

Organisationssoziologie

Justine Grønbaek Pors
Niels Åkerstrøm Andersen

Potentialisierung organisieren

Die Entstehung eines neuen
Wohlfahrtsstaatsregimes?



Springer VS

Organisationssoziologie

Reihe herausgegeben vom

Vorstand der Sektion Organisationssoziologie
der Deutschen Gesellschaft für Soziologie

Vertreten durch

- I. Bode, Kassel, Deutschland
- R. Hasse, Luzern, Schweiz
- A. Windeler, Berlin, Deutschland
- M. Apelt, Potsdam, Deutschland
- V. von Groddeck, München, Deutschland
- C. Besio, Hamburg, Deutschland
- S. Kirchner, Hamburg, Deutschland
- U. Meyer, München, Deutschland

Organisationen stellen einen Theorie- und Forschungsgegenstand „sui generis“ dar, der einer differenzierten Gegenstandsbetrachtung und spezifischer Analyseansätze bedarf. Neben der ganzen Breite von Organisationstypen rücken für die Herausgeberinnen und Herausgeber auch spezifische empirische Methoden der Organisationsforschung sowie differenzierte theoretische Zugänge zur Analyse des Organisationsgeschehens in den Vordergrund.

Die Bände dieser Reihe werden vor allem drei Dinge im Blick haben: Erstens die gesellschaftliche Bedeutung von Organisationen; zum Zweiten die disziplinäre nationale und internationale Verortung innerhalb der Soziologie; und zum Dritten die trans- und interdisziplinäre Perspektive. Hier wird insbesondere die gewachsene Breite und Interdisziplinarität der Organisationsforschung integrativ aufgegriffen.

Der Vorstand der Sektion Organisationssoziologie in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der diese Buchreihe herausgibt, wird vor allem herausragende Beiträge der Sektionsveranstaltungen in dieser Reihe versammeln, um den jeweils aktuellen Forschungsstand der Organisationssoziologie zu dokumentieren.

Reihe herausgegeben vom

Vorstand der Sektion Organisationssoziologie
der Deutschen Gesellschaft für Soziologie

Vertreten durch

Maja Apelt
Potsdam, Deutschland

Uli Meyer
Berlin, Deutschland

Victoria von Groddeck
München, Deutschland

Maximiliane Wilkesmann
Dortmund, Deutschland

Ingo Bode
Kassel, Deutschland

Uwe Wilkesmann
Dortmund, Deutschland

Raimund Hasse
Luzern, Schweiz

Arnold Windeler
Berlin, Deutschland

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/10439>

Justine Grønбæk Pors
Niels Åkerstrøm Andersen

Potentialisierung organisieren

Die Entstehung eines neuen
Wohlfahrtsstaatsregimes?

Justine Grønbæk Pors
Department of Management
Copenhagen Business School
Copenhagen, Denmark

Niels Åkerstrøm Andersen
Department of Management
Copenhagen Business School
Copenhagen, Denmark

„Velfærdsledelse – Mellem styring og potentialisering“ was originally published in Danish in 2014. This translation is published by arrangement with Hans Reitzels Forlag.

ISSN 2625-6932

ISSN 2625-6940 (electronic)

Organisationssoziologie

ISBN 978-3-658-22379-3

ISBN 978-3-658-22380-9 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22380-9>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Dieses Buch handelt von öffentlichen Organisationen und Wohlfahrtseinrichtungen und vom Wandel ihrer Managementbedingungen. Eine wachsende Komplexität und die Reaktionen auf diese haben im Laufe der Zeit recht heikle Managementbedingungen erzeugt. Dies hat dazu geführt, dass sich viele Manager und Wohlfahrts-
experten mit paradoxen Fragen konfrontiert sehen, wie den folgenden: „Wie soll man durch die Botschaft ‚Tu, was ich Dir sage, sei autonom!‘ managen?“, „Wie kann man sich verändern, um sich an das Unbekannte anzupassen?“, „Wie kann man Einrichtungen dazu bringen, über den Tellerrand zu schauen und sich beständig neu zu erfinden?“, „Wie soll man eine Einrichtung managen, die viele Funktionen und Professionsperspektiven bei voller Flexibilität verbinden muss?“, „Wie bringt man Bürger dazu, sich selbst als aktive, verantwortungsvolle Mitbürger und als Partner des Staats zu verstehen?“ und „Wie kann man den Angestellten erschaffen, der sich nach dem Bilde der Organisation selbst formt?“

In diesem Buch diskutieren wir das Entstehen dieser Bedingungen des Managements öffentlicher Organisationen und Wohlfahrtseinrichtungen und zeichnen es nach. Insbesondere wird das sich vergrößernde Spannungsfeld zwischen dem Drang zum Regieren und dem Drang, etwas zu verändern und neue Möglichkeiten zu eröffnen, in den Blick genommen.

Der Untertitel des Buchs „Die Entstehung eines neuen Wohlfahrtstaatsregimes?“ hebt die Frage hervor, die wir für das gegenwärtige Wohlfahrtsmanagement als grundlegend betrachten. Einerseits geht es beim Wohlfahrtsmanagement um Regieren; genauer, um die Anstrengung, Verbindungen zwischen und Konsistenz über die unterschiedlichen und vielfältigen Aktivitäten des Wohlfahrtstaats herzustellen. Andererseits werden gegenwärtig Anpassungsfähigkeit, Wandel und Innovation betont. Es wird propagiert, dass die Existenz unserer Wohlfahrtsge-
sellschaft ohne einen radikalen Wandel bedroht sei.

Dieser Slogan beeinflusst nicht nur, wie wir die soziale Fürsorge organisieren, sondern auch wie Fürsorge im Kern organisiert wird. Es scheint zum Signum

unserer Wohlfahrtsarrangements geworden zu sein, sich in einem beständigen Zustand der Reorganisation zu befinden. Es scheint, als wäre es zur Pflicht der Vertreter der öffentlichen Verwaltung geworden, permanent nach neuen Möglichkeiten zu suchen, Bildung, Fürsorge, Gesundheit etc. neu zu fassen und zu organisieren. Diese Möglichkeiten müssen dabei jenseits dessen liegen, was wir uns gegenwärtig vorstellen können. In Ermangelung besser geeigneter Worte nennen wir dies „Potentialisierung“: die Erzeugung von Erneuerungsmöglichkeiten jenseits gegenwärtiger Konzepte. Verweist Governance somit auf die Sehnsucht nach Konsistenz von Finanzrichtlinien, Qualität und abteilungs- und ressortübergreifender Koordination, markiert Potentialisierung eine entgegengesetzte Vision: Es geht darum, sich zu öffnen, das Existierende und Traditionelle zu überschreiten und über den Tellerrand zu blicken. Wohlfahrtsmanagement muss augenscheinlich einen Weg durch dieses widersprüchliche Terrain finden.

Dieses Buch ist geschrieben, um Brücken zwischen den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, der Staatstheorie, der Organisationstheorie und der Sozialtheorie zu schlagen. Der Blick, der diese Perspektiven verbindet, ist eine historisch fundierte Gegenwartdiagnose. Das Konzept der öffentlichen Verwaltung litt stets daran, dass Fragen des Staats und der Gesellschaft ausgeklammert wurden. Die öffentliche Verwaltung wurde als pragmatisch, neutral, technokratisch und apolitisch verstanden. Ein zentrales Anliegen dieses Buches ist es daher, das Politische und die Gesellschaft wieder in das Feld der Verwaltungsorganisation einzuführen.

Dieses Buch ist ein Lehrbuch für diejenigen, die sich sowohl praktisch als auch aus einer wissenschaftlichen Perspektive mit Fragen der *öffentlichen* Verwaltung und Führung und der konkreten Organisation und Verwaltung von Wohlfahrteinrichtungen wie Schulen, Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Krankenhäusern etc. beschäftigen. Dieses Buch ist in erster Linie für reflektierende Verwaltungsmanager geschrieben, aber auch für Studierende und Wissenschaftler, die das Bedürfnis nach einer Sprache haben, die die aktuelle Situation im Bereich der öffentlichen Verwaltung grundlegend reflektiert.

Wir versuchen, eine große Zahl an Politik- und Verwaltungsfeldern abzudecken. In diesem Buch stellen wir Fallbeispiele unter anderem aus der Gesundheitsversorgung, der Bildung, der sozialen Fürsorge, der Entwicklungszusammenarbeit, des Umgangs mit Radikalisierung und der Personalpolitik vor. Diese Fälle bilden die vielen Ebenen des öffentlichen Sektors ab: Ministerien, Kommunen, einzelne Organisationen und die Interaktionen zwischen Angestellten und Bürgern.

