstaatlichen Grenzen gekennzeichnet. Wessels (2000: 9) konstatiert, dass die Formen, in denen die nationalen Verwaltungen an zwischenstaatlichen Problemverarbeitungsprozessen teilnehmen, erhebliche Wachstums- und Differenzierungsprozesse aufweisen. Mit Zunahme der grenzüberschreitenden Problemlagen sind Alternativen zu den traditionellen Strukturen und Prozessen des modernen Regierungs- und Verwaltungssystems gefragt. Die steigen-

den Intensitätsgrade der zwischenstaatlichen Interaktionen werden von Wessels (ebenda: 11) als »pragmatisch-funktionale Verwaltungsausdehnung« typologisiert.

Die gesellschaftliche Entwicklung und der soziale Wandel des politisch-administrativen Verwaltungssystems beschränken sich nicht auf den staatlichen Bereich. Der Raum der zwischenstaatlichen Interaktionen hat sich nicht nur durch die Aktivitäten nationaler Regierungen und Administrationen ausgedehnt. Die Zuwachsraten für grenzüberschreitende Kontakte der zivilgesellschaftlichen Akteure liegen erheblich höher als die der staatlichen Verwaltung. Die zunehmende Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist, Rifkin (2004: 257) zufolge, größtenteils eine Reaktion auf die Globalisierung der Gesellschaft, in der nationale Regierungen zu klein geworden sind, um grenzüberschreitende Probleme zu bewältigen, gleichzeitig aber zu groß, um die Bedürfnisse lokaler Nachbarschaften und Gemeinden zu befriedigen. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind flexibler als Regierungen und Verwaltungsinstitutionen. Sie organisieren sich oft über nationale Grenzen hinweg und vertreten zugleich die Interessen lokaler Gemeinschaften, sie können transnational und global ausgerichtet sein und dabei kommunal und lokal handeln. Dies macht sie zu idealen »sozialen Sachverwaltern« einer Fülle von Aufgaben, vor der die Gesellschaft einer dichteren und stärker verknüpften Welt steht (ebenda: 258). Angesichts dessen sind nicht nur die »souveränitätsgebundenen« sondern auch die »souveränitätsfreien« Akteure Teil der neuartigen, territoriale, funktionale und systemische Grenzen überschreitenden Verwaltungspraxis.

Mit der Komplexitätssteigerung der politisch-administrativen Steuerung und Koordination erfolgt die Machtausübung diffuser und dezentraler. Regieren ist keine in sich geschlossene und einzig auf den Staat beschränkte Aktivität mehr, sondern wandelt sich zu einem offenen Prozess, an dem institutionelle und korporative Akteure in formellen und informellen Netzwerken teilhaben und ihre Interessen und Ziele beeinflussen. Da Governance im Kern auf Interaktion beruht, sind nach Benz (2006: 30f) wechselseitige Veränderungen der unterschiedlichen Handlungsmodelle erwartbar, durch Information und Überzeugung, Chancen und Optionen oder Restriktionen und Zwang. Voraussetzung für den sich in der postmodernen Moderne entwickelnden »polyzentrischen« Regierungs- und Verwaltungsstil sind der kontinuierliche Dialog und Verhandlungen zwischen den beteiligten kollektiven Akteuren. Der exekutiven Verwaltung kommt dabei eine neue Bedeutung zu, da Entscheidungen soweit wie möglich auf untere Verwaltungsebenen verlagert werden.

Veränderte Aktivitätsformen der Verwaltung sind als Zeichen und Auslöser, als Indikator und mitgestaltender Faktor staatlichen Wandels zu betrachten (Wessels 2000: 21). Das Problem der Verwaltungsmodernisierung besteht Gerstlberger/Grimmer (1999: 15) zufolge darin, dass das alte

Selbstverständnis nicht mehr trägt, sich ein neues aber noch nicht herausgebildet hat. Die Verwaltung soll sich reformieren auf etwas hin, dass sie selbst erst entwickeln muss. Soziale Strukturen bilden sich heraus, wenn das Handeln sozialer Akteurinnen auf relativ dauerhaften und internalisierten Handlungsmustern und Sinnorientierungen beruht und durch spezifische Handlungsrouninen und –regeln geprägt ist. Die soziale Regulierung von Beziehungen zwischen kollektiven Akteuren kann vertraglich institutionalisiert, durch Vereinbarungen formalisiert oder auch informell durch relativ stabile Praktiken und Regeln erfolgen. Sowohl die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als auch die Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind voraussetzungsvolle Konzepte und grundsätzlich mit Vertrauensproblemen und unsicheren Erwartungshaltungen verbunden. Das Vertrauensproblem kann durch freiwillige Selbstbindungen, etwa durch zwischenstaatliche Verträge oder Kooperationsvereinbarungen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, reduziert aber nicht aufgehoben werden. Für die Gestaltung organisationaler Strukturen und Prozesse sind neben den kognitiven und motivationalen Aspekten der Handlungsorientierung auch die Interaktionsorientierungen der sozialen Akteurinnen von Bedeutung. Mayntz (1995: 57) typisiert drei wichtige Interpretationstendenzen der Beziehung zwischen mehreren Akteurinnen: die feindliche, die kompetitive und die egoistisch-rationale. In bestimmten Kontexten kann eine spezifische Art der Interaktionsorientierung normativ erwartet werden. Die Strukturiertheit der Beziehungsmuster ist zwar institutionell bestimmt, aber nicht vollständig determiniert, so dass auch informale Beziehungsaspekte einen Einfluss ausüben können. Die empirische Bürokratie- und Verwaltungsforschung hat früh gezeigt, dass in realen Verwaltungen informale Beziehungen zwischen Personen existieren, die formale Regeln ergänzen oder von ihnen abweichen (Mayntz 1968).

