



ISINOVA

Beiträge zur Sozialinnovation

Heftnummer 31

René John & Jun Chu

Verwaltung in Zeiten der Governance

ISSN 1610-7152

Diese Veröffentlichung entstand im Zusammenhang mit dem vom BMBF geförderten Verbundprojekt „Gesellschaftspolitisches Empowerment von Kindern & Jugendlichen mit gamifizierten **hybriden** Räumen am Beispiel der partizipativen Spielleitplanung (EmpHyReS)“ (FKZ: 16SV9180), welches das Ziel verfolgt, eine niedrigschwellige Methodik samt digitaler Tools partizipativ mit allen beteiligten Akteuren zu entwickeln, die der Kommune regelhaft die Leitplanung aus Kinder- und Jugendsicht ermöglicht und eine technische Übertragbarkeit in die Planungsprozesse der Fachämter sicherstellt. Im Teilvorhaben "Administration als innovative ecosystem" steht die Frage im Mittelpunkt, wie die Folgen der Partizipation unter den Bedingungen der Governance von der öffentlichen Verwaltung bewältigt werden. Aktuelle Forschungsbeiträge aus unterschiedlichen Perspektiven werden diskutiert, um ein organisationssoziologisches Konzept für empirische Fragestellungen zu erarbeiten, um die organisationalen Bedingungen der Möglichkeit von Governance-Verwaltung herauszustellen.

Impressum

Beiträge zur Sozialinnovation (ISSN 1610-7152)

Herausgegeben vom Institut für Sozialinnovation e.V.

Kalkseestraße 19 • 12587 Berlin

Tel./Fax: +49 700-ISINOVA-1 (+49 700-4746682-1)

Email: info@isinova.org

www.isinova.org

Redaktion: Institut für Sozialinnovation

Verlag: Eigenverlag

Jahr: 2025

© Die veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Die Verwertung, der Nachdruck, die Vervielfältigung durch Kopie, sind nur mit Zustimmung des Herausgebers gestattet. Namentlich gekennzeichnete Beiträge und Kommentare geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Zitation: [Autor][Jahr]: [Titel]. Beiträge zur Sozialinnovation Nr. [...]. Berlin: Institut für Sozialinnovation. [Downloadpfad, Datum]

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung.....	4
II	Governance und Partizipation: Begriffliche Reflexionen	6
	Governance als Modus der Politik	6
	Partizipation als politische Praxis	12
III	Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung: Governance durch Partizipation	14
	Partizipation in der Verwaltung: Sicht der „institutionellen Einbettung“ und darüber hinaus	14
	„Einbettung“ in die Verwaltung: Diskussion über Design und Dynamiken	17
	Einbettung in die Organisationsstruktur?	21
	Blick auf die Praxis: Der Umgang mit Partizipation in der öffentlichen Verwaltung	23
	Verwaltungspraxis im Spannungsfeld von Gemeinwohl und partikularer Partizipation.	23
	Agency als personalisierte Entscheidungsprämisse von Organisationen?	28
IV	Governance-Verwaltung in organisationssoziologischer Perspektive	33
	Verwaltungsorganisation in potentialisierender Transformation	37
	Organisatorische Dynamiken als öffnende Schließung: Multireferentialität, Differenzierung und strukturelle Kopplungen	47
	Personen, Stellen, Kooperation und Mitgliedschaft	53
	Probleme der Strukturreproduktion bei Entscheidungsaversion	56
V	Die Bedingungen der Möglichkeit flexibler Governance-Verwaltung	61
	Anzeichen für die Governance-Verwaltung	62
	Latente Prozesse und Strukturen für bessere Leistungen?	67
	Deutsche Verwaltungspraxis unter Bedingungen von Governance	71
	Fragen zur verwaltungsorganisatorischen Bewältigung von Governance.....	76
	Literatur	83

I Einleitung

In den letzten Jahrzehnten hat das Thema Partizipation in der öffentlichen Politik und Verwaltung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Aus dem Blickwinkel einer „Good Governance“ wird die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Verwaltungsvorgängen oft als ein Weg gesehen, um die Effektivität und Legitimität öffentlicher Behörden und politischer Entscheidungen insbesondere auf lokaler Ebene zu verbessern (Ansell und Gash 2008; Bherer, Dufour und Montambeault 2016). In einer „Ära wachsender Unsicherheit“ soll Bürgerbeteiligung auch als Gegenmittel gegen Polarisierung und Demokratieverfall wirken (Bussu u. a. 2022). Einerseits lässt sich eine zunehmende Tendenz in der Politik beobachten, das Potential von Partizipation für demokratische Innovationsprozesse intensiver zu nutzen, um einer Legitimationskrise aufgrund wahrgenommener Defizite der repräsentativen Demokratie zu begegnen. Andererseits lernen Behörden zunehmend ihre Effizienz durch Formen der „administrativen Partizipation“ zu steigern, indem sie mehr Informationen und die spezifischen Fähigkeiten und Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger nutzen (Fung 2015). Solche Phänomene, oft auch unter dem Begriff „partizipative Governance“ zusammengefasst, werden häufiger in lokalen Verwaltungen und Behörden beobachtet und auf Herausforderungen und Hindernisse hin untersucht (Bussu u. a. 2022; Vivier und Sanchez-Betancourt 2023). Die Frage, ob und inwieweit diese Ziele der Legitimation und Effizienzerhöhung durch Governance bei der Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung realisiert werden, lässt sich jedoch nicht klar beantworten (Fung 2015).

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage, wie Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern in lokalen Verwaltungen konkret möglich und wirksam wird, in der Diskussion an Relevanz. Diese Frage wird in der umfangreichen Literatur mit unterschiedlichen Begriffen und vielfältigen Ansätzen angegangen, wobei sich zwei Aspekte herauskristallisieren: die strukturelle Möglichkeit der Verbindung von Partizipation und Administration und deren Umsetzung in der Praxis der Verwaltung. Zahlreiche Studien untersuchen diese Aspekte der Leitfrage empirisch, um Probleme und Herausforderungen von Beteiligungsprozessen für die Verwaltung zu identifizieren und zu interpretieren, ohne deren strukturelle Bedingungen zu berücksichtigen. Gerade dadurch aber wird die Organisationsperspektive zum Forschungsdesiderat. Die

Organisation stellt die Ebene dar, auf der die strukturelle Anbindung und die praktische Umsetzung von Partizipation letztlich miteinander verknüpft werden. Von besonderem Interesse sind daher die organisationalen Bedingungen, welche geschaffen werden müssen, um die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie weiterer Zielgruppen in Entscheidungsprozessen der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Governance zu ermöglichen. Dafür muss zuerst die Binnenkomplexität der Organisationsstruktur im Umgang mit Beteiligung beobachtet werden.

Obwohl sich einige neuere Studien der organisationalen Frage widmen, bleiben die Antworten überwiegend unbefriedigend, da eine systematische und theoretisch reflektierte Analyse auf der Organisationsebene kaum unternommen wird. Es bedarf darum einer organisationstheoretisch fundierten Analyse der Organisationsstruktur, um die Bedingungen der Möglichkeit von Partizipation erklären zu können. Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung haben sich die gesellschaftlichen Bedingungen ihrer Zweckerfüllung verändert, seitdem Politik als Governance beobachtet wird. Daran anschließend geht es um die Frage, wie sich Organisationen auf diese Bedingungen angemessen einstellen können als Governance-Verwaltung.

Ziel des Beitrags ist es, eine organisationssoziologische Perspektive zur Bereicherung der aktuellen Diskussion um Partizipation, Verwaltung und Governance herauszuarbeiten und anzubieten. Er gliedert sich in vier Teile: Zunächst werden die zentralen Begriffe der Diskussion – Governance und Partizipation – mit einer historischen Perspektive theoretisch reflektiert, um ihre Relevanz für die Verwaltung im weiteren thematischen Kontext von Staat, Politik und Bürgerschaft zu klären. Anschließend wird der aktuelle Forschungsstand dargestellt, indem die Beiträge und Grenzen vorliegender empirischer Studien aus zwei Perspektiven erläutert werden: die strukturelle Einbindung von Partizipation in die Verwaltung und der Umgang mit Partizipation in der Verwaltungspraxis. Daraufhin wird der organisationstheoretische Ansatz eingeführt, um den unzureichenden organisationsanalytischen Aspekt in der aktuellen Diskussion zu stärken. Zum Schluss wird eine organisationssoziologische Fragestellung nach den organisationalen Bedingungen von Partizipation in Entscheidungsprozessen der Verwaltung skizziert.

II Governance und Partizipation: Begriffliche Reflexionen

In der umfangreichen Literatur zum Thema öffentliche Verwaltung und Partizipation ist der Begriff der Governance kaum wegzudenken. Seine Popularität ist vor allem darauf zurückzuführen, dass durch die Problematisierung traditioneller Regierungsformen die Aufmerksamkeit auf Veränderungen in den Prozessen und Formen des Regierens gelenkt wird, auf unterschiedliche Arten Politik zu machen, und auf neue informelle und formelle Beziehungen zwischen Akteuren, die in immer komplexere Entscheidungsverfahren eingebunden sind (Blakeley 2010). Gleichzeitig ist die gesamte Governance-Debatte so kontrovers, dass ein Literaturüberblick eine reflektierte Auseinandersetzung mit dem Begriff erfordert. Dies liegt nicht nur daran, dass der Governance-Begriff oft unpräzise und nur als Dachbegriff für breite Themenfelder verwendet wird, sondern auch an der normativen und präskriptiven Tendenz, die die gesamte Governance-Literatur dominiert. Auf dieses Problem macht beispielsweise Carolina Andion (2023) in ihrer meta-theoretischen Analyse der Literatur zum Thema soziale Innovation und Public Governance aufmerksam. Sie stellt fest, dass in diesem Themenfeld eine normative und präskriptive Perspektive in der Debatte vorherrscht, während die kritische und relationale Perspektive eher selten vertreten wird. Ähnlich verhält es sich auch im Themenfeld Governance und Partizipation. Um dies zu überwinden, sollte Governance weniger als eine Losung behandelt werden, unter der demokratische Defizite behoben werden könnten. Vielmehr sollte Governance selbst als „Problem“ betrachtet werden, als ein Phänomen, das weiterer Untersuchung bedarf (ebd.).

Governance als Modus der Politik

In den europäischen Sozial- und Politikwissenschaften des 20. Jahrhunderts wurden die Perspektiven auf Politik überwiegend von der massiven Präsenz des Staates dominiert. Während die politische Theorie in den Vereinigten Staaten bis in die 1950er und 1960er Jahre eine eher pluralistische Sicht politischer Macht vertrat, wurde selbst dort in den 1970er und 1980er Jahren ein staatszentrierter Ansatz befürwortet, um den modernen Staat im Hinblick auf eine scheinbar unausweichliche Tendenz zur Zentralisierung, Kontrolle, Regulierung und Verwaltung zu analysieren.¹

¹ Mit dem Ansatz „bring the state back in“ (Evans, Rueschemeyer und Skocpol 1985) wurde auf die wachsende Rolle des Staates hingewiesen und das in den USA vorherrschende Konzept des politischen Pluralismus kritisiert, das die strukturierende Rolle des Staates zu ignorieren schien. Die

Gegen Ende der 1980er Jahre drehte sich die Debatte jedoch wieder in die entgegengesetzte Richtung: Zunehmend wurde über politische Macht jenseits der hegemonialen Rolle des Staates nachgedacht und die Tendenz anerkannt, dass moderne Herrschaftssysteme von Machtnetzwerken und damit von einem komplexen Beziehungsgeflecht zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Autoritäten abhängen. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff „Governance“ als neues Feld der sozialen und politischen Analyse entstanden und gilt als eine Art Sammelbegriff für jede Strategie, Taktik, jeden Prozess, jedes Verfahren oder Programm zur Kontrolle, Regulierung, Gestaltung, Beherrschung oder Ausübung von Autorität über andere in einer Nation, einer Organisation oder einem Ort (Rose 1999: 15).

Seit dem Aufkommen der Governance-Studien in den 1980er Jahren und dem Beginn der Governance-Debatte in Europa Anfang der 1990er Jahre hat sich das Feld rund um diesen Begriff stark erweitert und ist von unterschiedlichen theoretischen Strömungen, Paradigmen und analytischen Perspektiven durchdrungen (Torfing und Sørensen 2014). Eng verbunden mit dem Blick auf das Verhältnis von Staat und (Zivil-)Gesellschaft wurde der Begriff „Governance“ von Anfang an mit vielen wünschenswerten Kriterien in Verbindung gebracht: Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, kompetente und wissensbasierte Entscheidungsfindung, kreative Problemlösung und innovative Politiklösungen, flexible und gut koordinierte Politikumsetzung sowie die Verwirklichung demokratischer Ideale von Inklusion, Empowerment und Ownership (ebd.). Hintergrund war eine grundlegende Problematisierung der Rolle des Staates, die Jessop (2002: 330) als dreifache Entwicklung kennzeichnete: „denationalisation of statehood“, „de-statification of politics“ und „internationalisation of policy making“.