Wir möchten betonen, dass wir kein klassisches Lehrbuch geschrieben haben, das für sich alleine steht. Zwar weist das Buch einen weiten Zuschnitt auf, da es viele verschiedene Ebenen (Gesellschaft, Organisation, Individuum) behandelt, Beispiele aus vielfältigen Bereichen anführt und die historische Entwicklung

der Verwaltungsbedingungen untersucht. Dennoch fußt es auf einer spezifisch systemtheoretischen und gegenwartsdiagnostischen Perspektive, mit der diese unterschiedlichen Bereiche erst vergleichbar gemacht werden können. Wir haben damit einer breiten empirischen Perspektive den Vorzug gegenüber einem breiten theoretischen Überblick gegeben.

Wir arbeiten beide als Wissenschaftler an der Copenhagen Business School in Dänemark und lehren seit vielen Jahren öffentliche Verwaltung. Oft referieren wir vor erfahrenen Verwaltungsmanagern aller Ebenen. Das Spektrum reicht von ministerialen Spitzenbeamten über kommunale Manager bis hin zu Leitern von Einrichtungen der Sozialarbeit, öffentlichen Schulen und Krankenhäusern. Unsere Forschung deckt diese Bandbreite ebenfalls ab. Auch wenn unsere empirischen Beispiele dem dänischen Wohlfahrtsstaat entstammen, so ähneln die von uns beschriebenen grundlegenden Veränderungen den Entwicklungen in anderen europäischen Staaten. Anstatt aber die Eigenheiten der dänischen Fälle herunterzuspielen, haben wir versucht, diese als didaktischen Vorteil zu nutzen. Der „dänische Fall“ repräsentiert einerseits eine extreme Ausprägung der europäischen Wohlfahrtspolitik allerdings wird andererseits nur wenig davon tatsächlich in Dänemark selbst entwickelt. Dänische Entscheidungsträger werden oft von anderen europäischen Staaten zu neuen Steuerungstechnologien inspiriert, insbesondere von Großbritannien. In unseren Augen ist Dänemark deshalb ein interessanter Fall, da neue Ideen dort oftmals recht radikal implementiert werden. Vor zehn Jahren tauchten Konzepte wie „relationale Koordinierung“ und „Interprofessionalität“ in der internationalen Diskussion auf. Solche Konzepte werden nun in beinahe allen dänischen Politikfeldern und über alle Hierarchiestufen hinweg implementiert. Sie haben damit sehr sichtbare Effekte.

Wir hoffen daher, dass unsere dänische Ausrichtung in diesem Buch eine produktive Rolle spielt und die sich verändernden Bedingungen deutlicher sichtbar macht. Sie soll unseren Lesern die Möglichkeit geben, die öffentliche Verwaltung kritisch zu bewerten und vielleicht auch zu erfassen, wie seltsam und überraschend die neuesten Entwicklungen im öffentlichen Sektor tatsächlich sind. Dies ist zumindest unser Eindruck von den Reaktionen, wenn wir in anderen Ländern unsere Erkenntnisse präsentieren.

In diesem Buch zeichnen wir vier historische „Schichten“ der öffentlichen Verwaltung nach: die formale Bürokratie (ab 1860), die sektorale Verwaltung (ab 1950), die Supervisionsverwaltung (ab 1980) und die Verwaltung der Potentialisierung (seit 2000). Die Entwicklung und Aufhäufung dieser „Schichten“ und auch ihre Berührungspunkte unterscheiden sich selbstverständlich nicht nur von Staat zu Staat, sondern auch zwischen Kommune und Kommune, von Politikfeld zu Politikfeld und von Institution zu Institution. Wir laden die Leserinnen und Leser ein,

darüber nachzudenken, wie sich die von uns vorgeschlagenen Zeitdiagnosen in ihren eigenen Organisationen bzw. ihren eigenen Forschungsfeldern wiederfinden lassen. Wir möchten vermeiden, dass dieses Buch als einzig mögliche und universelle Beschreibung der öffentlichen Verwaltung gelesen wird. Es soll vielmehr als Quelle von Möglichkeiten dienen, die jeweils spezifischen Verschränkungen von Logiken und Dynamiken zu beobachten, denen Leserinnen und Leser in ihrer eigenen Forschung bzw. ihren Organisationen begegnen.

Inhalt

Einführung	1
1 Die Zukunft offenhalten	15
2 Die Unmöglichkeit, die Gesellschaft zu steuern	39
3 Von der Bürokratie zur Verwaltung der Potentialisierung	67
4 Wohlfahrtseinrichtungen als Ort unendlicher Potentialisierung	107
5 Die Suche nach Potentialen jenseits von Fachdisziplinen und Funktionscodes	125
6 Vom Vertrag zur Partnerschaft	161
7 Der spielerische Mitarbeiter	185
8 Der Bürger als Ressource	227
9 Der Staat der Potentialisierung	265
Schluss – Auf dem Weg zu einer Managementphilosophie ohne Prämissen	299
Literatur	315



Einführung

Seit dem Anfang der 1980er Jahre explodiert die Zahl der öffentlichen Verwaltungsprogramme, der Bücher, Konzepte, Kritiken, Forscher, Seminare und Berater, die sich mit der Frage der Verwaltung und Organisation des öffentlichen Bereichs befassen. Ein revidiertes Verwaltungsmanagement wird als Lösung für ein breites Spektrum gesellschaftlicher Probleme angesehen: mangelhafte Bildung, steigende Gesundheitsausgaben und eine exzessive Bürokratie im Wohlfahrtsstaat. Es scheint, all diese Probleme ließen sich mit einem besseren Verwaltungsmanagement lösen.

Verwaltungsmanagement wurde zu einem eigenen Feld der Professionalisierung und eröffnete so eigene Karrierepfade. Der Markt für Berater wuchs. Und Verwaltung wurde zu einem Ort, an dem Wissenschaftler allgemeine Antworten für vielfältige spezifische Probleme formulieren können. Der öffentliche Sektor und die Frage nach seiner Organisation, seiner Steuerung, seiner Verwaltung oder gar seines „Managements“ ist ein Bereich, in dem unterschiedliche Konzepte aufeinanderprallen. Konzepte, die für sich genommen die jeweils fortschrittlichste Lösung versprechen, oder zumindest eine, die etwas besser als die letzte ist – Lean Management, systemisches Management, narratives Management, Netzwerkmanagement, Coaching, Aktivitätsbudgets, Kokreation, radikale Innovation und viele mehr. Es ist ein Feld, in dem man sich durch die Anwendung einer bestimmten Managementphilosophie profilieren kann. „Unsere Kommune nutzt Lean Management...“, „Unsere Vorschule arbeitet mit Vertrauensmanagement...“

Dieses Buch soll kein Versuch sein, diesen Konzepten noch ein weiteres hinzuzufügen. Wir wollen aber auch nicht behaupten, dass neue Managementkonzepte sinnlos sind. Auch wenn sich einige Managementkonzepte ein wenig überschlagen, glauben wir, dass sehr viele von ihnen fundiert und gut geschrieben sind und einem guten Zweck dienen. Oftmals enthalten sie wichtige Erkenntnisse und praktische Umsetzungsstrategien. Es gibt auch einen Bedarf für sie. Das Ziel unseres Buches ist daher ein anderes. Wir fragen: Wenn Managementkonzepte die Antwort sind, was war die Frage? Auf welches Bezugsproblem der Verwaltung reagieren

die Strömungen der neuen Managementliteratur? Wie kommt es, dass wir uns so sehr mit dem Management des Wohlfahrtsstaats beschäftigen?

In diesem Buch erkunden wir die „Maschine“, die das gesamte Feld der neuen Verwaltungs- und Managementansätze im öffentlichen Sektor antreibt und die uns weiterhin dazu bringt, neue Wege des Verwaltens zu suchen. Wir suchen nicht einfach Lösungen für Probleme. Wir suchen auch nach den grundlegenden (widersprüchlichen) Logiken und Prinzipien, die diese Probleme produzieren und mit Lösungen verknüpfen. Wir fragen: Was ist das Problem, für das bestimmte Problem-Lösungs-Kombinationen im Wohlfahrtsmanagement als Lösungen funktionieren?

Was wir suchen ist deshalb etwas abstrakter, aber auch belastbarer als viele der konkreten Vorschläge, die in der umfangreichen Literatur zu neuen Ansätzen der Verwaltung und ihres Managements vorgestellt werden. Wir sehen das Abstrakte und das Konkrete nicht als tatsächlichen Gegensatz. Viele Managementbegriffe, die wir oftmals als konkrete Gegenstände verstehen, sind tatsächlich recht unspezifisch und metaphorisch. Sie naturalisieren und setzen das, was sie bezeichnen als gegeben voraus, anstatt es zu spezifizieren und zu definieren. Indem diese Begriffe aber als Metaphern und nicht als Konzepte funktionieren, leisten sie keinen Widerstand und machen uns glauben, dass wir wissen, wovon wir sprechen. Wir verwechseln den Mangel an Widerstand und naturalisierte Wahrheiten mit Eindeutigkeit. Die Frage, wie Verwaltungsmanagement, Innovation und Zusammenarbeit in spezifischen sozialen Praxen funktionieren, erfordert abstrakte Begriffsarbeit, um so die grundlegenden Formen einzufangen, die in ihnen wiederholt werden. Wir suchen nach den abstrakten Formen, die in den spezifischen Abläufen wiederholt werden und welche die Herausbildung von Erwartungsstrukturen anleiten.