Die Governance-Perspektive lenkt den Blick auf die Art und Weise, wie Akteurinnen in institutionellen Kontexten oder Interaktionsbeziehungen ihre Handlungen koordinieren (Benz 2006: 30). Dabei geht es um die Frage, welche sozialen Mechanismen in Struktur-Prozess-Zusammenhängen angelegt sind, um Handlungen so zu verknüpfen, dass gemeinsames Handeln erreicht wird. Die wechselseitige Einflussnahme durch Informations- und Ressourcenaustausch erklärt, wie Koordination in Netzwerken hergestellt wird, aber nicht worauf die Stabilität der Beziehungen zwischen Akteuren beruht und weshalb die Koordination in Netzwerken strukturell gesichert ist (Benz 2006: 32). Benz (ebenda: 33) zufolge führt Vertrauen zu einer relativ hohen Stabilität der Interaktionsbeziehungen und Koordinationsleistungen von Akteurinnen. Mit der Öffnung nationalstaatlicher, systemischer und organisationaler Grenzen und der Verbreitung von Netzwerk- und Projektarbeit scheint der Bedarf der Organisationen an »Subjektivität « bzw. an den Aktualisierungs- und Steuerungslei-

stungen der sozialen Akteurinnen zu steigen (Holtgrewe 2005: 349). »Subjektivität« steht für das an Individuen gebundene kreative und innovative Handlungsvermögen. Die Routinen der Organisation geben nicht mehr selbstverständlich kognitive und normative Orientierungen für die Zukunft ab und sind auch nicht selbstverständliche Ausgangspunkte für die Deutungs- und Strukturierungsleistungen der sozialen Akteurinnen (ebenda: 350). Aufgrund der Fähigkeit, Vielfalt aus der Umwelt aufzunehmen und zu verarbeiten, spontan und kreativ zu handeln, können Individuen, Holtgrewe (ebenda S.348) zufolge, Ausblendungen und Grenzziehungen formalisierter Prozesse wieder zurücknehmen und/oder flexibel handhaben. Indem sie in der Lage sind, explizites und implizites Wissen, Erfahrungen und Informationen aus unterschiedlichen Handlungsbereichen zu rekombinieren und rekontextuieren, agieren und fungieren als »Grenzgänger« der Organisation (ebenda: 358).

Die Mikrofundierung der Erklärung von gesellschaftlicher Steuerung und Koordination macht die Innovativität des Governance-Ansatzes aus (Schneider 2004: 175). Das Problemlösungshandeln sozialer und institutioneller Akteure kann über das Zusammenspiel von individuellem und kollektivem Handeln, formellen und informellen Praktiken konzeptualisiert werden. Unter Bezugnahme auf individuelle Handlungsorientierungen und institutionelle Handlungskontexte bleibt die Analyse der gesellschaftlichen Steuerungs- und Regelungsprozesse dabei immer an das »eigensinnige« Akteurshandeln rückgebunden (ebenda: 177).<sup>10</sup> Mit der Betonung der Komplexität und Eigendynamik der postmodernen Verwaltungspraxis kann das Verwaltungshandeln nicht einfach als Regelanwendung oder Regelverletzung verstanden werden, sondern als kollektives Handeln von Akteurinnen, die in der Praxis auf Dilemmasituationen treffen und diese bewältigen müssen (Benz 2006: 47). Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Modernisierung der modernen Verwaltung von Government zu Governance hat daher die differenzierte Verwaltungswirklichkeit hinsichtlich des dynamischen Zusammenwirkens zwischen

---

10 Im Rahmen des institutionalistischen Steuerungsansatz differenziert Schneider (2004: 177f) moralische, kognitive und koordinative Institutionen bzw. Steuerungselemente. Moralische Institutionen sind internalisierte Regeln oder externe Anreizstrukturen, die Handlungen positiv oder negativ sanktionieren und somit Akteurinnen veranlassen, bestimmte Handlungstypen auszuführen oder zu unterlassen (Normen, Gewohnheiten). Kognitive Institutionen umfassen Regeln, die individuelle Handlungskompetenzen und -kapazitäten erweitern. Sie können als Arrangements verstanden werden, die die Wahrnehmung strukturieren, Aufmerksamkeit fokussieren, Sinnzusammenhänge organisieren und bestimmte komplexe Informationsverarbeitungsprozesse ermöglichen und auf Dauer stellen. Koordinative Institutionen umfassen institutionalisierte Kommunikations- und Koordinationstechniken wie Entscheidungsregeln oder Regeln der Zuteilung von Rechten und Kompetenzen, über die kollektives Handeln planmäßig konzertiert und zusammengefügt wird.

Strukturen und Prozessen, Institutionen und Akteurinnen, zwischen institutionellen Regelsystemen und der Selbststeuerung der beteiligten Akteure in den Blick zu nehmen (Ders., 2004: 21).

Vor der akteurszentrierten Betrachtung und Analyse des Verwaltungsfeldes Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der dort stattfindenden Veränderungs- und Wandlungsprozesse werden im nächsten Kapitel die Wissensbestände der theoretischen und empirischen Prostitutionsforschung und -diskussion aufbereitet, da sie potenzielle Quellen der Wahrnehmungs- Denk- und Handlungsstrukturen der Verwaltungsakteurinnen darstellen.