Allerdings ist die damals weit verbreitete Behauptung einer „Verschiebung von Regierung zu Governance“ heute ebenso wenig haltbar wie die Behauptung einer „Aushöhlung des Staates“ (Rhodes 1994). Denn weder bedeutet die Verlagerung von Regierungsfunktionen auf eine Vielzahl internationaler, supranationaler und nichtstaatlicher Organisationen zwangsläufig einen Rückgang der staatlichen Macht,

Idee des Pluralismus besteht darin, dass eine Vielzahl unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen mit- und gegeneinander um soziale, wirtschaftliche und politische Macht konkurrieren. Sie versuchen, ihren Einfluss in den politischen Prozess einzubringen und gegenüber der Staatsmacht geltend zu machen. Zum Pluralismus vgl. auch Woyke (2021: 717 ff.).

noch rückt die Pluralität der beteiligten Akteure die Regierung aus dem Zentrum der Governance-Prozesse (Blakeley 2010). Nach Swyngedouw (2005) ist die Idee von „governance beyond the state“ mit einer tiefgreifenden Umstrukturierung der Parameter der politischen Demokratie verbunden, die zu einem erheblichen Demokratiedefizit führen würde. Für Rüb (2020) bedeutet Governance die Entpolitisierung der Politik, womit auf die Desillusionierung über die Steuerungsmacht des Staates reagiert wird. Auch er weist darauf, dass korporatistische Strukturen und die Selbstregulierung in Netzwerken als Parameter für die Politik bestimmend werden. Der nunmehr kooperative Staat übernimmt Führungsfunktionen in einem Konglomerat spezialisierter Organisationen im Netzwerk weiterer Akteure. Die Verwaltung nimmt sich entsprechend eines kooperativen Habitus an, der nach Meinung Rübs (ebd.: 520) bis zum Rechtsstaat reichen soll. Wie der schon weitgehend vollzogene Trend zum Public-Private-Partnership zeigt, regeln und koordinieren Leistungs-, Interessen- und Koordinationsorganisationen das Politische in den Sachbereichen, was nicht nur auf internationaler Ebene zu eine Art „staatenlose Governance“ führen kann. Governance erweist sich dann als Regelformulierung und -durchsetzung angesichts hochkomplexer und dynamischer gesellschaftlicher Verhältnisse, was für ein „Mindestmaß an Ordnungsmuster“ sorgt (ebd.: 522), deren Verlust offenkundig geworden ist. Zu erwarten sei darum von den nichtstaatlichen Netzwerken tendenziell gleichwertiger Akteure, dass sie die institutionellen Regeln der Politik und Verwaltung flexibilisieren. Obwohl sie selbst ein nicht unwesentliches Interesse an deren Funktionieren haben, unterminieren sie diese auch mit dem Effekt, dass die Differenz zwischen Regierung und Opposition abgebaut wird. Diese Form von Governance führt zur Umgestaltung sowohl der Institutionen als auch der Mechanismen der Beteiligung, der Verhandlung und der Konfliktvermittlung. Die Partizipation ist somit eines der wichtigsten Terrains, auf dem die Kämpfe um die Form des Regierens und den Charakter der Regulierung ausgetragen werden (Swyngedouw 2005: 1993).

Die Frage nach der zukünftigen Rolle des Staates wird nicht zuletzt von jenem Teil der Governance-Literatur aufgegriffen, der mit einem normativen Fokus argumentiert. Dort wird Governance vor allem dann als gut bewertet, wenn politische Strategien darauf abzielen, die Rolle des Staates zu minimieren, nicht-staatliche Regulierungsmechanismen zu fördern sowie den politischen Apparat und den Öffentlichen

Dienst zu verkleinern. Meist fehlt in dieser Governance-Literatur auch eine Reflexion darüber, dass die Definition und Abgrenzung dessen, was in die Zuständigkeit des Staates fällt und was nicht, was politisch ist und was nicht, was öffentlich und was privat ist, immer wieder neu bestimmt werden kann (Rose 1999).

Damit rückt eine weitere Frage in den Mittelpunkt: Wie wird die Grenze des Staats gegenüber der Gesellschaft definiert und wie wird die Politik in diesem sich verändernden Verhältnis verstanden? Dies erfordert eine analytische Perspektive, die über die Dualität von Staat und Zivilgesellschaft hinausgeht und Politik als eine sozial distinkte Kommunikation der Gesellschaft begreift (Luhmann 2005: 87 ff.). Der historische Wandel des Verhältnisses von Staat, Politik und Regieren in der Gesellschaft ist dafür eine Voraussetzung. Erst dann kann der Governance-Diskurs über seine eigene Definition hinaus in dem breiteren gesellschaftlichen Kontext vom Wandel der Politik reflektiert werden.

Für diese Art von Überlegungen bieten sich zwei theoretisch unterschiedliche, aber dennoch einander ergänzende Ansätze an: Zum einen bietet der britische Soziologe Nikolas Rose (1999), stärker auf die Entwicklungen in Großbritannien und den USA bezogen, eine gouvernementalitätstheoretische Perspektive auf das Problem des Regierens in den Verschiebungen seiner Formen und Rationalitäten und der damit verbundenen Strategien und Techniken. Zum anderen beschreibt der deutsche Soziologe Friedbert W. Rüb (2020), stärker auf die deutsche Theorietradition bezogen, das Aufkommen des Governance-Diskurses vor dem Hintergrund des Scheiterns rationaler gesamtgesellschaftlicher Steuerung durch die Politik (ebd.: 35), was mit deren Übergang von „zielorientierter Rationalität“ zu „zeitorientierter Reaktivität“ einhergeht. Während Rüb den Wandel als Scheitern der Politik der Rationalitäten liest, verwendet Rose „politische Rationalität“ als einen analytischen Begriff, um spezifische politische Rationalisierungen im historischen Wandel zu identifizieren.

In der Gouvernementalitätsforschung werden Konzepte wie Liberalismus, Wohlfahrtsstaat und Neoliberalismus nicht als Epochenbeschreibungen verstanden, sondern als Rationalisierungsprojekte und -versuche, um Ziele, Mittel und Grenzen der Machtausübung sowie die damit verbundenen Regierungsstile und -techniken zu formen. Im Laufe dieser Projekte und Versuche haben sich kontingente Lösungsansätze entwickelt, die auf vorhandenen Instrumenten und Techniken aufbauen und

diese an neue Regierungsziele anpassen, wobei eine Art von Rationalität entsteht. Diese Rationalität verknüpft verschiedene Taktiken zu einer scheinbar kohärenten Logik, obwohl sie in Wirklichkeit auf Ad-Hoc-Erfindungen und Neuinterpretationen bestehender Praktiken beruht (Rose 1999: 27 f.).

Diese Betrachtungsweise entspricht dem Argument Rüb's (2020: 489), dass die Idee der rationalen Gesellschaftsteuerung und der aktiven Politik unter der Definition des „Wohlfahrtsstaats“ in den 1980er Jahren endgültig gegenüber der Ideologie der Vermarktlichung und des Rückzugs des Staats verloren hat. Rose erkennt darin die Herausbildung einer neuen Denkweise über die Objekte, Ziele, Mechanismen und Grenzen des Regierens, die als Prämisse des „Neoliberalismus“ rationalisiert werden. In diesem Schema, das Rose (1999: 140) als „advanced liberal“ bezeichnet, muss sich die Regierung der inhärenten Rationalitäten der verschiedenen Bereiche wie Markt, Familie, Gemeinschaft und Individuum zuwenden und neue Wege finden, die Aufgaben der Regierung zwischen dem politischen Apparat, den „intermediären Organisationen“, den Professionellen, den wirtschaftlichen Akteuren, den Gemeinschaften und den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern aufzuteilen. Dieses veränderte Bild steht im Zusammenhang mit dem Verlust der zentralen Bedeutung des „Sozialen“, das seit Mitte des 19. Jahrhunderts das politische Denken und die politischen Programme bestimmt.² An die Stelle der Ideen von „social government“ oder „government from the social point of view“ tritt die Fokussierung auf „Gemeinschaft“ (community) als neues Terrain für die Verwaltung der individuellen und kollektiven Existenz (Rose 1996). Damit verbunden ist auch eine Verschiebung der Verantwortungsformen der Bürgerinnen und Bürger: von der „sozialen Verantwortung“, die als staatlich vermitteltes und geregeltes Verpflichtungsverhältnis zwischen Gesellschaft und Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden kann, hin zur persönlichen Verantwortung für sich selbst, für die eigene Familie und für die zugehörigen Gemeinschaften (ebd.).³

² Hier distanziert sich Rose (1996) von Baudrillard's (1983) Formulierung „the death of the social“. Er räumt zwar ein, dass der Begriff des „Sozialen“ eine Erfindung der Geschichte und der politischen Leidenschaft ist, bestreitet aber nicht, dass das Thema der Gesellschaft und des sozialen Zusammenhalts in der zeitgenössischen politischen Diskussion fortbesteht. Dennoch ist seiner Meinung nach das „Soziale“, wie es seit etwa einem Jahrhundert verstanden wurde, einem Wandel unterworfen.

³ In seiner Analyse weist Rose (1999: 171 ff.) auf die sich wandelnde Verwendung des Begriffs „Gemeinschaft“ hin. Die Definition von „Gemeinschaft“, auf der die lokale Governance heute beruht,

Gerade die Gemeinschaft, die heute durch eine spezifische Art von emotionalen Beziehungen, individuellen Identitäten und Mikrokulturen definiert wird, bietet sowohl ein Mittel zur Problematisierung als auch eine Lösung für neue Formen des Regierens, die sich vom Ideal des „Sozialstaates“ und der damit verbundenen „sozialen Bürgerschaft“ lösen (Rose 1999: 173 f.). Mit dem neuen Bild des „enabling state“ oder des „facilitating state“ wird die politische Regierung von ihren Befugnissen und Verpflichtungen entbunden, nämlich zu wissen, zu planen, zu kalkulieren und von der Mitte aus zu steuern. Der Staat soll nicht mehr alle Bedürfnisse der Gesellschaft nach Ordnung, Sicherheit, Gesundheit und Produktivität befriedigen müssen. Individuen, Unternehmen, Organisationen, Gemeinden, Schulen, Wohnsiedlungen und andere Kooperationen müssen selbst - als „Partner“ - einen Teil der Verantwortung für die Lösung dieser Probleme und für ihr eigenes Wohlergehen übernehmen (ebd.: 142). In Bezug auf die Bürgerinnen und Bürger ist eine Verschiebung von der „sozialen Bürgerschaft“ zur „aktiven Bürgerschaft“ zu beobachten, wobei die Aktivierung deren Macht nicht unbedingt die aktive Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten, an der lokalen Demokratie, an der Gestaltung der Politik bedeutet.⁴ Hier lässt sich eine „Doppelbewegung von Autonomisierung und Responsibilisierung“ erkennen (ebd.: 174). Nicht nur von den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch von Organisationen und anderen Akteuren, die früher in die komplexen und bürokratischen Machtstrukturen des Sozialstaates eingebunden waren, wird immer mehr Eigenverantwortung und Entscheidungsautonomie verlangt.

Im Hinblick auf diese neuen Strategien des Regierens durch eine auf Gemeinschaft(en) beruhende „aktive Bürgerschaft“ gewinnt die Frage nach Partizipation und Empowerment an Relevanz. Denn es wird davon ausgegangen, dass neue Formen der nachbarschaftlichen Partizipation, des lokalen Empowerments und der

ist nicht die gleiche wie im 19. Jahrhundert, als der Übergang von der Gemeinschaft zur Gesellschaft (siehe nur Tönnies 1887) behauptet wurde. Im Kontext des „Dritten Sektors“ oder „Dritten Wegs“ der Regierungen Clinton und Blair in den 1990er Jahren ist Gemeinschaft als ein Raum emotionaler Beziehungen zu verstehen, in dem individuelle Identitäten durch die Bindung an bestimmte Mikrokulturen von Werten und Bedeutungen konstruiert werden.

⁴ Rose (1999: 164 ff.) unterscheidet dabei die Bedeutung der „active citizens“, die seit den 1980er Jahren häufiger als Gegenentwurf zu den „passive citizens“, die durch Rechte und Pflichten, Verpflichtungen und Erwartungen in den Wohlfahrtsstaat eingebunden sind, propagiert wird, von jener der politischen Theorien des Republikanismus und des Kommunitarismus, die sich von gemeinsamen Tugenden (*virtues*) und dem Engagement für das Gemeinwohl leiten lassen und deren aktive Beteiligung am Leben der *Polis* und an den Angelegenheiten der Gemeinschaft die Zivilgesellschaft wiederbeleben würde.