Welche „Erwartungsmaschine“ verursachte die Beschleunigung der an das Management gerichteten Erwartungen und wie wirken sich diese Erwartungen auf die Möglichkeit aus, in öffentlichen Bereich zu steuern und zu managen?

Wir haben es bereits im Vorwort erwähnt: Heute befindet sich das Wohlfahrtsmanagement im Spannungsfeld zwischen den Erwartungen an eine konsistente Governance der fragmentierten Sektoren einerseits und der Potentialisierungserwartung andererseits, also einer beständigen Überschreitung der bestehenden Erwartungshorizonte, Handlungsweisen und Gedanken. Diese Konstellation hat eine recht bemerkenswerte Geschichte. Es ist die Geschichte der radikalen Transformation der „Erwartungsmaschine“, die Erwartungen an das Management produziert. Diese Transformation zeichnet sich dadurch aus, dass die Erwartung an das Verwaltungsmanagement, vor allem eindeutige, klare und faktenbasierte Prämissen zu produzieren, durch die Erwartung ersetzt wird, keine absolut einschränkenden Prämissen mehr vorzugeben .

Diese Verschiebung erklärt, warum wir uns so auf das neue Formen des Verwaltungsmanagement konzentrieren. In dem Maße, in dem die Prämissen für Wohlfahrtspraktiken kurzlebig, flüchtig und uneindeutig werden, nimmt der Managementbedarf zu. Zudem hat diese Verschiebung eine inhärent tragische Dimension. Das heutige Management etabliert nicht einfach klare Prämissen für Organisationen und ihre Abläufe. Das Management wurde stattdessen zu einer Maschine der Auflösung von Prämissen, die von der Organisation und ihren Angestellten verlangt, ständig ihre Strukturen, Gewohnheiten, Kompetenzen, naturalisierten Annahmen und Denkweisen zu hinterfragen. Der coachende Manager liefert Angestellten keine Antworten, er stellt nur Fragen. Manager strategischer Netzwerke in der kommunalen Verwaltung schlagen ihren Organisationen Strategien nicht explizit vor und schreiben sie ihnen auch nicht vor. Sie laden vielmehr dazu ein, an Strategiegelgesprächen und Innovationsspielen teilzunehmen, die gleichzeitig Prämissen des strategischen Selbstverwaltungsprozesses in unterschiedlichen Wohlfahrtsorganisationen etablieren und untergraben.

Heute ist die größte Herausforderung für Wohlfahrtsmanager die Erwartungshaltung, dass Führungsfunktionen auf der Prämisse aufbauen müssen, dass alle Managementprämissen zu hinterfragen sind. Damit ist die Grundprämisse des Wohlfahrtsmanagements die Auflösung aller Prämissen! Heute wird von Wohlfahrtsorganisationen erwartet, beständig Reflexionsschleifen darüber einzubauen, ob eine bestimmte Handlung, Prozedur oder sogar die Beobachtung der Servicequalität anders hätte angelegt werden können. Von Wohlfahrtsmanagern wird erwartet, strategisch mit der Identität, Leistung und den Rollen ihrer Organisation zu experimentieren. Und es wird erwartet, dass sie in der Lage sind, ihre Organisation auf viele unterschiedliche Arten und Weisen zu konstruieren, je nachdem was die spezifische Situation oder Herausforderung verlangt. Dieses Buch zeigt, wie Wohlfahrtsmanager heute mit der Tatsache umgehen müssen, dass sich die zuvor als selbstverständlich angenommenen Managementelemente nicht mehr von selbst verstehen.

Wir zeigen, dass von Managern heute nicht nur erwartet wird, ein hochwertiges Fallmanagement zu gewährleisten, sondern auch die Abbildung verschiedener möglicher Perspektiven auf einen Fall zu ermöglichen. Von Managern wird erwartet, dass sie Perspektivität in die Art und Weise einführen, mit der ihre Angestellten einen Fall betrachten. Dies passiert, damit die verschiedenen möglichen Lösungen erkundet werden können, die durch eine unterschiedliche Definition des Falls entstehen. *Das bedeutet eine Verschiebung weg von einem Management, das auf vorgegebenen Fakten basiert, hin zu einem Management, das Fakten als kontingent begreift.*

Wir zeigen auch, dass von Managern erwartet wird, multi-disziplinäre und multi-professionelle Organisationen zu schaffen, um so strategisch die Möglichkeiten auszuloten, sich einem Fall aus den unterschiedlichen Perspektiven verschiedener Disziplinen zu nähern. Von Managern wird erwartet, dass sie fragen: Welche unterschiedlichen Perspektiven bieten unterschiedliche Formen professionellen Wissens an, um einen Fall zu betrachten? Ein Arzt bietet Diagnosen und Therapien an. Vielleicht aber kann eine angemessenere Lösung erreicht werden, wenn ein Problem als pädagogisches Problem verstanden wird – als Frage danach, wie man Patienten beibringen kann, für ihre Gesundheit zu sorgen. *Das bedeutet eine Verschiebung weg vom professionellen Wissen als etwas Vorgegebenes hin zum professionellen Wissen als etwas Kontingentes.*

Zugleich stellen wir einen Wandel im Verhältnis von Organisation und Angestellten fest. Von Managern wird erwartet, für ihre Angestellten jeweils die Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ihnen erlauben, Verantwortung in einer Organisation zu übernehmen, die sich in einem kontinuierlichen Prozess befindet, etwas Anderes zu werden als das, was sie ist. Von Angestellten wird erwartet, dass sie ihre Kompetenzen und Persönlichkeit so entwickeln, dass sie die zukünftigen Bedürfnisse der Organisation befriedigen können. Das bedeutet, dass die Prämissen der Mitgliedschaft in einer Organisation nicht mehr vorgegeben oder beständig sind. *Dies bedeutet eine Verschiebung weg von der Mitgliedschaft als etwas, das vorgegeben ist, hin zu flüchtigen Konditionen der Selbst-Mitgliedschaft.*

Schlussendlich können auch Führungskräfte im Wohlfahrtssektor das Bezugssystem, innerhalb dessen sie handeln, nicht mehr als selbstverständlich gegeben annehmen. Sie stehen einem Überschuss an Möglichkeiten gegenüber, um jede denkbare Handlung oder Aktivität zu beschreiben. *Dies bedeutet eine Verschiebung weg von einem vorgegebenen Ganzen hin zu kontingenten, multiplen Ganzheiten.*

Drei Leitmotive der Gegenwartsdiagnose

Wir wollen eine Gegenwartsdiagnose des heutigen Wohlfahrtsmanagements anbieten. Gegenwartsdiagnosen anzufertigen bedeutet, die Produktion und Veränderungen der Bedingungen des Wohlfahrtsmanagements zu beschreiben. Anstatt anzunehmen, dass das Management bzw. das Verwalten als eine eindeutig bestimmte Entität existiert, die unabhängig von spezifischen Entwicklungsbedingungen ist, erkunden wir die verschiedenen Formen, die es annimmt. Dabei machen wir Dänemark zum Ausgangspunkt unserer Betrachtungen. Wir fragen nach den inneren Spannungen, die durch gesellschaftliche Entwicklungen und innerhalb gegenwärtiger Managementideale entstehen und mit denen Führungskräfte im Wohlfahrtssektor

umgehen müssen. Was sind die inneren Dynamiken und produktiven Widersprüche, die bestimmte Managementformen entfalten? Alle sozialen und kommunikativen Formen beinhalten unauflösbare Spannungen oder sogar Paradoxa, die kontinuierlich gemanagt werden müssen. Auch mit dem Auftauchen eines bestimmten Ideals oder einer spezifischen Managementtechnologie, die als Lösung für ein bestimmtes Problem gedacht ist, bleiben die Spannungen oder Paradoxa weiterhin bestehen. Noch mehr: Neue Ideale und Technologien können sogar neue Spannungen und Probleme erzeugen, für welche die Wohlfahrtsmanager Lösungen finden müssen, ohne dass jene dauerhaften Bestand haben werden.

Wir nähern uns gegenwärtigen Idealen, Diskursen und Praktiken des Managements aus einer kritischen und analytischen Perspektive heraus. Unser Ziel ist aber nicht eine normative Kritik im Sinne eines Abgleichs unserer Beobachtungen der Realität mit einem existierenden Ideal, um dann zum Schluss zu kommen, dass die Realität viel zu Wünschen übrig lässt. Normative Kritiken enden immer mit der Enttäuschung über den Zustand der Gesellschaft und in der Abwertung von bestimmten Personen, Organisationen, Parteien oder deren Handlungen als unzureichend oder falsch. Gegenwartsdiagnosen bauen dagegen auf einem bescheideneren Kritikkonzept auf, das sich nicht selbst außerhalb der Gesellschaft wähnt, um dann über diese zu richten. Auch folgt es nicht unkritisch dem neuesten Managementkonzept oder der neuesten Ideologie. Wir fragen vielmehr danach, wie bestimmte Formen des Managements bestimmte Resultate erzielen und bestimmte Risiken erzeugen. Angesichts eines Problems oder neuer Managementideale fragen wir, wie es nur selten geschieht: Welche neuen Probleme und Fragen entstehen durch diese Denkweise und diese Ideale?

Das Ziel des Buches ist es nicht, eine eindeutige Diagnose unserer Wohlfahrtsgeellschaft anzubieten. Das Ziel ist es nicht, die Entwicklungen der letzten Jahre mit Begriffen wie „Konkurrenzgesellschaft“, „Netzwerkgesellschaft“ oder „Wissensgesellschaft“ zusammenzufassen. Wir zeigen stattdessen Spannungsverhältnisse in den Versuchen, Wohlfahrtsmanagement zu betreiben, auf. Wie bereits erwähnt suchen wir nach der „Erwartungsmaschine“ und zeichnen sie anhand dreier Leitmotive nach. Das erste Leitmotiv ist das Verhältnis von Management und Selbstmanagement. Das zweite ist das Verhältnis von Differenzierung und Einheit. Das dritte ist das Verhältnis von Gleichzeitigkeit und zeitlicher Integration. Über das gesamte Buch hinweg verfolgen und entfalten wir diese drei Leitmotive.

Das Selbstmanagement managen

Wir starten mit der Annahme, dass es beim effektiven Management darum geht, so zu organisieren, dass das Selbstmanagementpotential nicht behindert wird, sondern Potentiale gefördert und kultiviert werden. Management und Selbstmanagement sind damit kein Gegensatz, sondern konditionieren sich gegenseitig. In anderen Worten: Unabhängigkeit ist eine Managementbedingung, denn was Subsysteme managebar macht, ist genau ihre Fähigkeit, sich selbst zu managen. Kurz: Management bedeutet, Prämissen für das Selbstmanagement zu schaffen. Das erzeugt eine recht paradoxe Konstellation, denn um effektiv zu organisieren, muss das Management in der Lage sein, die Unabhängigkeit seiner Zielobjekte zu unterstützen. Heute verlassen sich Wohlfahrtsstaaten sehr auf diese Selbstverwaltungsfähigkeit der individuellen Institutionen. Die Managementreformen der letzten Jahre haben sich auf Strategien zur Stärkung genau dieser Fähigkeit des Selbstmanagements und des strategischen Kräfteinsatzes in unterschiedlichen Bereichen des Wohlfahrtsstaats konzentriert.

Dementsprechend analysieren wir die Entwicklungen im öffentlichen Sektor nicht als Frage danach, ob der Staat im Zeitverlauf seinen Zugriff auf einzelne Institutionen gelockert oder verstärkt hat. Wir sehen die Frage nach den Bedingungen des Wohlfahrtsmanagements nicht adäquat mit einer Beschreibung des Oszillierens zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung beantwortet. Wir argumentieren nicht einfach, dass Demokratie, Eigeninitiative und Qualität immer von unten her entstehen und dann durch zu viel Kontrolle von oben eingeschränkt werden. Unsere These ist vielmehr, dass das Prinzip des Managements des Selbstmanagements den öffentlichen Sektor durchzieht und spezifische Prämissen des Wohlfahrtsmanagements über alle seine verschiedenen Formen hinweg erzeugt. Diese Logik taucht im gesamten Wohlfahrtsstaat auf und formt das Verhältnis von Staat und Kommune, zwischen Kommunen selbst, zwischen Management und Angestellten und zwischen den Fachkräften der Wohlfahrtseinrichtungen und den Bürgern. Diese Logik wiederholt sich wieder und wieder, obwohl sie zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Formen annimmt und sich mit unterschiedlichen Fragen verknüpft. Betrachten wir die Geschichte und alle Ebenen des Wohlfahrtsstaats, bekommen wir zunehmend ausgefeiltere Wege zu Gesicht, Management und Selbstmanagement zu integrieren. Es sind genau diese Integrationspunkte, denen wir in diesem Buch nachgehen und die wir beschreiben. Unser erstes Leitmotiv ist damit die Tatsache, dass die Bedingungen des Wohlfahrtsmanagements hauptsächlich aus den verschiedenen Weisen entstehen, auf die sich das Management und das Selbstmanagement verschränken.

Differenzierung und Einheit

Eine andere prominente Frage unseres gegenwärtigen Wohlfahrtssystems ist das Verhältnis von Differenzierung und Einheit. Auch hier findet sich das Wohlfahrtsmanagement in paradoxen Spannungsverhältnissen wieder. Einerseits wird eine steigende Differenzierung in Form steigender professioneller Spezialisierungen eingefordert, andererseits werden Konsistenz, Koordination und Einheitlichkeit erwartet.

Die Gesellschaft entwickelt sich in Richtung eines steigenden Differenzierungsniueaus weiter. Das Wirtschaftssystem, das Rechtssystem und das Gesundheitssystem werden zunehmend besser darin, ökonomische, rechtliche und gesundheitsbezogene Probleme mit jeweils nur beschränkter Rücksichtnahme auf das Funktionieren anderer Systeme zu bearbeiten. Gleichzeitig benötigt die Erbringung von Wohlfahrtsleistungen aber auch die Koordination einer großen Zahl an Institutionen und des Wissens unterschiedlicher Professionen. Nicht nur öffentliche, sondern auch Non-Profit-Organisationen und private Akteure – mit je eigener Perspektive und eigenem modus operandi – müssen zusammenarbeiten. Es gibt also zugleich eine steigende Differenzierung und zunehmende Interdependenzen. Uns interessiert dabei die Art und Weise, wie der Versuch, neue Formen der Konsistenz über an sich differenzierte Systeme hinweg herzustellen und sie zu integrieren nicht nur in neuen Formen der Einheit endet, sondern auch in allgemeinen Spannungsverhältnissen zwischen Einheit und Differenzierung, die sich auf neue und spannende Weisen zeigen. Anders formuliert: Sie erzeugen eine neue Komplexitätsebene, mit der Wohlfahrtsmanager zurechtkommen müssen. Unser zweites Leitmotiv verweist damit darauf, dass die Bedingungen des Wohlfahrtsmanagements durch die verschiedenen Wege geformt werden, auf die sich Differenzierung und Einheit kreuzen und verschränken.

Gleichzeitigkeit und zeitliche Organisation

Die gesellschaftliche Differenzierung macht es immer schwieriger, sich rein sachlich zu koordinieren und unterschiedliche Interessen auszubalancieren. In der Folge werden die Integrationsanstrengungen temporalisiert, also als Fragen der Zeit und der zeitlichen Organisation reformuliert. Es gibt Bestrebungen dahingehend, Integration von einer sachlichen zu einer zeitlichen Herausforderungen zu machen, indem die Entscheidung von Sachfragen in die Zukunft verschoben wird. Dies erfordert allerdings die gleichzeitige Organisation der gesellschaftlichen Zeitlichkeit, die sich dann in verschiedenen Widersprüchen und Paradoxa verstrickt. Unsere

These ist, dass es zwei fundamentale Formen der Temporalität gibt: operative Zeit und Wahrnehmungszeit.

Die *operative Zeit* ist die Zeitlichkeit, die an die Operationen von Systemen gekoppelt ist. Systeme operieren über Zeit und existieren nur durch ihre Operationen. Das bedeutet, dass Systeme nur in der Gegenwart existieren. Sie existieren weder in ihrer Vergangenheit noch in ihrer Zukunft. Alles passiert zeitgleich. Alle Systeme – soziale Systeme, biologische Systeme oder auch das Bewusstsein – existieren nur in der Gegenwart. Das bedeutet, dass die Operationen von Systemen nicht in der Lage sind, die Operationen eines anderen Systems zu berühren. Das Ergebnis ist ein Zustand unkontrollierbarer Gleichzeitigkeit.

Aber es gibt noch eine andere Zeitlichkeit: die *Wahrnehmungszeit*. Die Wahrnehmungszeit ist Zeit als Erfahrung. Es ist die Zeit, die von den einzelnen Systemen über die Unterscheidung von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft erzeugt wird. Zwar können Systeme nur in der Gegenwart operieren, sie sind aber in der Lage, zwischen Vergangenheit und Gegenwart, zwischen etwas, was sie getan haben und etwas, das sie tun werden, zu unterscheiden. Diese Unterscheidungen zwischen Vergangenheit und Zukunft finden aber immer in der Gegenwart statt. Die Zeit fließt nicht von der Vergangenheit in die Gegenwart hinein und dann der Zukunft entgegen. Im Wechsel von der Operation eines Systems zu der eines anderen Systems wechselt auch die gesamte Unterscheidung Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft. Zeit ist damit immer die Zeit eines beobachtenden Systems. Die Wahrnehmungszeit ist an das jeweilige System geknüpft. Es ist das System, das zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft unterscheidet. Jedes System definiert seine eigene Zeit.