Einbindung der lokalen Einwohnerschaft in Entscheidungen über ihr eigenes Leben die Selbstmotivation, Selbstverantwortung und Selbstständigkeit in Form aktiver Bürgerschaft in einer selbstverwalteten Gemeinschaft wieder aktivieren werden (Rose 1999: 249).

Partizipation als politische Praxis

Seit den 1960er Jahren werden weltweit partizipative Diskurse, Formate und Techniken für gesellschaftliche und politische Entscheidungsprozesse wichtiger, was häufig als „participatory turn“ bezeichnet wird (Bherer, Dufour und Montambeault 2016). Als Kritik an Defiziten der liberalen repräsentativen Demokratie wurde die partizipative Demokratie ursprünglich als radikaler emanzipatorischer Ansatz mit einer transformativen Dimension konzipiert: Partizipation könnte die ungleichen Beziehungen zwischen Staat und (Zivil-)Gesellschaft verändern und zur Emanzipation und Ermächtigung der Bürgerinnen und Bürger in allen Bereichen ihres täglichen Lebens beitragen. Daher wurden partizipative Prozesse unter anderem als eine Möglichkeit konzipiert und gestaltet, den Ansichten und Beiträgen der Bürgerinnen und Bürger einen Einfluss auf ansonsten politische und bürokratische Entscheidungsprozesse zu geben.

Im Laufe der Zeit haben sich partizipative Praktiken ausgehend von ihren ursprünglichen Top-Down-Mechanismen stark weiterentwickelt und werden von sehr unterschiedlichen Organisationen und sozialen Gruppen angewandt und propagiert, um allgemein die Bürgerinnen und Bürger und im Besonderen ihre Zielgruppen zu mobilisieren und einzubinden. Außerhalb des öffentlichen Sektors nutzen nun auch Akteure aus sozialen Bewegungen, NGO, Gewerkschaften und sogar private Unternehmen partizipative Instrumente. So dienen sie verschiedenen Zwecken. Ihre Formen reichen von durch internationale Organisationen geförderten „Best Practices“ der Entscheidungsfindung über Instrumente gesellschaftlicher Akzeptanzbesorgung und politischer Legitimation bis hin zu effizienten Mechanismen öffentlicher Politik (Bherer, Dufour und Montambeault 2016). Mit der Verbreitung verschiedener Modelle in sehr unterschiedlichen historischen und institutionellen Kontexten hat sich die partizipative Demokratie von einem Egalitätsdiskurs, der sich auf die Macht der Bürgerinnen und Bürger konzentrierte, zu Praktiken und

Rechtfertigungen entwickelt, die ausschließlich auf dem Enthusiasmus der Bürgerbeteiligung beruhen (Polletta 2016).

In Bezug auf Partizipation wird Governance deshalb zum Teil selbst als normativer Rahmen für neue Formen partizipativer Demokratie dargestellt. Diesem Optimismus steht eine andere Sichtweise gegenüber, die als Folge von Governance ein Demokratiedefizit entdeckt, da die traditionellen Mechanismen der Repräsentation und Rechenschaftspflicht geschwächt werden (Blakeley 2010). Zudem stößt der Governance-Begriff schnell auf das Paradox, bei dem die Verbreitung partizipativer Praktiken als Bestandteil neuer Formen des Regierens nicht notwendigerweise zur Ermächtigung der Bürgerinnen und Bürger führt.

In diesem Zusammenhang ist eine wichtige Unterscheidung von Inklusion in der Demokratietheorie zu erwähnen: Inklusion als Mittel zum Zweck oder als Selbstzweck (van De Wetering und Groenleer 2023). In Anlehnung an Fraser und Honneth (2003) wird zwischen sozioökonomischen und soziokulturellen Argumenten für die Inklusion unterschieden: Erstere konzentrieren sich auf die Umverteilung und sehen die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger als Mittel zur Veränderung angesichts der beobachteten Unfähigkeit der Regierung, die Ungleichheiten in der Stadt anzugehen und die Marginalisierung, etwa in den Stadtvierteln, wirksam zu bekämpfen. Bei der zweiten Art von Argumenten steht die Anerkennung im Mittelpunkt. Der Schwerpunkt liegt nicht auf den Ergebnissen des Prozesses, sondern auf dem Prozess der Inklusion selbst, da die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse es ihnen ermöglicht, ihre Bürgerschaft im lokalen Kontext auszuüben und ihre Stimme zu erheben (ebd.: 3).

Gerade die Kommunalverwaltungen werden als Orte angesehen, an denen sich die Verbindung von repräsentativen und partizipativen Formen der Demokratie beobachten lässt. Aus institutioneller Sicht werden hier auch neu entstehende Formen der Demokratie greifbar, da sie die institutionelle Ebene darstellen, die dem Alltag der Bürgerinnen und Bürger am nächsten steht (Kurkela u. a. 2023). Vor diesem Hintergrund wird die Verwaltung als Organisation und ihr Umgang mit Beteiligungsprozessen bei der Entscheidungsfindung in den neueren Studien immer mehr ins Zentrum gerückt, um verschiedene Reformen und Veränderungen unter dem Eindruck von Partizipation zu untersuchen.

III Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung: Governance durch Partizipation

Die Art, wie Verwaltung auf die Themen Governance und Partizipation praktisch reagiert, wird vielfältig in aktuellen empirischen Studien untersucht. Dabei geht es einerseits um die strukturelle Einbindung von Partizipation in die Verwaltungsorganisation und andererseits um die Bewältigung der Folgen von Partizipation durch die Verwaltungspraxis. Im Folgenden wird der aktuelle Forschungsstand dazu entsprechend in zwei Teilen dargestellt. Der erste Teil befasst sich mit der Literatur zur organisatorischen beziehungsweise sogenannten institutionellen Einbettung von Partizipation und erläutert die begrifflichen Grenzen von „Einbettung“ und die fehlende Analyse der Organisationsstruktur. Im zweiten Teil wird der Praxisaspekt in den Vordergrund gerückt, wobei die strukturellen Aspekte der Verwaltungsorganisation wegen der Fokussierung auf die vermittelnde und ermöglichende Agency in der Literatur weder aufgeklärt noch hinreichend reflektiert werden. Der Fokus der Diskussion richtet sich dabei auf die gewählten forschungsleitenden Perspektiven: Gefragt wird nach dem theoretischen und analytischen Rahmen der empirischen Studien, wie sie Probleme und Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Beteiligungsprozessen identifizieren und interpretieren. Es wird danach gefragt, inwieweit sich die organisationalen Bedingungen von Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen mit den in diesen Studien gewählten Begriffen und Ansätzen adäquat beschreiben lassen und welche wichtigen Aspekte und Dimensionen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Partizipation in der Verwaltung: Sicht der „institutionellen Einbettung“ und darüber hinaus

In der aktuellen Diskussion um Governance und Partizipation kristallisiert sich eine zentrale Frage heraus: Wie ist eine strukturelle Integration beziehungsweise Einbettung von Partizipationsprozessen in das lokale Verwaltungssystem möglich? Diese Frage steht allerdings überwiegend unter dem dominanten Einfluss institutionalistischer Ansätze, die in ihrer Orientierung an „Institutionen“ den Organisationsbegriff häufig ausblenden. Hier sind vor allem zwei Begriffe relevant: Der Begriff des „institutional design“ (Fung 2006; Ansell und Gash 2008; Torfing, Sørensen und Røise-land 2019) taucht meistens als Zielbegriff für die organisatorische Gestaltung der

Integration von Beteiligungsprozessen im öffentlichen Sektor auf. Der Begriff des „institutional embeddedness“ (Edelenbos, Klok und van Tatenhove 2009) befasst sich mit der Verbindung zwischen informellen, interaktiven Politikprozessen durch Partizipation und formalen Entscheidungsprozessen im institutionellen Kontext. Die beiden Begriffe werden von einigen Autorinnen und Autoren als einander ergänzende institutionelle Aspekte betrachtet (Kurkela u. a. 2023), während andere eher für eine Fokusverschiebung vom institutionellen Design auf Dynamiken der Einbettung plädieren (Bussu u. a. 2022). Beide Konzepte weisen jedoch eine Unschärfe in der empirischen Analyse auf, die nicht zuletzt auf die unzureichende Erläuterung ihrer theoretischen Herleitung in den meisten Studien zurückzuführen ist. Schon die Vielfalt der Definitionen von Institutionen innerhalb der Institutionentheorien machen eine begriffliche Klarheit schwierig; die Unschärfe wird noch größer, wenn diese Begriffe ohne klare Definition oder sehr grob im Sinne von „Regeln“ verwendet werden.⁵ Dies erschwert dann auch die Verortung der mit den Begriffen interpretierten Ergebnisse empirischer Studien im Kontext anderer Ansätze. Aus diesem Grund wird zunächst der theoretische Hintergrund der beiden Begriffe anhand weiterer Literatur erläutert, bevor auf die empirische Ebene dieser Studien übergegangen wird.

In Anlehnung an die Netzwerktheorie, insbesondere im Hinblick auf das „Policy-Netzwerk“ (Marin und Mayntz 1991; Marsh und Rhodes 1992), und die neue Institutionenökonomik sowie den Neo-Institutionalismus in den Sozialwissenschaften (March und Olsen 1989; Powell und DiMaggio 1991), wird „institutionelles Design“ als gezielter Versuch gesehen, die institutionellen Merkmale (das heißt im Wesentlichen Regeln, Werte, Erwartungen) von Netzwerken bewusst zu verändern (Klijn und Koppenjan 2006). Dieser Ansatz unterscheidet sich von allmählichen Veränderungen, die immer auftreten, weil die Akteure in Netzwerken die institutionellen Merkmale im Laufe der Zeit langsam anpassen oder weil institutionelle Arrangements ihre regulative Kraft verlieren (ebd.: 148). Mit der Übernahme des

⁵ Allein in der Organisationsforschung sind nach Abdelnour, Hasselbladh und Kallinikos (2017) mindestens drei verschiedene Definitionen von Institutionen zu nennen: Institutionen als „soziale Kategorien und kulturelle Skripts“; Institutionen als „kulturell-kognitive, normative und regulative Säulen“; und Institutionen als „Ideale, Diskurse und Techniken der Kontrolle“. Im Vergleich dazu ist das Verständnis von Institutionen als Regeln oder „Regelsysteme“ nach Scharpf (2000) zu vereinfachend, um die organisationale Perspektive zu erfassen.

Verständnisses von Institutionen als „Regelsysteme, die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsabläufe strukturieren“ (Scharpf 2000: 77), werden die Regeln beziehungsweise wird das Regelsystem, das die Interaktionen in Policy-Netzwerken strukturiert, als institutionelle Merkmale und damit als Ziel bewusster Veränderung begriffen (Klijn und Koppenjan 2006: 149).

In dieser Definition lässt sich auch eine Verbindung zu Governance-Netzwerken erkennen: Institutionalistische Ansätze, insbesondere der Neo-Institutionalismus, bilden eine wichtige theoretische Grundlage der Forschung zu Governance. In diesem Zusammenhang problematisieren Torfing und Sørensen (2014: 333) die Tendenz in der Governance-Debatte, Governance mit den netzwerkartigen Formen gleichzusetzen, die entweder als Mischformen von Hierarchie und Markt oder als besondere Art des Regierens, die Hierarchie und Markt ergänzen, definiert werden. Ihrer Ansicht nach würde dies zu einer zu engen Definition von Governance führen, die jene Formen der Steuerung, Kontrolle und Koordination ausschließt, die nicht durch stabile horizontale Netzwerke gewährleistet werden.⁶

In dieser Diskussion um Governance-Netzwerke wird der neo-institutionalistische Hintergrund dieses Netzwerkbegriffs, der im Verhältnis zu Hierarchie und Markt dargestellt wird, nicht weiter ausgeführt. In kritischer Auseinandersetzung mit dem Transaktionskostenansatz definiert Walter Powell (1990) Netzwerke als einen eigenständigen Koordinationstyp, der „weder Markt noch Hierarchie“ ist, wobei Organisation auf den Gesichtspunkt der Hierarchie reduziert wird. Dieses Netzwerkkonzept findet leicht Anschluss an den „embeddedness“-Ansatz (Granovetter 1985) der neuen Wirtschaftssoziologie und wurde in der soziologischen Organisationsforschung einflussreich. Veronika Tacke (2015: 282) sieht in dieser Kombination allerdings eine konzeptionelle Paradoxie, die durch die Verwechslung von Grund- und Gegenstandsbegriff hervorgerufen wird: Einerseits werden Organisationen, Märkte und Netzwerke als empirisch unterscheidbare Formen nebeneinander gestellt, andererseits werden Märkte und Organisationen „zum Anwendungsfall des

⁶ Ähnliche Reflexionen finden sich auch in der deutschen Governance-Diskussion vor dem Hintergrund der Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene in den 2000er Jahren. Siehe dazu Holtkamp (2009) und Abschnitt 5.3 dieses Beitrags.