Es findet damit nicht nur alles gleichzeitig statt: Jedes System besitzt darüber hinaus seine eigene Zeitwahrnehmung, die an seine jeweilige „Systemlogik“ geknüpft ist. Uns allen ist die Art und Weise vertraut, in der sich die Zeitwahrnehmung des politischen Systems an Wahlperioden orientiert und wie dies nicht immer mit langfristigen politischen Prioritäten harmoniert. Auch weiß jeder, der einmal in einer Notaufnahme war, dass Zeit in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich wahrgenommen wird. Als Patient muss man lange Zeiten warten, während Pflegendе geschäftig herumlaufen. Auch unterscheidet das Gesundheitssystem zwischen Notfallpatienten und normalen Patienten, woraus sich eine niedrigere Priorität von Prävention und Nachsorge im Vergleich zur akuten Behandlung ableitet. Im politischen System werden ökologische Gleichgewichte selten als drängende Probleme wahrgenommen. Wenn sie dann als drängend wahrgenommen werden, ist es meist zu spät, etwas zu tun. Jede Organisation steht vor dieser Herausforderung, dass die Zeithorizonte der Aufgabe, der Entscheidung und der Strategieplanung komplett unterschiedliche sind. In der Zeitdimension wird so die Frage der Differenzierung und der Einheit in die Frage zeitlicher Integration übersetzt. Wie ist es überhaupt

möglich, wechselseitig voneinander abhängende Operationen im Wohlfahrtsstaat zu koordinieren, wenn alles gleichzeitig stattfindet und jedes System seine eigene Wahrnehmungszeit erzeugt? Unser drittes Leitmotiv erwächst somit aus der Frage danach, wie Zeit organisiert und gebündelt wird, wenn alles gleichzeitig passiert und alle Systeme unterschiedliche Zeitstrukturen haben. Wir erkunden, wie die Wahrnehmungszeit in unterschiedlichen Systemen historisch erzeugt wurde und welche Bedingungen für die Gleichzeitigkeit und die zeitliche Organisation daraus resultieren.

Aufbau des Buchs

Das Buch besteht aus neun Kapiteln und einem Schlusswort. Jedes Kapitel hält nach demselben Ausschau: den Veränderungen der „Erwartungsmaschine.“ Wie verändert sich die grundlegende Erwartungsmaschine so, dass die Fähigkeit von Erwartungen, als Sachprämissen zu dienen, in Frage gestellt wird? Wie erfolgt ihre graduelle Transformation in eine Maschine, die Erwartungen an zukünftige Erwartungen produziert, die dann nicht mehr auf ähnliche Weise fixiert werden können? Was sich aber zwischen den Kapiteln ändert, ist die Systemreferenz. Wir verfolgen stets die gleiche Fragestellung, verschieben in den einzelnen Kapiteln aber unseren Beobachterstandpunkt, um die Frage aus den Perspektiven der Gesellschaft, der Organisationen und der Interaktionen zu beantworten. Wir variieren darüber hinaus den Schwerpunkt bei der Systembeobachtung, so dass manche Kapitel mehr auf die Zeitdimension eingehen, andere mehr auf die Sachdimension. Dieser Aufbau erlaubt es uns, die Vielfalt der Effekte zu beschreiben, die durch die Verschiebungen der Erwartungsmaschine ausgelöst werden, inklusive einer relativ eingängigen Beschreibung der Komplexität des Wohlfahrtsmanagements.

Das erste Kapitel geht auf die Geschichte der Wahrnehmungszeit im öffentlichen Sektor ein. Wir glauben, dass ein bestimmter Wandel in der Zeitwahrnehmung am Anfang der 1980er eine zentrale und unumkehrbare Veränderung in der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung auslöste, die eine Kettenreaktion zur Folge hatte. Das zentrale Problem des Kapitels ist das Auftauchen des neuen Ideals andauernder Anpassungsfähigkeit – nicht die Anpassung an eine bestimmte Sache, sondern die Anpassung an die Anpassungsfähigkeit selbst. Das erste Kapitel legt den Grundstein für die weiteren Kapitel.

In Kapitel zwei dient die Gesellschaft als Beobachtungsstandpunkt. Wir fragen: Wie kann die Gesellschaft gesteuert und organisiert werden? Wir beschreiben die Gegenwartsgesellschaft als funktional differenziert, wobei jedes der vielen Teil-

systeme mit einer partikularen Eigenlogik ausgestattet ist. Sie ist eine Gesellschaft ohne Spitze und Zentrum.

Kapitel drei nimmt die öffentliche Verwaltung als Ganzes zum Ausgangspunkt. Wir betrachten die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung der letzten 150 Jahre von einer formalen Bürokratie über die sektorale und Supervisionsverwaltung bis hin zur Verwaltung der Potentialisierung. Wir zeigen, wie die innere Komplexität der Verwaltung steigt, sie immer komplexere Antworten auf die steigende Komplexität findet und dies wiederum die Komplexität weiter steigert und das Management erschwert. Der Effekt ist ein recht paradoxes Managementregime, das durch Botschaften wie „Tu was wir Dir sagen – sei unabhängig!“ lenkt.

Kapitel vier beobachtet von einzelnen Wohlfahrtsinstitutionen aus. Wir beschreiben dabei dieselbe Entwicklung wie in Kapitel drei, gehen aber von individuellen Institutionen als Systemreferenz aus und fragen: Wie bilden sich Erwartungen in Zusammenhang zu den einzelnen Wohlfahrtseinrichtungen aus? Wann wird die Organisation mit Erwartungen an ihr Management konfrontiert? Welche Randbedingungen des Managements gelten, wenn von der Institution gleichzeitig erwartet wird, Unabhängigkeit zu zeigen und die Hierarchie zu beachten? Paradoxerweise sind Wohlfahrtseinrichtungen gleichzeitig unabhängiger und stärker gesteuert als jemals zuvor.

In Kapitel fünf verbleibt der Beobachterstandpunkt bei den einzelnen Wohlfahrtseinrichtungen, der Schwerpunkt liegt aber auf der Entwicklung des Verhältnisses von Organisationen und gesellschaftlichen Funktionssystemen. Wir zeigen, dass das Verhältnis von Wohlfahrtseinrichtungen und Gesellschaft seinen selbstverständlichen Charakter verliert. Es gibt nun keine von außen vorgegebenen Prämissen für die gesellschaftliche Funktion mehr, an die einzelne Wohlfahrtsinstitutionen andocken können. Die Komplexität der steigenden gesellschaftlichen Differenzierung rückt immer näher an die einzelne Institution heran und zeigt sich darin, dass diese die Verantwortung für die Entscheidung über eine wachsende Zahl an ökonomischen, politischen, rechtlichen, schulischen und sozialen Angelegenheiten übernehmen. Die Frage ist, ob diese Mannigfaltigkeit der Logiken auf der Ebene individueller Wohlfahrtsorganisationen effektiver als auf der Gesellschaftsebene gemanagt wird. Es wird immer schwieriger für Organisationen, die Sachgrundlage für ihre Entscheidungen zu bestimmen.

In Kapitel sechs verschieben wir unseren Beobachtungsstandpunkt nur leicht: hin zum Verhältnis zwischen den Wohlfahrtseinrichtungen. Die steigende Differenzierung und Unabhängigkeit erhöht auch die Abhängigkeiten der Institutionen, sowohl innerhalb spezifischer Politik- und Verwaltungsbereiche als auch voneinander. Zugleich gibt es einen größeren Flexibilitätsbedarf. Wir fragen: Wie erzeugen

die Wohlfahrtseinrichtungen gegenseitige Erwartungen, wenn die Prämisse ist, Erwartungen beständig zu verändern?

In Kapitel sieben nehmen wir das Verhältnis von Angestellten und Organisation näher in den Blick und beschreiben, wie die Ideale der Anpassungsfähigkeit und des „Blicks über den Tellerrand“ auf die Führung der Angestellten des öffentlichen Sektors einwirken. Die zentrale Frage ist, wie eine Organisation Bedingungen schaffen kann, die garantieren, dass die einzelnen Angestellten Verantwortung für ihre Selbst-Mitgliedschaft in der Organisation übernehmen, auch wenn sie ihnen keine klaren und stabilen Prämissen mehr vorgeben kann. Es wird zur Verantwortung der Angestellten, sich selbst als Quelle von Möglichkeiten für die Organisation zu erfinden.

Kapitel acht konzentriert sich auf die Veränderungen in den Erwartungen der Regierung an ihre Bürger. Der Staat legt heute ein viel größeres Gewicht auf die aktive Beteiligung der Bürger an der Sicherstellung ihrer eigenen Lebensqualität und der Anderer. Das zuinnerst Private wird politisch.

In Kapitel neun weiten wir den Blick wieder. Das politische System und zum Teil das Rechtssystem dienen als Beobachterstandpunkte. Wir begreifen den Staat als die Einheitsformel des politischen Systems. Wir beschreiben eine Verschiebung im politischen System, mit welcher der Staat nicht mehr als ein vorgegebener Handlungsrahmen verstanden wird. Handlungen und Operationen werden stattdessen ins Zentrum gesetzt, was wiederum den Staat in ein Repertoire an alternativen Formen (z. B. den Verfassungsstaat, den Wohlfahrtsstaat, den Netzwerkstaat und den Wettbewerbsstaat) verwandelt, aus denen ausgewählt werden kann.

In unserer Schlussbetrachtung fassen wir diese Entwicklungen zusammen und stellen Überlegungen dahingehend an, welche Art der Managementphilosophie dem heutigen Wohlfahrtsmanagement angemessen ist, in dem es immer schwieriger wird, Sachgründe als Entscheidungsprämissen festzumachen.

Abbildung 1 stellt die Struktur des Buches dar:

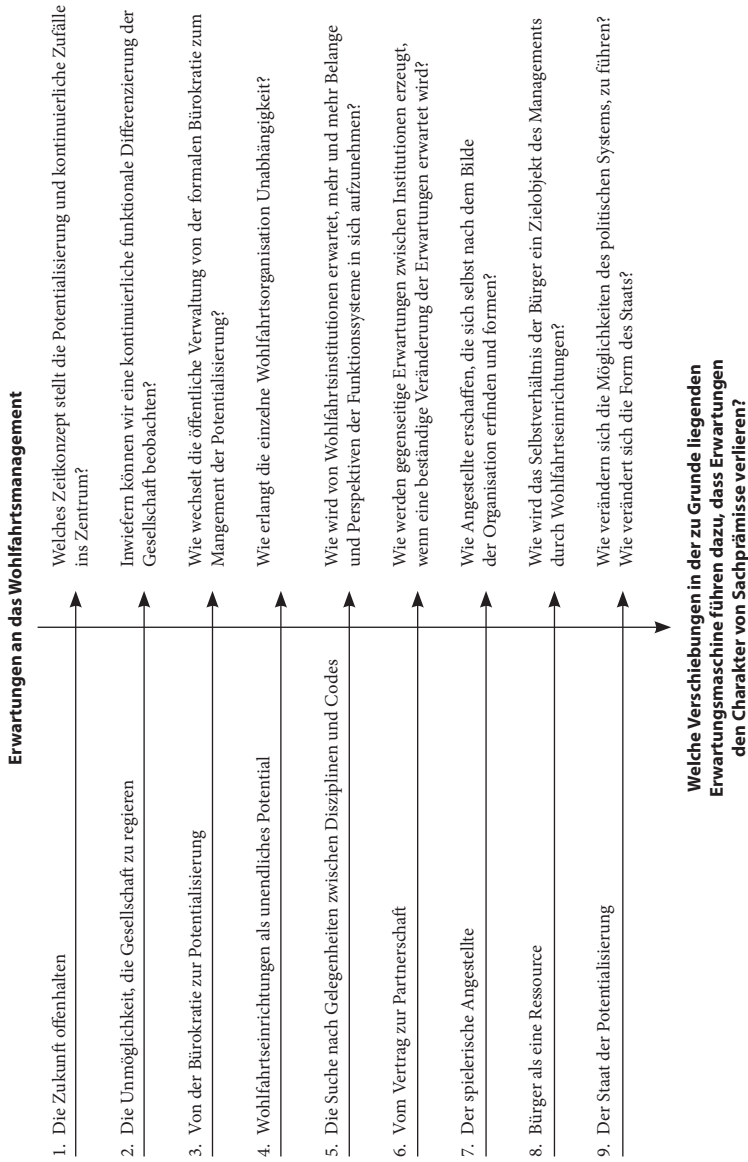


Abb. 1 Aufbau des Lehrbuchs

Die Kapitel sind derart aufgebaut, dass sie jeweils die Entwicklungen beschreiben, welche die Rahmenbedingungen für die Transformationen in einem bestimmten Bereich darstellen. Wir fragen, wie unterschiedliche Entwicklungscharakteristika Steuerungsformen im öffentlichen Bereich und das Wohlfahrtsmanagement auf konkrete Art und Weise herausfordern. Dann diskutieren wir, welche Wirkung dies auf Manager im Wohlfahrtsbereich hat. Damit erlauben wir es unseren Analysen, spezifische Managementparadoxa zu beschreiben. Wir hoffen, dass unsere Leserinnen und Leser aus der Praxis des öffentlichen Bereichs – gleichwohl ob sie als Leiter einer Institution arbeiten oder ob sie für die strategische Planung, das Budget oder auch den tagtäglichen Betrieb einer Vorschule verantwortlich sind – diese Paradoxa nutzen können, um ihr Verständnis und ihre Vorstellungen der Bedingungen in Frage zu stellen, innerhalb derer sie managen.

Nicht zuletzt erwächst aus unserer Analyse auch eine Reihe an Fragen. Der Hintergedanke dabei ist, Managern Wege und Formen anzubieten, ihre eigene Managementpraxis und die hier vorgestellten Handlungsmöglichkeiten zu reflektieren. Um die Lektüre des Buchs zu erleichtern, haben wir drei Arten von Kästen eingebaut:

- *Beispielkästen.* Beispielkästen sind rechteckig. Sie liefern empirische Illustrationen unserer Diagnosen. Sie sind nicht dafür gedacht, unsere Diagnosen zu rechtfertigen oder zu beweisen, sondern sollen zum Nachdenken anregen. Die Beispiele erlauben es der Leserin und dem Leser, die konkreten Manifestationen unserer Diagnosen innerhalb spezifischer Wohlfahrtseinrichtungen zu betrachten.
- *Konzeptkästen.* Konzeptkästen sind grau. Sie sind dazu da, die zentralen Konzepte unseres Denkansatzes zu definieren. Sie behandeln Konzepte wie Entscheidung, Führung, Interaktion, System und Organisation.
- *Reflektionskästen.* Diese Kästen sind rund. In ihnen formulieren wir Fragen, die sich Wohlfahrtsmanagerinnen und Wohlfahrtsmanager selbst stellen können, um ein besseres Verständnis dafür zu entwickeln, wie unsere Diagnosen ihre eigene Managementpraxis herausfordern.



Die Zukunft offenhalten

1

Was bedeutet es, den öffentlichen Sektor zu steuern, ohne die Möglichkeiten und Herausforderungen der Zukunft zu kennen? Wie kann in eine unbekannte und unsichere Zukunft investiert werden? Wie können zugleich spezifische Strategien für Organisationen geplant und ihre Fähigkeit gesteigert werden, sich schnell an unvorhergesehene Entwicklungen anzupassen? Wie können Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung ausgebildet werden, wenn nicht bekannt ist, welche Managementqualifikationen in der Zukunft benötigt werden?

Dies sind die Fragen, mit denen sich der öffentliche Sektor auseinandersetzt, um neue Modalitäten der Steuerung und des Verwaltungsmanagements zu entwickeln. Sie sind das Resultat eines Ideals andauernder Anpassung, das den öffentlichen Sektor seit den 1980er Jahren beeinflusst. Dieses Ideal predigt nicht die Anpassung an ein bestimmtes Szenario, sondern die Anpassung an die Anpassung selbst. Dies führte in Organisationen zu einem radikal veränderten Zeitkonzept, welches sich in der Folge rasant verbreitete und zu grundlegenden Veränderungen in der Art und Weise führte, den öffentlichen Sektor zu organisieren und zu managen.

Heute ist das Problem nicht einfach die Schwierigkeit, Problemlösungen für eine Zukunft zu entwickeln, die sich dann anders entwickelt als erwartet. Die Herausforderung ist eher, dass die gegenwärtige Realität als ein Hindernis beim Versuch wahrgenommen wird, sich die Zukunft vorzustellen oder gar auf sie bezogene Strategien zu entwerfen. Die große Frage für viele Verwaltungsmanager heute ist, wie man Strategien für die Zukunft entwerfen kann, ohne damit die Organisation auf ein spezifisches Zukunftsszenario festzulegen und so die Flexibilität der Organisation und ihre Anpassungsgeschwindigkeit an unerwartete Zukunftsentwicklungen zu gefährden. Der vorherrschende Trend ist heute daher das Bedürfnis, sich an eine radikal und zu jeder Zeit offene Zukunft anzupassen. Das Ziel ist es, Organisationen zu schaffen, die in der Lage sind, sich an etwas anzupassen, das nicht vorherzusagen ist.