Einbettungskonzepts und damit eines sozialtheoretischen Netzwerkansatzes, der zwangsläufig alle Strukturbildungen in ‚soziale Beziehungen‘ auflösen muss“.

Dieses grundsätzliche Problem der Anwendung des Einbettungsbegriffs stellt sich auch im Zusammenhang mit dem Verhältnis von Agency und Struktur, worauf im nächsten Teil, der sich mit dem Aspekt der Praxis befasst, zurückzukommen sein wird. Zuvor aber soll darauf eingegangen werden, was mit den Begriffen „institutionelles Design“ und vor allem „institutionelle Einbettung“ empirisch untersucht wird und inwieweit die Ergebnisse auf die Organisationsebene übertragen werden können.

„Einbettung“ in die Verwaltung: Diskussion über Design und Dynamiken

Die frühere Formulierung von Archon Fung (2006: 67) über drei wesentliche Dimensionen eines „institutionellen Designs“ von Beteiligungsprozessen lautet: Wer ist beteiligt? Wie kommunizieren und entscheiden sie? Wie ist das Verhältnis zwischen ihren Schlussfolgerungen und Meinungen einerseits und der öffentlichen Politik und ihren Maßnahmen andererseits? Neuere Studien beschreiben das Design vereinfacht als „Gestaltung von Kanälen und Methoden der Beteiligung“ oder konkret im Fallbeispiel als „Gesetze und Verwaltungsvorschriften und -grundsätze über die Beteiligung“, „die Einrichtung einer speziellen Organisationseinheit für Partizipation innerhalb der Stadtverwaltung“ sowie „die Einstellung von Experten für Bürgerbeteiligung“ (Kurkela u. a. 2023: 8). Diese zählen zu Strukturen und Ressourcen, die für Partizipation in der Verwaltung zur Verfügung stehen.

Doch selbst wenn alle Leitlinien, Kanäle und Methoden vorhanden sind, ist dies noch keine Garantie für eine gute Umsetzung partizipativer Gestaltung öffentlicher Verwaltungsprozesse in der Praxis. Aus der Perspektive der begrenzten Wirkung des institutionellen Designs rückt das Konzept der „institutionellen Einbettung“ (*institutional embeddedness*) von Beteiligung in Entscheidungsprozesse stärker in den Vordergrund, um die Herausforderungen bei den Versuchen zu thematisieren, Bürgerbeteiligung in das lokale Governance-System und konkret in die alltägliche Arbeit auf den verschiedenen Organisationsebenen zu integrieren (Bussu u. a. 2022; Jäntti u. a. 2023; Kurkela u. a. 2023). Die Schwierigkeit dieser Aufgabe wird anerkannt: Zum einen liegt sie in der problematischen Verbindung zwischen Bürgerbeteiligung und bestehenden demokratischen Institutionen, zum anderen steht die

Bürgerbeteiligung aus organisatorischer Sicht im Widerspruch zu den traditionellen bürokratischen Verwaltungspraktiken und kann daher nicht einfach in die bestehenden Strukturen „eingebaut“ werden (Jäntti u. a. 2023).

Vor diesem Hintergrund der anhaltenden Diskussion wächst in der Literatur zu Partizipation und Governance das Forschungsinteresse an organisationalen Perspektiven, die die Möglichkeiten einer solchen Einbettung besser erklären können. Es gibt Versuche, die Kernebenen oder Kernkategorien zu identifizieren, die für die Einbettung der Bürgerbeteiligung in Organisationen des öffentlichen Sektors entscheidend sind. Das finnische Forschungsteam um Jäntti hat in zwei Veröffentlichungen anhand aktueller Literatur unterschiedliche Analyserahmen entwickelt und auf ihre empirische Untersuchung der Stadtverwaltung Helsinki zwischen 2019 und 2020 angewandt. Dafür wurde ein erster Rahmen aus drei organisatorischen Analyseebenen entworfen (Jäntti u. a. 2023): die strategischen Ebene, die sich mit der Vision und den politischen Zielen befasst, die Exekutivebene, auf der die Managementpraktiken angesiedelt sind, und die Ebene der „Bürgerschnittstellen“ (*citizen interfaces*), die die Beteiligungsinstrumente und -prozesse umfasst. Ein zweiter Rahmen zur selben empirischen Untersuchung (Kurkela u. a. 2023) fasst drei organisatorische Kernelemente zusammen: eine ermöglichende Organisationsstruktur, die die institutionelle Einbettung in die Entscheidungsfindung und die Gestaltung der Kanäle und Methoden der Beteiligung beinhaltet; eine unterstützende Organisationskultur für kollaborative professionelle Kultur und kollektives Denken sowie angemessene Ressourcen, die die Organisation der Beteiligung ermöglichen, nämlich Humanressourcen, organisatorisches Wissen und Know-how sowie finanzielle Ressourcen.

Während hier mit der Unterscheidung zwischen Strategien, Management und Aktivitäten der Organisation oder zwischen Struktur, Kultur und Ressourcen die Relevanz der Organisationsfrage durchaus anerkannt und eine Intention zur Untersuchung der organisationalen Bedingungen für die Integration von Partizipation in die Verwaltung dargestellt wird, zeigen sich auch Probleme beim Entwurf dieser beiden analytischen Rahmen. Es wird nicht hinreichend erläutert, warum gerade diese Begriffe als zentrale Kriterien ausgewählt wurden und welche theoretischen Grundlagen dahinter stehen. Dies hängt mit der Vorgehensweise der beiden Artikel zusammen, eine Synthese aus den vorhandenen Studien zu bilden und die Kategorien

herauszukristallisieren. Dabei besteht die Gefahr, dass die normative und präskriptive Perspektive der Studien, die möglicherweise die aktuelle Diskussion dominieren, unreflektiert übernommen wird.

Die Probleme und Herausforderungen, die in der empirischen Fallstudie der Stadtverwaltung Helsinkis beschrieben wurden, wo 2017 eine sogenannte „Systemreform des Managements“ durchgeführt wurde, sind beispielhaft für die Situation der Partizipation in der Verwaltung vieler Orte. Die dreistufige Problembeschreibung von Jäntti und ihren Kolleginnen (2023: 1545 f.) stellt eine gute Zusammenfassung der empirischen Problemlagen dar: Sie zeigen, wie auf der strategischen Ebene widersprüchliche Werte und Interpretationen von Bürgerbeteiligung deren Verankerung in der Verwaltung erschweren; wie auf der exekutiven Ebene Bürgerbeteiligung von der Managementpraxis und Entscheidungsfindung sowie vom Arbeitsalltag der Mitarbeitenden der Verwaltung entkoppelt bleibt; und wie auf der Ebene der Bürgerschnittstellen das Erfahrungswissen und die Informationen der Bürgerinnen und Bürger, die über Beteiligungskanäle gewonnen werden, nicht ausreichend für die Entscheidungsfindung genutzt werden. Allerdings stößt die Analyse auf diesen drei Ebenen schnell an ihre Grenzen, da sie kaum Möglichkeiten bietet, noch tiefer in das Innenleben der Verwaltung als Organisation einzudringen und die Quellen der genannten „disconnectedness“ weiter zu analysieren.

Dies führt zu einer anderen Schwäche der Studien: Es wird keine organisationstheoretische Diskussion berücksichtigt, obwohl die Autorinnen und Autoren über „organisationale Sichtweise“, „organisationale Bedingungen“, „organisationale Herausforderungen“ und ähnliches sprechen (Jäntti u. a. 2023; Kurkela u. a. 2023). Daher wird auch in beiden Arbeiten nicht weiter gefragt, was genau unter der „Organisationsstruktur“ zu verstehen ist, die Partizipation in sich „einbetten“ und notwendige Veränderungen in diese Richtung ermöglichen könnte. Aus organisationstheoretischer Sicht wäre es zum Beispiel interessant, die erwähnte Entkopplung und mangelnde Einbindung in Entscheidungsprozesse mit einem stärkeren Bezug auf Entscheidungen in der Organisation zu untersuchen. Dies würde auch zu einem besseren Verständnis von Organisationsstrukturen beitragen. Hier lässt sich die Einschränkung von einem Fokus auf „Einbettung“ (embeddedness) wieder erkennen: Anstelle einer Auseinandersetzung mit der Frage der Organisationsstruktur können

die Studien ihre Schlussfolgerungen letztlich nur in dieser abstrakten Weise in zwei Hinsichten formulieren, nämlich inwiefern Partizipation erfolgreich „eingebettet“ ist, oder inwiefern die verschiedenen Ebenen oder Schichten innerhalb der Organisation bei der Einbettung gut vernetzt sind.

Dies hängt zum Teil von der normativen Eigenschaft des Begriffs „embeddedness“ ab. Eingebettet zu sein, ist nach Sonia Bussu und ihren Kollegen (2022: 135) als ein normativer Status hinsichtlich Partizipation zu verstehen: „Participation is embedded when it sits in a productive relation to the other institutions of the democratic system“. Dieses normative Verständnis dient im Weiteren als Grundlage, um den Begriff „embeddedness“ von dem der „Institutionalisierung“ abzugrenzen und das ambivalente Verhältnis zwischen beiden zu diskutieren (ebd.: 136).⁷

Noch problematischer wird es, wenn diese Art begrifflicher Interpretation mit einem unreflektierten Systembegriff kombiniert wird. Tatsächlich finden sich in mehreren Studien Hinweise auf die Bedeutung des Systemaspekts, wenn immer wieder Begriffe wie „deliberatives System“ oder „demokratisches System“ (Bussu u. a. 2022), „Entscheidungssystem“ (Jäntti u. a. 2023), „Governance-System“, „Partizipationssystem“ oder „Verwaltungssystem“ (Kurkela u. a. 2023) auftauchen, um die Ziele von Einbettung zu beschreiben. Eine klare theoretische Verankerung, zum Beispiel in der Systemtheorie, oder zumindest eine Erläuterung des jeweiligen Systemverständnisses fehlt jedoch in allen genannten Studien.

Bemerkenswert ist dies vor allem, weil das wachsende Interesse am Konzept der Einbettung in den Studien zur „partizipativen Governance“ auf einen sogenannten „systemic turn“ in der Literatur zur deliberativen Demokratie zurückgeführt wird, der den Fokus von der internen Dynamik der Deliberation auf ihre Integration in das politische System verschiebt (Dean, Rinne und Geissel 2019; Bussu u. a. 2022). In der Tat spricht man auch von einem „agentic turn“ in den Institutionentheorien, im Zusammenhang mit dem Aufkommen des Begriffs „embedded agency“ (Abdelnour, Hasselblad und Kallinikos 2017). Kommen die beiden *turns* von System und Agency in der konzeptionellen Anwendung von „embeddedness“ zusammen?

⁷ Vermutlich aufgrund der Distanzierung von institutionalistischen Ansätzen beziehen sich die Autorinnen und Autoren hier bewusst auf Karl Polanyis Verständnis von „embeddedness“ in seinem bekannten Werk *The Great Transformation* (2001[1944]) und nicht auf Granovetter (1985), obwohl letzterer sich auch an Polanyi anlehnt.

Findet die Begrenzung dieses Konzepts ihre Erweiterung auch im Verhältnis von Agency und Institution? Auf diese Frage wird im nächsten Teil (3.2) bei der Diskussion von „embedded agency“ zurückzukommen sein.

Einbettung in die Organisationsstruktur?

Insgesamt ist in der bisherigen Literatur nicht befriedigend geklärt, wie die strukturelle Einbettung von Partizipation in das politisch-administrative System auf der Organisationsebene ermöglicht wird und was dies empirisch anhand der Organisationsstrukturen bedeuten kann. Wenn sich die Schlussfolgerung der Studien auf die Aussage beschränkt, dass die organisationalen Bedingungen für Partizipation aus einer ermöglichenden Struktur, einer unterstützenden Organisationskultur und ausreichenden Ressourcen bestehen (Kurkela u. a. 2023), ist der analytische Wert sehr begrenzt. Es wird lediglich diagnostiziert, was in der Organisation noch fehlt, was idealerweise vorhanden sein sollte, ohne die inneren Logiken des Organisierens zu hinterfragen. Der Bevorzugung des Institutionsbegriffs insbesondere in neoinstitutionalistischen Ansätzen folgt ein „Desinteresse an den eigentlichen organisatorischen Tätigkeitsstrukturen“, was von der Analyse der Strukturen, Funktionsweisen, Entscheidungsprozesse und Dynamiken von Organisationen ablenkt und zu einem Bedeutungsverlust des Organisationsbegriffs führt (Tacke 2015: 283 f.).

An dieser Stelle lässt sich dann fragen, ob die oben beschriebenen Problemlagen in der Verwaltung mit einer ernsthaften organisationstheoretischen Perspektive beziehungsweise einem stärkeren Organisationsbegriff tiefergehend zu erforschen und besser zu erklären sind. Wie die oben genannten Studien zeigen, müssen die Veränderungen innerhalb der Organisation stattfinden. Eine „Reform“ oder „Umstrukturierung“ führt nicht unbedingt zum Ziel, welches für die Veränderungen in der Verwaltung vorgesehen wird. Trotz der Einführung einer „Systemreform“ kann Bürgerbeteiligung ein vages rhetorisches Prinzip auf dem Papier bleiben, während sie in Entscheidungsprozessen und Managementpraktiken weiterhin wenig Relevanz hat und von Mitarbeitenden der Verwaltung eher als „künstliches“ (*artificial*) Ziel wahrgenommen wird (Jäntti u. a. 2023). Um die Frage zu beantworten, unter welchen Bedingungen eine Organisationsstruktur die Partizipation in sich integrieren und notwendige Veränderungen in diese Richtung ermöglichen kann, muss zuerst

die innere Komplexität dieser Organisationsstruktur im Umgang mit Bürgerbeteiligung beobachtet werden.

Aus den empirischen Befunden der genannten Studien lassen sich bereits einige Merkmale ableiten, die einer weiteren organisationstheoretischen Untersuchung bedürftigen: Konflikte zwischen Beteiligungsleitlinien und anderen politischen Zielen sowie organisatorischen Logiken werden als eine der Quellen von Schwierigkeiten für die Umsetzung von Partizipation in der Verwaltungsorganisation gesehen. Bei der Umsetzung ist weiterhin eine Entkopplung der Beteiligungsprozesse und -ergebnisse von Entscheidungsprozessen und Verwaltungspraxis zu beobachten. Auch die Rolle des Managements bei der Verteilung von Verantwortungen, Ressourcen und Aufgaben wird thematisiert, während im Bereich der Organisationskultur nach der Bedeutung von Organisationstraditionen gefragt wird. Durch Analyse der Strukturen, Funktionsweisen, Entscheidungsprozesse und Dynamiken der Organisation können diese Problemlagen besser geklärt werden, um die organisationalen Bedingungen für strukturelle Integration von Partizipation in die Verwaltung zu verstehen. Vom Organisationsaspekt her sind noch weitere Fragen zu stellen: Was vollzieht sich in der Organisation der Verwaltung, wenn sie sich mit Partizipation auseinandersetzt? Wie reagiert die Verwaltungsorganisation auf die Debatten der Beteiligung und auf die dabei formulierten Erwartungen, Partizipation auf der Praxisebene in ihre eigenen Entscheidungsprozesse zu integrieren? Und wenn sie Beteiligung tatsächlich durchführt, wie werden die Impulse daraus in der Verwaltungspraxis verarbeitet? Oder, wie eine Studie aus Norwegen fragt: Was geschieht *nach der Beteiligung* mit den Bürgervorschlägen innerhalb des politisch-administrativen Systems (Hovik und Stigen 2023)?

Mit solchen Fragen richtet sich die Aufmerksamkeit mehr auf die Praxis in der Verwaltung, wie Bürgerbeteiligung innerhalb der Organisationsstruktur konkret mit Zielen, Verantwortungen, Aufgaben verknüpft und umgesetzt wird. Schließlich kann die Diskussion um die strukturelle Einbettung von Partizipation in das politisch-administrative System auf der Organisationsebene kaum die Frage ausklammern, wie auf der Praxisebene die Partizipationsprozesse und -ergebnisse durch das politisch-administrative System behandelt werden. Im nächsten Teil wird die Literatur mit einem Fokus auf den Umgang mit Beteiligung in der Verwaltung beleuchtet und

reflektiert, inwieweit der Fokus auf (embedded) Agency der Mitarbeitenden in der Verwaltung die empirischen Befunde erklären kann und welche Aspekte dabei noch vernachlässigt bleiben.

Blick auf die Praxis: Der Umgang mit Partizipation in der öffentlichen Verwaltung

Im Vergleich zur Literatur über die „institutionelle Einbettung“ von Partizipation bieten die Studien über die Praxis der öffentlichen Verwaltung einen genaueren Einblick in den Umgang mit Partizipation in deren Arbeitsalltag. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die konkreten Konflikte und Spannungen, mit denen Verwaltungsmitarbeitende konfrontiert sind und aus denen heraus sie ihre Ermessens- und Handlungsspielräume entwickeln. Dieser Ansatz betont die Relevanz verwaltungsinterner Praktiken bei der Umsetzung von Partizipationsprozessen und ermöglicht eine stärkere Auseinandersetzung mit der organisationalen Komplexität von Entscheidungsprozessen. Gleichzeitig zeigt der konzeptionelle Rahmen der meisten Studien weiteren Diskussionsbedarf auf. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die empirischen Befunde zu Spannungsverhältnissen in der Verwaltungspraxis aus den vorliegenden Studien gegeben, um dann aus theoretischer Sicht die Problematik des zentralen Begriffs der „embedded agency“, der in einer Reihe von Studien verwendet wird, zu reflektieren.

Verwaltungspraxis im Spannungsfeld von Gemeinwohl und partikularer Partizipation

Wie Hovik und Stigen (2023) in ihrer zwischen 2019 und 2020 durchgeführten Fallstudie über die Stadtverwaltung Oslos zeigen, ist die Verarbeitung von Beteiligungsergebnissen durch das politisch-administrative System ein komplexer Prozess, der je nach den strukturellen und verfahrenstechnischen Verknüpfungen zwischen Bürgerbeteiligung und kommunaler Entscheidungsfindung unterschiedlich verlaufen kann. Ihre Studie untersucht anhand von drei unterschiedlichen Entscheidungsprozessen zur Stadtentwicklung in einem Gebiet der Stadt Oslo, *wer wie* an Entscheidungen partizipiert. Dabei wird deutlich, wenn die Zuständigkeiten der Bürgerbeteiligung auf mehrere Sektoren und Verwaltungsebenen verteilt sind, müssen die Bürgervorschläge auch von verschiedenen Agenturen, Abteilungen und Ausschüssen behandelt werden, die durch jährliche Arbeitspläne und Budgets in

verschiedene hierarchische Ketten der Regierung eingebunden sind und von unterschiedlichen Fachkenntnissen und Organisationskulturen dominiert werden. Diese Verwaltungsakteure fungieren dann als „Gatekeeper“ oder „Vetospieler“ beziehungsweise „Vetopunkte“.⁸ Sie kontrollieren, welche Informationen, Anliegen und Vorschläge weitergeleitet werden, wobei sie Vorschläge entweder blockieren, ablehnen oder empfehlen können.⁹ Der hohe Aufwand für die Annahme von Bürger-vorschlägen und die intersektorale Abhängigkeit der Entscheidungsfindung haben auch die Notwendigkeit eines Erwartungsmanagements auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger zur Folge. Unter diesen Umständen ist eine Tendenz zur „Rosinenpickerei“ (Font u. a. 2018) in der Verwaltung zu beobachten, das heißt, bestimmte Bürgervorschläge „herauszupicken“. Es wird deutlich selektiv auf die Anliegen reagiert, die bestehende Präferenzen und Arbeitsweisen bestätigen und deren Umsetzung von den verantwortlichen Verwaltungsakteuren entweder selbst kontrollieren oder leicht über das System abgewickelt werden können (Hovik und Stigen 2023: 317 ff.).

In der Praxis ergeben sich aus der organisationalen Komplexität des politisch-administrativen Systems jedoch auch Möglichkeiten für verschiedene vermittelnde, sogenannte intermediäre Vorgehensweisen.¹⁰ Verwaltungsstellen oder Fachkräfte, die formell für die Ermöglichung und Organisierung von Bürgerbeteiligung zuständig sind, können zum Beispiel als „*boundary spanners*“¹¹ über Organisationsgrenzen hinweg fungieren, um zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Stadtverwaltung zu überbrücken und die Bürgervorschläge durch das politisch-administrative System zu leiten (Williams 2002; van Meerkerk und Edelenbos 2016; Hovik

⁸ Bei der Verwendung des Begriffs „Vetopunkt“ haben Hovik und Stigen (2023) weder dessen Definition noch den theoretischen Hintergrund erläutert. Der Begriff stammt aus der Politikwissenschaft, wobei die Vetospielertheorie von George Tsebelis in seinem Werk *Veto Players: How Political Institutions Work* (2002) bekannt gemacht wurde. Ein Überblick der Vetospielertheorie und Vetopunkt-Ansätze bieten Ganghof und Schulze (2015).

⁹ Hier lässt sich aber auch an die sogenannte „Unterwachung“ durch hierarchisch nachgeordnete Stellen der Mitarbeitenden denken, die die Leitungspositionen durch gehemmten Informationsfluss behindern (Luhmann 2016; Kühl 2011: 69).

¹⁰ Hovik und Stigen (2023) haben den Begriff „the paradox of organisational complexity“ zwar als Teil des Beitragstitels und auch als einen Unterpunkt in ihrem theoretischen Rahmen verwendet, aber nur sehr eingeschränkt interpretiert. Ihnen zufolge besteht das Paradox organisationaler Komplexität darin, dass sowohl mehr Vetopunkte innerhalb der Verwaltung dargestellt werden, die eine Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger behindern, als auch mehr Zugänge zum politisch-administrativen System geschaffen werden, die eine Einflussnahme ermöglichen. Mit einem stärkeren Organisationsbezug hätte der Begriff sicherlich mehr Erklärungspotential als in ihrer Studie gezeigt.

¹¹ Frühere Diskussionen zu „boundary spanning“ in Bezug auf Organisation und Innovation finden sich bei Aldrich und Herker (1977) sowie Tushman (1977).

und Stigen 2023). Die Praxis wird stark davon beeinflusst, wie die Verantwortung für die Fälle auf verschiedene Sektoren und Ebenen der Stadtverwaltung verteilt ist. Auch eine mögliche Instrumentalisierung der Partizipation für eigene Zwecke der Fachabteilung oder der Profession wird beobachtet, die von den Fachkräften in der Verwaltung nicht als Widerspruch zu ihrer Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, sondern beides als Teil ihrer Rolle gesehen wird (Hovik und Stigen 2023).

Diese Art von genutztem Handlungsspielraum für Partizipation in der öffentlichen Verwaltung wird in jüngeren Studien viel beachtet. Diese wird insbesondere als kontextsensitive Handlungsfähigkeit, als „agency“ von Verwaltungsmitarbeitenden, die direkt an solchen partizipativen Prozessen beteiligt sind, thematisiert (Clifford 2022; Bherer und Verhoeven 2023; Agger und Tortzen 2023; Blijleven 2023; Bynner, Escobar und Weakley 2023; Verhoeven und Tonkens 2023). Es wird argumentiert, dass oft mehr Spielraum vorhanden ist als formal angenommen, da Verwaltungsmitarbeitende in ihrer Arbeit oft über die Umsetzung oder Ausführung hinaus selbst definieren müssen, was die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bedeutet (van De Wetering und Groenleer 2023).