Der Wandel im Zeitverständnis öffentlicher Einrichtungen hat fundamentale Implikationen für die Bedingungen ihrer Verwaltung. Es verändert die Modalitäten des Entscheidens und das Beziehungsgeflecht sowohl von Organisation und Gesellschaft als auch zwischen den jeweiligen Einrichtungen und ihren Mitarbeitern und natürlich auch zwischen den Einrichtungen und den Bürgern. Formen der Verwaltung und des Verwaltungsmanagements hängen direkt mit den Vorstellungen über Zukunft zusammen, auf die sich Organisationen des öffentlichen Bereichs in ihrer Arbeit beziehen. Wir beginnen dieses Lehrbuch daher damit, die Veränderungen der Zeitverhältnisse des öffentlichen Sektors nachzuzeichnen. In diesem Kapitel zeigen wir, wie der Versuch, das Unerwartete zu erwarten, das Wohlfahrts- und Verwaltungsmanagement in ein Management von Organisationen verwandelt, das gleichzeitig Entscheidungen treffen und Alternativen offenhalten will. Einrichtungen im öffentlichen Bereich werden so zu Organisationen, die Möglichkeiten aktualisieren wollen, ohne andere potenzielle Optionen zu verwerfen. Die darauf folgenden Kapitel vertiefen diese Frage in Bezug auf die Verwaltung im allgemeinen im öffentlichen Bereich, in Bezug auf die einzelne Wohlfahrtsorganisationen und in Bezug auf das Verhältnis von Organisation und Mitarbeitern.

Beispiel 1.1: Die Investition in eine unbekannte Zukunft

Es gibt heute im öffentlichen Sektor ein Gespür dafür, dass die Fähigkeit eines Managers, sich die Zukunft durch Berechnungen, Szenarien und Marktvorhersagen vorzustellen, weniger etwas über die Zukunft selbst aussagt, als mehr über die gegenwärtigen Zukunftsvorstellungen. Organisationen verfangen sich im Streben danach, einerseits die Zukunft vorherzusagen und andererseits sich aber ein Bewusstsein dafür zu erhalten, dass mit zunehmender Spezifität der Zukunftsprognosen auch das Risiko der Reduzierung der Anpassungsfähigkeit der Organisation steigt (Andersen und Pors 2014, Pors und Andersen 2014).

Dies erzeugt ein komplexes Problem in der Bildungspolitik, da gut ausgebildete Arbeitskräfte einerseits als die wichtigste Ressource der Gesellschaft verstanden werden, andererseits aber nicht antizipiert werden kann, welche Kompetenzen und Qualifikationen zukünftig benötigt werden. Dies ist eine Herausforderung bei der Planung zukünftiger Ausbildungsformen und -inhalte. Es wird zunehmend erwartet, dass das Ausbildungswesen so gestaltet wird, dass es unabhängig von bestehenden Vorstellungen notwendiger Kompetenzen bleibt. So soll vermieden werden, nur für den gegenwärtig bestehenden Arbeitsmarkt mit seinen aktuellen technologischen Bedingungen auszubilden (Pors 2011a). Die Frage ist dann, wie geplant werden kann, ohne den Bildungsbereich an bestimmte (technologische)

Szenarien zu binden, die seine Flexibilität und Anpassungsfähigkeit einschränken würden.

Eine ähnliche Komplexität weisen wirtschaftspolitische Entscheidungen auf. Hier können hohe Investitionen, vor allem in Technologien, einerseits zukünftige Wettbewerbsvorteile verschaffen, andererseits sind Entscheider zögerlich, diese Investitionen an einen bestimmten Industriezweig zu binden. Ihre Herausforderung ist es, gleichzeitig zu investieren und sich damit auf einen bestimmten Zukunftshorizont einzulassen und dennoch sicherzustellen, dass diese Bindung keine negativen Auswirkungen auf die Anpassungsfähigkeit an andere Zukünfte hat.

Organisationen und Zeit

Alle Organisationen erzeugen ihr mögliches Handlungsspektrum durch ihre Beschreibungen von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Dies gilt auch für die öffentliche Verwaltung, in der eine bestimmte Gegenwart durch die Beschreibung einer bestimmten durchlebten Vergangenheit und einer bestimmten Zukunft, auf die man sich zubewegt, konstruiert wird. Zeit bedeutet aber gerade nicht eine lineare Entwicklung von Vergangenheit über die Gegenwart bis hin zur Zukunft. Die Zeit fließt nicht wie ein Fluss von der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft durch die Systeme. Organisationen erzeugen ihre Gegenwart vielmehr mit jeder Operation als ein Spannungsfeld zwischen Vergangenheit und Zukunft. Die Vergangenheit ist definiert als all das, was nicht geändert werden kann. Die Zukunft definiert sich als der Horizont noch nicht realisierter Möglichkeiten. Die Vergangenheit ist damit die Vergangenheit einer Gegenwart ebenso wie die Zukunft immer die Zukunft einer Gegenwart ist. Deshalb rekonfiguriert jede gegenwärtige Operation auf eine neue Weise Zeit. Es ist nicht die Zeit, die sich durch die Gegenwart bewegt. Was sich von Operation zu Operation ändert, ist die gesamte Unterscheidung Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft (Luhmann 1982a). Die organisationale Gegenwart wird kontinuierlich durch die Bezeichnung einer bestimmten Vergangenheit und einer bestimmten Zukunft erzeugt. Gegenwart ist damit genau die Spannung zwischen der Art und Weise, wie wir die Vergangenheit und die Zukunft zu jedem einzelnen Zeitpunkt wahrnehmen (Koselleck 1985, Andersen 2011a). Steuern, Organisieren und Managen ist daher oftmals eine Frage der Darstellung der Gegenwart als ein „Jetzt“, in dem bestimmte Entscheidungen auf Basis der Beschreibung einer bestimmten Vergangenheit, der wir entkommen wollen, und einer Zukunft, auf die wir uns zubewegen wollen, getroffen werden müssen. Es geht darum, einen Moment der Entscheidung zu erzeugen, der nicht aufgeschoben werden kann. Dies zeigt sich

in Phrasen wie „Jetzt ist der Moment“, „Die Zeit ist reif“, aber auch derart: „Der Zeitpunkt für diese Entscheidung ist noch nicht gekommen.“

Trotz alledem ist eine bestimmte Vergangenheit nicht einfach passiert. Auch eine bestimmte Zukunft kommt nicht einfach. Vergangenheit und Zukunft sind immer relativ zur Gegenwart. Aus der Perspektive einer spezifischen Gegenwart können wir die Vergangenheit und die Gegenwart jeweils auf eine bestimmte Art und Weise verstehen und beschreiben. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft stehen daher nie für sich selbst, sondern werden dadurch erzeugt, dass Organisationen sie aufeinander beziehen. Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft ist immer die Zeit eines Beobachters (Luhmann 1982a: 307).

Dieses hier vorgestellte Zeitverständnis verschiebt das analytische Interesse weg von der Frage danach, was Zeit ist, hin zur Frage danach, wie Zeit konstruiert wird. Wir erkunden die Zeit nicht als unabhängiges Phänomen, sondern als Projektion – als Referenz auf die Vergangenheit und die Zukunft – die Systeme einsetzen, um ihre Operationen in der Gegenwart zu organisieren. Wir interessieren uns also dafür, wie Systeme Zeit produzieren, um ihre Operationen zu strukturieren und sie komplexer zu machen (Esposito 2011: 20f.). Dazu müssen wir die „Schaltzentrale der Organisation“ betreten, wenn wir ein besseres Verständnis für ihr Zeitmanagement erhalten wollen: die Entscheidung.

Entscheidungen als Versuche, zukünftige Unsicherheit zu beherrschen

Organisationen haben ein breites Methodenspektrum entwickelt, um ihr Problem zu lösen, die Zukunft vorherzusagen. Typischerweise wird der Umgang mit Unsicherheit über das Treffen von Entscheidungen gelöst. Entscheidungen absorbieren die Unsicherheit der Zukunft, indem im Hier und Jetzt entschieden wird. Zu planen und zu entscheiden, was zu bestimmten Zeitpunkten in der Zukunft passieren wird, ist mehr oder weniger eine Methode, die Zukunft in etwas zu verwandeln, über das in der Gegenwart entschieden werden kann. Jahrespläne stellen eine Methode dar, um die Zukunft „im Zaum zu halten“. Ein Jugendamt erstellt einen Plan für das kommende Jahr mit Events im Januar, März oder September. Im März gibt es einen Strategietag für alle Betreuungseinrichtungen, im August eine Managementfortbildung für alle Manager in Ausbildung und im Oktober werden die Verträge mit Bildungseinrichtungen geprüft. Entscheidungen führen die Zukunft als etwas in die Gegenwart ein, über das entschieden werden kann. Wir könnten dies eine Form der Vergegenwärtigung der Zukunft nennen, durch welche die Unsicherheit der Zukunft eingehegt werden kann. Die Zukunft erscheint dann nicht mehr als

unbestimmt. Wir können uns darauf einstellen, dass die letzten Vorbereitungen für den Strategietag in der ersten Märzwoche stattfinden.