Dies hängt auch mit dem Phänomen zusammen, dass von den Mitarbeitenden der Kommunalverwaltungen neben ihrer Rolle als Bürokraten und Experten zunehmend erwartet wird, dass sie direkter auf die Bedürfnisse der Betroffenen und die Bürgerinitiativen reagieren. Diese Rolle wird in neueren Studien häufig als „Facilitator“¹² definiert: Fachkräfte, die verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, oft „interaktive Governance“ genannt, unterstützen und organisieren (Bherer und Verhoeven 2023). Diese Spannungen von gleichzeitigen, oft widersprüchlichen Rollenerwartungen an die Verwaltungsmitarbeitenden werden unter anderem von jüngeren Studien aus den Niederlanden

¹² Der englische Begriff „facilitator“ im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen umfasst sowohl verwaltungs- und regierungsinterne Mitarbeitende als auch extern beauftragte Vermittlungspersonen. Für die Zwecke dieses Beitrags liegt der Fokus auf den verwaltungsinternen Mitarbeitenden, die formell oder informell mit den Aufgaben der Vermittlung und Ermöglichung von Beteiligung betraut sind. Sie können sich entweder als „change agents“ und „internal activists“ oder als „bottom-up“-Initiative aus pragmatischen Situationen heraus verstehen. Siehe dazu Agger und Tortzen (2023) und Bynner, Escobar und Weakley (2023). Für Industrieunternehmen wurde eine ähnliche Rolle als „Champions“ bezeichnet, deren Aufgabe darin bestehen sollte, Abweichendes als Chance im Unternehmensbetrieb zu etablieren (Griffin u.a. 2014: 1363).

thematisiert (Blijleven 2023; Blijleven und van Hulst 2022; Verhoeven und Tonkens 2023). In ihrer Untersuchung mithilfe der Fokusgruppenmethode in zehn verschiedenen niederländischen Gemeinden (*municipalities*) konnten Blijleven und van Hulst (2022) vier beispielhafte Konflikte identifizieren: Einhaltung formaler Regeln, Strategien, Verfahren und Politiken versus Flexibilität und Responsivität gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern; Leistungsmanagement mit Fokus auf Effektivität und Effizienz versus Arbeit mit ergebnisoffenen Prozessen; Departementalisierung versus integrierter Ansatz; und die Rolle als Experten versus die Rolle als Facilitators. Die Untersuchung der Praktiken, mit denen die Verwaltungsmitarbeitenden auf diese Spannungen reagieren, zeigt vielfältige Handlungsmöglichkeiten: Sie nutzen ihren Ermessensspielraum, um auf die Bedürfnisse und Initiativen von Stakeholdern einzugehen. Außerdem verhandeln sie mit Kolleginnen, Kollegen und Vorgesetzten und versuchen, Personen, Strukturen und Ressourcen innerhalb und außerhalb ihrer Organisation aufeinander abzustimmen. Somit versuchen sie, die oben genannten Konflikte aufzulösen, indem sie die durch Regeln, Verfahren und Politiken geschaffenen Grenzen erweitern, Zeit für Initiativen und Ideen schaffen, Personen, Verfahren und Ressourcen für die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit aufeinander abstimmen, und mit Kolleginnen und Kollegen verhandeln und nach gemeinsamen Lösungen suchen (ebd.: 471).

Zweifellos betonen Blijleven und van Hulst (2022) hier sehr stark die Auswirkungen der Praktiken von Verwaltungsmitarbeitenden, die gefordert sind, Verbindungen zwischen externen Bedürfnissen und Initiativen und internen Strukturen und Werten sowie Verbindungen innerhalb ihrer Organisation zwischen verschiedenen Abteilungen herzustellen. Es ist jedoch weiter zu fragen, ob diese Verbindungsarbeit allein auf die Verantwortung einzelner Mitarbeitende zu übertragen ist. Auch die Aussage, dass ihr Ergebnis die Erwartung anderer Autorinnen und Autoren, wie etwa Nederhand, van der Steen und van Twist (2018), bestätige, dass die Praktiken der Verwaltungsmitarbeitenden noch wichtiger sein könnten als Organisationsstrukturen, um Zusammenarbeit zu erreichen (ebd.: 473), muss mit Skepsis betrachtet werden. Ihre Beobachtung, dass Spannungen nicht unbedingt um divergente Ansichten zu abstrakten Strukturen und Werten entstehen, sondern vor allem in der Interaktion zwischen den Mitarbeitenden auftreten und sich in der Regel auch lösen lassen, mag empirisch zutreffen. Statt sich aber auf eine Gegenüberstellung von

Praktiken versus Strukturen zu versteifen, könnte es hier konstruktiver sein, die Praktiken in Zusammenhang mit einer Verlagerung von Verantwortungen auf die persönliche Ebene innerhalb der Organisationsstrukturen zu analysieren.

In einem anderen Artikel versucht Blijleven (2023) sich diesem Analysebedarf zu nähern, indem er die Spannungen auf der Ebene der Rollenerwartungen für Verwaltungsmitarbeitende, nämlich als Bürokraten, als Experten und als Facilitators, mit dem Konzept der „embedded agency“ interpretiert. Der Autor zitiert hier zwar namentlich Giddens, erläutert aber weder einen theoretischen Bezug zu dessen Konzept der „Dualität der Struktur“ (Giddens 1984) noch im weiteren Sinne das Verhältnis von Agency und Struktur, sondern erklärt nur kurz die Bedeutung des Begriffs, dass Menschen durch ihren organisatorischen, sozialen und allgemeinen institutionellen Kontext sowohl befähigt als auch eingeschränkt werden (Blijleven 2023: 842). Darauf aufbauend wird anhand von fünf individuellen Fallstudien aus jeweils einer anderen Gemeinde in den Niederlanden eher anekdotisch als analytisch erläutert, wie Verwaltungsmitarbeitende die verschiedenen Rollen in ihrer Arbeit kombinieren und die Spannungen zwischen den Rollen erleben und bewältigen. Der Schwerpunkt liegt darauf, wie Verwaltungsfachkräfte durch Normen und Werte, Instrumente, Wissen und Praktiken, die mit ihrer Rolle als Bürokraten und Experten verbunden sind, sowohl eingeschränkt werden als auch auf diese zurückgreifen, wenn sie als Facilitators agieren. Einer der empirischen Hauptbefunde dieser Studie ist die ambivalente Rolle der Expertise im Umgang mit Bürgerbeteiligung. Einerseits nutzen die Verwaltungsfachkräfte ihr Wissen und ihre Position, um Bürgerinitiativen zu ermöglichen, die mit ihrer professionellen Perspektive übereinstimmen. Andererseits nutzen sie ihre Autorität, um Ideen, die ihrer fachlichen Meinung widersprechen, abzuwehren und greifen in diesem Fall auf kommunale Politik und Vorschriften zurück, um ihre Ablehnung von Bürgerideen oder -initiativen zu legitimieren. „Strukturen“ würden hier fast alles umschließen: Traditionen, Regeln, Normen, Erfahrungen, Berufsausbildung, Gruppendruck, Ressourcen, Instrumente und Technologien (ebd.: 845). Da die Strukturen beziehungsweise der organisatorische und institutionelle Kontext in der Analyse nicht genau definiert werden, bleibt das selbst erklärte Ziel des Beitrags, „a better understanding of the complexity of the context in which civil servants operate and their actions in response“ (ebd.: 854), sehr vage.

Im Allgemeinen zeigt sich die Beschränkung dieser Studie daran, dass der Begriff „embedded agency“ einfach deshalb verwendet wurde, weil er in den Studien über „frontline public servants“ zunehmend an Popularität gewinnt, ohne die theoretische Debatte um diesen Begriff nachzuvollziehen und die Ergebnisse im weiteren Kontext des Verhältnisses von Agency und Struktur zu reflektieren. Beispielsweise lässt sich Agency in Spannungen zwischen Rollen institutionentheoretisch noch weiter erklären, wenn man Agency als eine Fähigkeit betrachtet, die sich aus Ressourcen, Rechten und Pflichten ergibt, die mit den institutionell angelegten Rollen und sozialen Positionen der Akteure verbunden sind (Abdelnour, Hasselbladh und Kallinikos 2017: 1775). Nach diesem Verständnis können Individuen gleichzeitig mehrere Rollen einnehmen, die es ihnen ermöglichen, diese nach eigenem Ermessen zu nutzen, während sie sich zwischen verschiedenen Bezugssystemen bewegen. Versteht man Rollen im Sinne von Kallinikos (2003) als strukturelle Verbindungen zwischen Individuen und Organisationen, was an den organisationstheoretischen Begriff der Stelle (Luhmann 2000b: 231 ff.) erinnert, lassen sich wichtige Dimensionen der Grundvoraussetzungen für die Ausübung von Agency im Arbeitsleben mit dem Konzept der „Rollenmodularität“ (Hirst und Humphreys 2015: 1787 f.) analytisch erfassen.

Im Vergleich dazu scheint das Konzept der Einbettung wiederum nicht in der Lage zu sein, die strukturellen Bedingungen der Handlungsfähigkeit in der Organisation zu erklären. Im Gegensatz zum theoretisch wenig reflektierten Konzept der „institutionellen Einbettung“ von Partizipation, wie es im letzten Abschnitt dargestellt wurde, ist das Konzept der „embedded agency“ in der institutionentheoretischen Diskussion um Agency und Institution jedoch viel zentraler.

Agency als personalisierte Entscheidungsprämisse von Organisationen?

Seit dem sogenannten „agentic turn“ in den Institutionentheorien, der gegenüber der früheren Literatur des Neoinstitutionalismus durch eine verstärkte Betonung der Handlungsfähigkeit von Akteuren innerhalb von Institutionen zur Herbeiführung von Veränderungen gekennzeichnet ist, steht der Begriff der „embedded agency“ heute zweifellos im Zentrum der Diskussion (Abdelnour, Hasselbladh und Kallinikos 2017). Allerdings nimmt die „embedded agency“ dabei die Form einer theoretischen „Paradoxie“ an, wenn Agency als ein in die Organisationsstruktur inkludierter oder

eingebetteter Aspekt der individuellen und damit strukturfernen, weil tendenziell nicht kontrollierbaren Ausgestaltung einer Stelle verstanden wird – damit aber wird „embeddedness“ zur Kernproblematik der Möglichkeit von Agency. Nach Lok und Willmott (2019) wurde es versäumt, die Implikationen der weit verbreiteten und naturalisierten Verwendung der Einbettungsmetapher in den Institutionentheorien hinreichend kritisch zu reflektieren. Nur wenn man die Beziehung zwischen Struktur und Agency als Einbettung versteht, und zwar im wörtlichen und nicht im paradoxen Sinne, wäre es notwendig, nach den Mechanismen zu suchen, durch die Agency und Struktur sich gegenseitig beeinflussen. Diese scheinbare Notwendigkeit entfällt jedoch, wenn das Verhältnis von Struktur und Agency im Sinne von Giddens (1984) und Bourdieu (1977) als „wechselseitig konstitutiv“ verstanden wird (Lok und Willmott 2019). In diesem Sinne bezeichnen Lok und Willmott „embedded agency“ als ein „Phantomproblem“, das die Aufmerksamkeit der Forschung von anderen wichtigen Forschungsproblemen ablenkt, die für die Analyse des Organisationslebens von unmittelbarer Bedeutung sind.

Was Seo und Creed (2002) mit ihrem Begriff des „paradox of embedded agency“ eigentlich erläutern wollen, ist ein bloß „scheinbarer Widerspruch“ zwischen Agency und Embeddedness. Genauer beziehen sie sich in Anlehnung an Holm (1995) auf das theoretische Dilemma zwischen der aktiven Rolle und der institutionellen Einbettung von Agency im institutionellen Wandel: „How can actors change institutions if their actions, intentions, and rationality are all conditioned by the very institution they wish to change?“ (Holm 1995, S. 398 in Seo und Creed 2002: 223). Tatsächlich betrachten sie Giddens Konzept der „Dualität der Struktur“ (1984: 25) als eine wirksame strukturationstheoretische Lösung der Paradoxie: Strukturen ermöglichen und beschränken Handeln, sie sind zugleich Medium und Produkt von Handlungen, während Akteure Mitgestaltende der strukturierten Praktiken sind, in die sie eingebettet sind.¹³ Mit der Agency benennt Giddens die vom Handelnden und für ihn von der subjektiven Seite ausgehende Unpassung der Ergebnisse zur Struktur im Sinne nichtintendierter Folgen. Daraus ergeben sich die tendenziell verändernden Impulse für eine andernfalls strukturdeterminierten Beziehung zwischen Struktur

¹³ Auch in der Organisationsforschung wurde Giddens strukturationstheoretischer Ansatz aufgegriffen, da er erlaube, „Intentionalität und Nicht-Intentionalität, Steuerung und Geschehen, Routinen und Innovation gleichgewichtig in die Analyse von Organisationen einzubeziehen“. Siehe Wilz (2015: 263).

und Subjekt. Als Kernelement der sogenannten realistischen Position der Sozialwissenschaften hat Agency eine prominente Bedeutung für praxistheoretische Diskussionen bis hin zu der Actor-Network-Theory (ANT) erlangt. Ausgehend vom theoretischen Vermittlungsproblem individueller Freiheit in gesellschaftlich immer schon strukturierten Situationen, wird Agency zum Katalysator tatsächlichen Handelns. Dabei ist Agency die subjektiv als angemessen erachtete Interpretation struktureller Möglichkeiten für die handlungsleitenden Intentionen zu verstehen. Diese sind durch Reflexion auf den eigenen Horizont gültig gehaltener Werte und als richtig bewerteter Mittel gegenüber sich selbst als „internal conversation“ oder anderen gegenüber etwa im Fall des Scheiterns zu rechtfertigen (Archer 2003: 15). Agency bedeutete dabei nicht einfach die Aktualisierung subjektiver Möglichkeiten gegenüber strukturellen Gegebenheiten, sondern eine Variation subjektiver Potentiale im Umgang mit limitierenden sozialen Situationen unter Rücksichtnahme errungener Agency-Facetten (Bazzani 2023: 495). Die wiederholte interpretative Evaluation eigener Absichten und Möglichkeiten gegenüber der gegebenen Situation führt zu einer praktisch relevanten Konversion, einer funktionierenden Passung, die Bazzani (ebd.: 497) je nach realisiertem Freiheitsgrad gegenüber der aktuellen Struktur als Anpassung an gegebene Umstände, Autonomie gegenüber Erwartungen oder Beeinflussung der Umstände idealtypisch kennzeichnet. Mit der Konversion aber ist Agency immer schon eingebettet in Strukturen, weil damit ja genau der reflexive Konnex von Intention und Strukturbedingungen gemeint ist.

Statt dem Scheinproblem der Einbettung nachzusteigen, kann gefragt werden, inwiefern Agency als Personalisierung organisationaler Entscheidungsprämissen aufzufassen ist, inwiefern diese durch Personen ausgefüllt, ertragen oder verändert werden. Insofern diese Prämissen, wie sie in Stellenbeschreibungen explizit zusammengefasst werden, Strukturen darstellen, sind sie allerdings nie eindeutig. Organisationale Strukturen zeichnen sich durch Sinnüberschüsse und sich daraus ergebende Möglichkeitsspannen als Entscheidungsspielräume aus, die interpretationsbedürftig sind. Dabei ist bei weitem nicht alles, aber einiges als sinnvolle Möglichkeit für falsches und richtiges Entscheiden zu erkennen. Inwiefern aber verbleibt dieses Entscheiden aufgrund interpretierter Prämissen im konventionellen Rahmen oder geht darüber hinaus, lassen sich Reflexionen, Lernen und Veränderungen anstrengen und kann eine Organisation die jeweilige Stellenpraxis ertragen?

Mit ihrem Fokus auf den institutionellen Wandel sehen Seo und Creed (2002: 223) die Praxis als ein zentrales Konzept, um zwei scheinbar unvereinbare Eigenschaften der Institutionentheorie miteinander in Einklang zu bringen: Die Frage lautet, wie trotz institutioneller, affirmierend wirkender Einbettung personaler Agency deren transformative Wirksamkeit für den strukturellen Wandel bewahrt wird. Zwar zeigen die Autoren bei der Verwendung des Praxisbegriffs keinen klaren praxistheoretischen Bezug, dennoch wird ihre Arbeit im Einklang mit einer praxistheoretischen Rekonzeptualisierung des Verhältnisses zwischen Struktur und Agency im Sinne Giddens (1984) und Bourdieus (1977) betrachtet (Lok und Willmott 2019). Konkret untersuchen Seo und Creed (2002: 223) die Mechanismen, wie institutionelle Arrangements verschiedene Inkonsistenzen und Spannungen innerhalb und zwischen sozialen Strukturen erzeugen, wie diese Widersprüche sich als verändernde Reflexionsmomente auf die interessen geleitete Praxis eingebetteter Akteure auswirken und diese zu „Change Agents“ werden lässt, die ihre institutionellen Arrangements verändern. Praxis fungiert hier als Kollektivsumme von nur noch als Interessen oder Intentionen verkürzte personale Agencies, welche die von den dialektisch argumentierenden Autoren unterstellten nichtantagonistischen Widersprüche zu Veränderungsprozessen mediiert.

Das Problem der Widersprüche zwischen institutioneller Struktur sowie personaler Agency und kollektiver Praxis lassen sich auch auf die Organisationsebene übertragen. Die empirischen Ergebnisse der oben genannten Studien, insbesondere von Blijleven und van Hulst (2022) und Blijleven (2023), verweisen auf erhebliche Konflikte und Widersprüche zwischen Rollen, Erwartungen, Regeln, Prinzipien und Zielen im Verlauf von Beteiligungsprozessen. Ihre Fragen nach den Praktiken, mit denen Verwaltungsmitarbeitende mit diesen Spannungen umgehen, können dementsprechend deutlich erweitert werden. Zum einen sollte im Spannungsfeld der verschiedenen Rollen, die Verwaltungsmitarbeitenden einnehmen, ausführlicher nach den Bedingungen dieser Rollen im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen gefragt werden. Zum anderen kann auch untersucht werden, inwieweit ihre spannungsauflösenden Praktiken diese Strukturen reproduzieren oder eher transformative Handlungsfähigkeit zeigen. Denn die spannende Frage ist: Lässt sich im Umgang mit Partizipation ein rekursiver Prozess von Struktur und Agency beobachten, der Veränderungs- und Innovationsprozesse in der Verwaltungsorganisation

ermöglicht, wobei sich Agency (in Anlehnung an Bazzani 2023) bevorzugt in Form der Beeinflussung struktureller Gegebenheit ergibt?

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich zusammenfassen, dass die Praktiken der Verwaltungsorganisation zwar in mehreren Studien eingehend untersucht wurden, aber in ihrer theoretischen Verankerung noch nicht befriedigend erklärt werden können. Zum einen erweist sich der Begriff der „embedded agency“ als theoretisch unzureichend reflektiert und eher als „Phantomproblem“ kontraproduktiv für eine Organisationsperspektive. Zum anderen bleibt die Definition von „Strukturen“ in der Organisation zu vage und unspezifisch, um Praktiken und Strukturen der Organisation in ihrem wechselseitigen konstitutiven Verhältnis zu analysieren. Deutlich wird, dass die Praktiken in ihren strukturellen Bedingungen der Organisation untersucht werden müssen. Schließlich verbinden sich die beiden Perspektiven der Praxis und der strukturellen Einbindung bei der Untersuchung der Partizipation in der Verwaltung, wobei die organisationalen Bedingungen eine entscheidende Rolle spielen, die aber noch nicht gut erklärt sind. Hier wäre zu prüfen, inwiefern der Begriff der „bounded rationality“ (Simon 1997), zur Lösung des Paradoxes einer agency-bezogenen Stellenerfüllung beiträgt.

Auch bei Luhmann wirkt die Struktur zugleich einschränkend und ermöglichend. Im Unterschied zu Giddens wird jedoch nicht die konkrete Praxis oder Agency beschränkt und ermöglicht, sondern die aktuelle Verknüpfbarkeit von Elementen. Als „Selektion möglicher Relationen“ stellen Strukturen einen gegenwärtigen Möglichkeitsspielraum für die Verknüpfung von Elementen dar. Strukturen, verstanden als Erwartungsstrukturen, sind nicht als ein Apriori der konkreten Praxis zu verstehen, sondern immer als gegenwärtig aktualisierte „Einschränkungen von Möglichkeiten“ in der konkreten Situation. In Organisationen werden die Möglichkeiten von Personen auf einer Stelle durch die hier relevanten Aspekte der Programmatik hinsichtlich richtiger und falscher Entscheidungen orientiert (Luhmann 2000b: 257). Sie grenzen ein, was in der Praxis möglich ist (oder sein sollte), können aber nicht bestimmen, was konkret geschieht (Jahraus u. a. 2012: 120 f.). Für die empirische Forschung bedeutet dies, dass sich das Interesse vielmehr auf den Strukturaufbau in der Praxis richtet, das heißt, bei der Beobachtung von konkreten Praxen zu verstehen, wie die über die Praxis hinausreichenden Strukturen aktualisiert werden und

bestimmte sinnhafte Anschlüsse wahrscheinlich und andere unwahrscheinlich machen. Durch die Rekonstruktion von Strukturen werden die konkreten Einschränkungen von Möglichkeiten in sozialen Praxen, aber auch deren zeitliche, sachliche und soziale Kontexte sichtbar (ebd.).

Die theoriegeleitete Untersuchung der Organisationsstrukturen stellt daher eine wesentliche Grundlage dar, die in den bisherigen Studien nicht berücksichtigt wurde. Diese Aufgabe kann weder der institutionentheoretische Ansatz erfüllen, der aufgrund der Dominanz von Institutionen- und Netzwerkbegriffen bisher eher Defizite aufweist, noch der strukturationstheoretische Ansatz von Giddens (1984), mit dem zwar versucht wird, die Praxistheorie mit dem Verhältnis von Struktur und Handeln durch Agency in ein produktives Verhältnis zu bringen, dabei aber einen Strukturbegriff verwendet, der aus Regeln und Ressourcen besteht und für die Erklärung der Organisationsstruktur nicht ausreicht. Für die Beobachtung individuellen Verhaltens von Personen auf Stellen, der Möglichkeit strukturellen Wandels unter Berücksichtigung externer Impulse aufgrund von Partizipation muss der organisationale Strukturbegriff weiter differenziert werden. Erst auf dieser Grundlage können der Gehalt an Realismus und Zumutungen, welche die Erwartungen an Personen hinsichtlich vermittelnder, intermediärer und verändernder Rollen beinhalten, unter dem Eindruck von Governance und Partizipation beobachtet und beurteilt werden.

IV Governance-Verwaltung in organisationssoziologischer Perspektive

Die bisherige Diskussion um das Problem der Partizipation als ein Kernelement von Governance ist nicht von ungefähr vor allem durch (neo-)institutionalistische Ansätze geprägt oder inspiriert. Am Anfang der neoinstitutionalistischen Wendung organisationssoziologischer Untersuchungen stand Mitte der 1970er Jahre das Erstaunen über die isomorphen Strukturen von Organisationen unterschiedlicher Zwecksetzungen, die sich trotz aller nach außen hin vorgeschützten Rationalitäten bei ihren Leistungen als eher ineffizient erwiesen. Die davon ausgehende Kritik an einer funktionalistisch geprägten Organisationsforschung und den damit einhergehenden Annahmen zu rational gestaltbaren Strukturen unter dem etwa anderthalb Jahrzehnten später vergebenen Label Neo-Institutionalismus erscheint heute

vervielfältigt und verzweigt (Hasse und Krüger: 2022). Im Grunde ist das Label schon Anzeichen einer verdünnenden Diffusion der initialisierenden Ideen, die schon längst aus der organisationalen Thematik herausgetreten sind. Tacke (2015: 280) spricht unter anderem mit Bezug auf den Neo-Institutionalismus von einer „Deflation“ in der Organisationsforschung, die sich als „Fluchtbewegungen“ vom Organisationsbezug weg bewegt, damit aber auch den Gegenstand Organisation aufzulösen droht. Beachtet man die Zeitumstände der ersten Forschungsbeiträge, von denen aus sich die neoinstitutionalistische Fluchtbewegung aufschwung, fällt die Koinzidenz der sich bemerkbar machenden Leistungsgrenzen des Wohlfahrtsstaates auf, was wiederum mit der Skepsis gegenüber den keynesianistisch geprägten politischen Steuerungsvorstellungen zusammenfiel.¹⁴ Von diesen frühen Studien wurden Unzulänglichkeiten einer rational-funktionalistisch orientierten Organisationsforschung, davon inspirierter Managementmodelle und einer steuerungsoptimistischen Wirtschafts- und Sozialpolitik benannt. Zugleich aber können diese Studien unter der Governance-Perspektive heute auch als Symptom verstanden werden, dass sich die Komplexität der durch Organisationen jeweils behandelten gesellschaftlichen Probleme, angefangen von Gesundheit über Bildung bis hin zu Wirtschaft und Wohlfahrt als wesentlich größer herausstellten als bis dahin angenommen.¹⁵ Die vorgefundenen Organisationen waren anscheinend strukturell nicht hinreichend gut für diese Komplexität gerüstet. Die heute sogenannte neoliberale Wende von einer nachfrage- zu einer angebotsstützenden Wirtschaftspolitik ab Ende der 1970er Jahre haben neoinstitutionalistisch inspirierte Organisationsstudien nicht zufällig mit einem Interesse an Wandel und Innovationsprozessen

¹⁴ Giddens (1994: 149) führt das auf die vom Wohlfahrtsstaat mitbewirkten sozio-strukturellen Bedingungen im Nationalstaat zurück: Rückgang der Bedeutung von Lohnarbeit und der Sozialklassenzugehörigkeit sowie überwiegender Stützung einer Mittelklasse, statt der Reduktion materieller Ungleichheit. Von einer dezidiert kritischen Perspektive weist Harvey (2005) darauf hin, dass die Probleme der keynesianistischen Wirtschaftspolitik zunächst mit der Ausweitung staatlicher Regulation einherging. Das verschärfte die Probleme, sodass ab Mitte der 1970er Jahre eine andere, sogenannte neo-liberale Wirtschaftspolitik etabliert wurde, die statt die Nachfrageseite durch Transferleistungen zu stärken, die Angebotsseite durch billige Kredite und Regulationsbeschränkungen stützte.