Auf diese Weise stabilisieren Organisationen, Zeit durch fixierte Bilder der Zukunft als Prämisse für gegenwärtige Entscheidungen (Frankel und Thygesen 2012). Die Zukunft wird durch Entscheidungen und Planungen vergegenwärtigt und daher kann über sie entschieden werden. Dies erzeugt die *Zukunft der Gegenwart*.

Das bedeutet nun nicht, dass Entscheidungen die Zukunft eindeutig determinieren oder beherrschen. Stattdessen werden in der Gegenwart Erwartungen darüber formuliert, was in der Zukunft passieren wird. In einem Meeting könnte beschlossen werden, dass das Kaffeekochen und das Ausräumen der Spülmaschine eine gemeinschaftliche Aufgabe ist. Aber es stellt sich erst heraus, ob dies eine Entscheidung *war*, wenn man den frisch gebrühten Kaffee riecht und das Klappern des Geschirraufräumens hört. Entscheidungen erzeugen damit soziale Erwartungen über zukünftige Entscheidungen. Dies leisten sie, indem sie eine Unterscheidung zwischen bestimmter und unbestimmter Kontingenz konstituieren (Luhmann 1993a). Bevor eine Entscheidung getroffen wird, gibt es eine Vielzahl an Möglichkeiten. Aber eine Entscheidung wählt eine oder mehrere daraus aus. Die Entscheidung spaltet die Welt daher in ein „davor“ und ein „danach“. Das „davor“ der Entscheidung ist als die Zeit definiert, in der man sich noch viele verschiedene Ergebnisse einer bestimmten Situation vorstellen und in der noch viel verändert werden konnte (Luhmann 2000a). Entscheidungen erzeugen ein Bild des „bevor“ als Seite der *unbestimmten Kontingenz* hinsichtlich der spezifischen Erwartungen, welche die Zukunft formen werden. Nach einer Entscheidung erscheint diese Kontingenz und Offenheit im Hinblick auf das Ergebnis in einer fixierten Form. Sie erscheint als die Tatsache, dass die Entscheidung anders hätte getroffen werden können. Wir hätten etwas tun können, haben aber etwas anderes gemacht. Die Form der Entscheidung (Andersen 2003a) sieht wie folgt aus (siehe Abbildung 1.1):

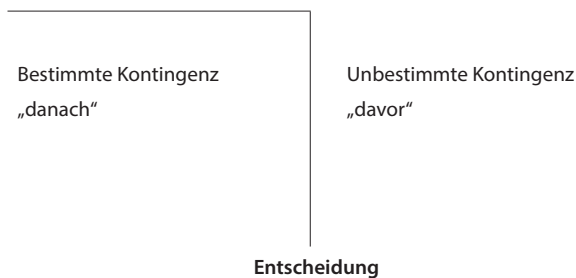


Abb. 1.1 Die Form der Entscheidung

Die Abbildung 1.1 ist nicht so simpel, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Eine Entscheidung ist die Einheit der Differenz von bestimmter und unbestimmter Kontingenz. Beide Seiten der Unterscheidung sind notwendig, damit eine Entscheidung vorliegt (Eine Entscheidung ist das Resultat einer Wahl, nicht einer Berechnung oder logischen Ableitung) (von Förster 1989, 1992; Derrida 1992a). In den Akt der Entscheidung ist damit das eingeschlossen, was nicht entschieden wurde – das, was als Option zurückgewiesen wurde (siehe auch Knudsen 2006, 2012a). Entscheidungen reduzieren daher nicht einfach Kontingenz. Sie geben der Kontingenz durch die Wahrnehmung eine neue Form, dass die Entscheidung auch anders hätte getroffen werden können. Die soziale Kontingenz wird durch die Operation der Entscheidung gleichzeitig stabilisiert und entfaltet, da stabilisierte Entscheidungen immer im Horizont anderer möglicher Entscheidungen beobachtet werden. Das ist das Paradox der Entscheidung: Die Reduktion der Kontingenz erzeugt wieder Kontingenz (Stäheli 1998: 59, Luhmann 2000: 123, Philippopoulos-Mihalopoulos 2009: 131).

Unsere These ist, dass dieser grundlegende Weg der Bestimmung des Verhältnisses von Gegenwart und Zukunft in heutigen Organisationen auf den Kopf gestellt wird. Wir argumentieren, dass die Unsicherheit der Zukunft nicht einfach als ein zu beherrschendes Risiko wahrgenommen wird, sondern auch als eine Ressource. Organisationen strukturieren ihre Operationen somit nicht einfach durch die Vergegenwärtigung der Zukunft, sondern auch durch die Futurisierung der Gegenwart (Andersen und Pors 2012). Um diesen Gedankengang weiterzuverfolgen, müssen wir aber verschiedene Zeitvorstellungen diskutieren, die im Zeitverlauf den öffentlichen Sektor geprägt haben. Wir konzentrieren uns bei dieser geschichtlichen Darstellung auf die Entwicklung der verschiedenen Konstruktionen des Verhältnisses von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Wir behaupten nicht, dass sich mit diesen *Zeitvorstellungen* auch die Zeit *selbst* verändert hat. Wir behaupten nicht, dass es eine Bewegung von Stabilität in Richtung Wandel oder von kleinen zu größeren Veränderungen gibt. Solche Feststellungen wären sowohl falsch als auch unpräzise. Wir behaupten aber, dass wir eine Entwicklung in der Art und Weise nachzeichnen können, wie Einrichtungen des Wohlfahrtsstaats Zeit wahrnehmen und mit ihr umgehen. Aus dieser Entwicklung ergibt sich dann eine Reihe von radikalen Implikationen für das Wohlfahrtsmanagement.

Veränderungen der Zeitvorstellungen

Wir zeichnen vier verschiedene Zeitwahrnehmungen nach, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der Geschichte des öffentlichen Sektors auftauchen. Sie fallen mit den vier Phasen zusammen, auf die wir in den folgenden Kapiteln zurückkommen

werden. In den folgenden Kapiteln sprechen wir spezifische Aspekte der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, der Wohlfahrtseinrichtungen und des Verhältnisses von Organisation und Mitarbeitern, von Staat und Bürger an. Jetzt konzentrieren wir uns auf das Konzept der *Zeit*.

In der formalen Verwaltung, die ab dem späten 19. Jahrhundert entstand, finden wir eine Zeitvorstellung, nach der Verwaltungsentscheidungen auf der Basis vorhergehender Entscheidungen getroffen werden. Wie wir an anderer Stelle im Buch diskutieren, orientiert sich die formale Bürokratie am Fall selbst. Verwaltungsentscheidungen verwiesen auf frühere Entscheidungen, was in einer relativ vorhersehbaren Form des Fallmanagements mündete. In diesem Szenario bleibt die Zukunft eine Externalität, gegenüber der sich die Verwaltungsentscheidung nicht verhält und mit der sie auch nicht rechnet. Die Zukunft war nicht der entscheidende Faktor, weder in der Selbstbeschreibung der Bürokratie noch als Referenzpunkt für Entscheidungen. Eine Entscheidung etablierte eine Vergangenheit von früheren Fällen, die als relevant für den gegenwärtigen Fall verstanden wurden. Die Zukunft wurde externalisiert; über sie konnte keine Entscheidung getroffen werden. Damit operierte die formale Bürokratie in einer *gegenwärtigen Vergangenheit*.

Die 1960er und 1970er Jahre waren eine Zeit des Planens. Entwicklungen im öffentlichen Sektor drehten sich um geplante Veränderungen durch Reformen und Anpassungen. Die zunehmende Komplexität innerhalb der formalen Bürokratie erzeugte das Bedürfnis, Einheit und Zielorientierungen durch das Werkzeug der zentralen Planung zu erzeugen. Planung wurde daher als eine Form der übergreifenden Struktur erfunden, die das Fallmanagement in der Bürokratie ergänzt. Planung orientierte sich selbst nicht direkt am Einzelfall, sondern konzentrierte sich auf breitere Fragestellungen, deren Beantwortung und Priorisierung die Prämissen für das darauf aufbauende Fallmanagement begründete. Planung kann damit als administrative Entscheidung zweiter Ordnung beschrieben werden, als Entscheidung über Prämissen für spätere administrative Entscheidungen (Luhmann 1971).

Der Fokus auf Planung bedeutete, dass die Zukunft als berechenbar beschrieben wurde. Öffentliche Gremien und Kommissionen identifizierten bestimmte Entwicklungen in der Welt und schrieben Reformen vor, die eine Anpassung der Verwaltungseinheiten und Verordnungen an die neuen Gegebenheiten sicherstellen sollten. Der öffentliche Sektor wurde vom Glauben geleitet, dass die Welt sich in eine bestimmte Richtung entwickeln würde und es seine Aufgabe sei, sich an diese Bewegung anzupassen. Es wurde weithin geglaubt, dass historische Analysen Gesetzmäßigkeiten hervorbringen würden, auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden könnten. Wandel wurde so immer als Wandel in Bezug auf Stabilität verstanden. Stabilität wurde als die Voraussetzung dafür wahrgenommen, Wissen