¹⁵ Für Luhmann (1981) macht die mit dem Sozialstaat und seiner Wohlfahrtsaufgabe einhergehende Aufgaben- und Anspruchsexpansion die Begrenztheit staatlicher Steuerungskapazitäten deutlich, die sich nunmehr in zunehmend reaktiven Maßnahmen erschöpfen, weil die damit aufgerufenen Probleme in ihrer Komplexität tendenziell unlösbar sind, gleichwohl gelöst werden müssen (ders. 2000a: 215).

begleitet.¹⁶ Von daher erscheint das so gestimmte Interesse am Wandel öffentlicher Verwaltung unter den Bedingungen der Governance folgerichtig.

Jedoch gibt die neoinstitutionalistische Perspektive eben eine bestimmte Form für die Formulierung des Zusammenhangs der mit Governance markierten komplexen Problemlagen und den administrativen Verwaltungsstrukturen vor. Governance und die als deren Realisierungsmittel erkannte Partizipation werden überwiegend normativ verstanden. Nicht unerheblich ist, dass diese Perspektive durch die normative Setzung legislativer und exekutiver Politikstrukturen unter Maßgabe ihres Beratungsbedarfs bestätigt wird. Governance und Partizipation erscheinen nun nicht mehr als Symptome der Perzeption komplexer gesellschaftlicher Zusammenhänge, sondern gelten als Mittel für deren Lösung (Rüb 2020).

Entsprechend der normativen Interpretation von Governance und Partizipation werden die Lösungen in der Adaption als organisationale Strukturen erwartet und mit einer Evaluationsperspektive entsprechend beobachtet. Die strukturellen Bedingungen der Adaption aber bleiben ungeklärt und die Widersprüche erzeugenden Prozesse unverstanden, weshalb die Bemühungen in Appelle an das Personal münden. Unter den Stichworten Governance und Partizipation werden darum durch die oben aufgeführten Beiträge vornehmlich Spannungsverhältnis in den Verwaltungsorganisationen beobachtet, die sich aus den an sie gerichteten und von ihnen angenommenen Erwartungserwartungen speisen. Die Studien zum Umgang der Verwaltungen mit diesen Erwartungen beschreiben überwiegend die auftretenden Konflikte, Widersprüche und Ambivalenzen, ohne zu einem Verständnis der internen Dynamiken der Organisation zu gelangen. Denn die organisationale Akzeptanz von Governance und Partizipation als gesellschaftliche Werte bildet die unhinterfragte Prämisse der Studien. Es bleibt dann am Ende nur die Diskrepanz von Wertebekundung und mangelnder Umsetzung festzustellen, die dann als offene Aufgabe vor allem für das Personal formuliert wird. Dessen Agency zwischen Strukturanpassung, -autonomie und -veränderung (Bazzani 2023) soll positiv auf Erwartung von Partizipation, Ko-Kreation und Teilnahme an Governance-Prozessen bezugnehmen.

¹⁶ Wobei das schon von Solow (1957) vorgebrachte Argument der Abhängigkeit (nationalstaatlichen) Wohlstandes vom technischen Fortschritt mit der aufkommenden Innovationssemantik als ökonomischer Leitidee (Godin 2015: 255 f.) als Grundlage für die Erbringung staatlicher Wohlfahrt unter wirtschaftspolitisch gänzlich anderen Konsequenzen scheinbar komplementär fortgeführt wurde (ders.: 272 mit Bezug auf Freeman 1982[1974]).

Die antizipierte Notwendigkeit zur (eigentlich tautologischen) Einbettung scheint sich aus den dabei beobachteten Widerständen der Organisationsstrukturen zu ergeben. Das heißt nichts anderes, als dass der von diesen Stellen erzwungene Wandel von der Organisation begrüßt werden möchte.

Jedoch verdeckt die Formel der Einbettung nur die Probleme, die mit den Appellen unzureichend adressiert werden. Hierin kann man die Schwäche neoinstitutionell argumentierender, normativer Ansätze vermuten, die sich kaum für organisationale Strukturen und die Frage interessieren, wie es für diese möglich sein kann, aus multiplen Umweltimpulsen Informationen für die eigenen Strukturen zu gewinnen, ohne die eigenen Prozesse zu gefährden – eben wie eine Governance-Verwaltung möglich ist. Dabei ist die ebenfalls voraussetzungsvolle Wertepremisse der an Partizipation interessierten aktiven Bürgerschaft noch gar nicht berücksichtigt. Neoinstitutionalistisch argumentierende Organisationsforschung fällt es entsprechend schwer, zu erklären, wie Organisationen externe Anforderungen umsetzen, verändern oder entkoppeln und wie deren Eigendynamik solche Prozesse steuert (Besio 2015: 166 f.). Genau diese Prozesse und Dynamiken der Organisation sind aber essentiell, um den Umgang der Verwaltung mit Partizipationsanforderungen auf der Organisationsebene zu verstehen. An dieser Stelle, so Besio (ebd.: 167), wäre der von Luhmann geprägte starke Organisationsbegriff hilfreich, um „die Abhängigkeit jeder Organisation von ihrer eigenen Verfasstheit und Geschichte“ zu verstehen, die spezifischer ist als die allgemeine Einbettung in gesellschaftliche Kontexte. Damit sollte die Frage zu beantworten sein, wie spezifische Reaktionen von Organisationen auf gesellschaftliche Erwartungen oder gar Krisen mit ihren spezifischen Strukturen und Dynamiken zusammenhängen (Besio und Meyer 2018). Jenseits der deskriptiven Was-Fragen dringt man erst mit Wie-Fragen nach deren Möglichkeit und deren Bedingungen zum Kern des Problems: Statt mehr oder weniger normativ und präskriptiv zu fragen, *was* in der Verwaltungsorganisation zu verändern ist, soll besser gefragt werden, *wie* Veränderungen durch Strukturen ermöglicht werden. Das war bekanntlich eine wesentliche methodische Prämisse Luhmanns (2000b: 43 f.), die er auch für die Organisationstheorie in Anschlag brachte. Mit einem entsprechenden Interesse an Organisationsstrukturen, statt sich mit den eigenen Forschungsbemühungen als Anleitung zur andauernden Renovierung der Organisationsfassade mit anderen und häufig ähnlich lautenden Werten misszuverstehen und evaluatorisch

anzumahnen (so etwa Hwang 2023: 10), lassen sich dann auch die Bedingungen für Veränderungsmöglichkeiten in der Organisation empirisch untersuchen. Die allseits beobachtbaren Konflikte und Spannungen innerhalb von Organisationen sind nicht nur als widersprüchliche oder „konkurrierende Logiken“ (Reay und Hinings 2009) zu konstatieren, denen mit Appellen zur gemeinsamen Orientierung an unterstellte Werte beizukommen wäre. Die Widersprüche, die sich als strukturelle Paradoxien herausstellen, müssen daraufhin beobachtet werden, wie sie im organisationalen Alltag operational bewältigt werden, indem sie unterschiedlich entfaltet werden (Luhmann 2000b: 43).

Verwaltungsorganisation in potentialisierender Transformation

Den Wandel der öffentlichen Verwaltung unter dem Druck komplexer Problemlagen und multipler Störimpulse untersuchen Pors und Andersen (2019) in ihrer Studie anhand zahlreicher Beispiele organisationaler Selbstbeschreibungen, Vorgaben struktureller Entwicklungsziele und Beratungsempfehlungen sowie auf Beratung beruhender Reflexionen in Dänemark. In ihrem materialreichen Buch, in dessen zeitlichem Umfeld bestimmte Aspekte in zahlreichen Artikeln vertieft oder zugespitzt werden, wenden sich Pors und Andersen mit einem systemtheoretisch inspirierten Theorieapparat der Transformation der öffentlichen Verwaltung anhand der Produktion und Perzeption von Erwartungen an dessen Management zu.

Dabei fragen sie, auf welche Bezugsprobleme der Verwaltung die Strömungen der neuen Managementliteratur reagieren. Sie heben die grundlegenden, oft widersprüchlichen Logiken und Prinzipien hervor, die diese Probleme verursachen und weisen auf die dafür vorgeschlagenen Lösungen. Um die Frage zu beantworten, wie Verwaltungsmanagement, Innovation und Zusammenarbeit in spezifischen sozialen Praktiken funktionieren, plädieren sie für eine abstrakte Begriffsarbeit anstelle der Verwendung unspezifischer und metaphorischer Managementbegriffe. Im Gegensatz zu normativen Kritiken, im Sinne eines Abgleichs von Beobachtungen der Realität mit einem bestehenden Ideal, werden Gegenwartsdiagnosen vorgenommen, die die Herstellung und Veränderung von Bedingungen des Managements beschreiben. Der Fokus liegt damit auf den Spannungsverhältnissen im Verwaltungsmanagement, die durch gesellschaftliche Entwicklungen und innerhalb gegenwärtiger Managementideale entstehen. Die unauflösbaren Spannungen oder

Widersprüche, die allen sozialen und kommunikativen Formen innewohnen, bleiben meist auch dann bestehen, wenn ein neues Ideal oder eine neue Managementtechnik als Lösung für ein bestimmtes Problem übernommen und angewandt werden; es können auch neue Spannungen und Probleme auftreten.

Pors und Andersen nennen drei paradoxe Spannungsverhältnisse als Leit motive für ihre Untersuchung des Verwaltungsmanagements entlang von Idealen, Diskursen und Praktiken: die Paradoxien von Management und Selbstmanagement, von Differenzierung und Einheit sowie von Gleichzeitigkeit und zeitlicher Integration. Mit Fokussierung auf diese abstrakten Spannungsverhältnisse unterscheiden sich die Autoren schon von den oben kursorisch dargestellten Studien, die Spannungen und Widersprüche wie etwa zwischen verschiedenen Rollenerwartungen in der Verwaltung (Blijleven und van Hulst 2022; Blijleven 2023) als Ergebnis konkreter Prozesse beobachten und diskutieren, ohne zu den strukturellen Bedingungen dafür vorzudringen. Indem Pors und Andersen (2019) von den genannten paradoxen Verhältnissen bei ihrer Untersuchung der strukturellen Veränderungen des dänischen Wohlfahrtsmanagements ausgehen, können sie einerseits für Organisationen allgemeingültige Aussagen treffen, diese aber andererseits anhand konkreter Beispiele plausibilisieren. In historischer Perspektive treten bestimmte Organisationformen der Verwaltung und Steuerung, der Mitgliedschaft und der Vorstellungen über Bürgerschaft und dem Staat auf, die mit entsprechenden organisationalen Zeitvorstellungen einhergehen und als Masterplan den organisationalen Aufbau dominieren. Pors und Andersen bemerken einen Formenwandel, der nicht als Substitution, sondern eher als Ergänzung im Sinne weiterer Möglichkeiten auftritt. Dabei erfährt die jeweils neueste Form erhöhte Aufmerksamkeit vom Management, wodurch sich der Fokus für die zu bevorzugende Einrichtung organisationaler Strukturen verschiebt.

Konkret bestimmen sie am Beispiel des Wandels der öffentlichen Verwaltung in Dänemark vier idealtypische Organisationsformen, die immer in verschiedenen Kombinationen koexistieren. Die Formen lösen sich also nicht ab, sondern richten sich nebeneinander ein. Bei ihrer Genealogie bewegen sich Pors und Andersen durchaus im Kanon der Organisationsforschung. So stellen auch sie die „formale Bürokratie“ an den Anfang der von ihnen präsentierten Entwicklung. Darauf entwickelte sich eine sektorale Verwaltung ab den 1960er Jahren. Etwa 30 Jahre später beginnt die

von ihnen sogenannte Supervisionsverwaltung die Überlegungen und Praktiken des Managements zu beherrschen. Wiederum nach etwa 30 weiteren Jahren bestimmen die von ihnen unter dem Stichwort Potentialisierung diskutierten Formen die Zukunftsdebatten der Verwaltung. Auffällig ist bei dieser idealisierten Verlaufsdarstellung, dass sich zu allen Verwaltungsformen parallele Erörterungen zu Industrieorganisationen finden, wobei die entsprechende Thematisierung hier etwa um ein Jahrzehnt früher begann. So beschreibt zum Beispiel Drucker (1949) die sektorale, dezentrale Organisationsstruktur von General Motors seit den 1930er Jahren als Grundlage für die lange beherrschende Stellung auf dem US-amerikanischen Automarkt, wobei das damit einhergehende Managementmodell von der damaligen Eisenhower-Administration zum Vorbild genommen wurde (Drucker 1986 [1954]: 3). Ebenso erinnert die Supervisionsverwaltung an das Lean-Management-Modell, welches wiederum in der Autoindustrie, nämlich von Toyota entwickelt wurde (Womack, Jones und Roos 1990).

Die Sukzession der Leitideen von der formal-bürokratischen über die sektorale und die Supervisionsorganisation bis hin zur Potentialorganisation weist nach Pors und Andersen (2019) auf die Transformation des Verwaltungsmanagements von eindeutigen, klaren und faktenbasierten zu flexiblen Prämissen. Die formale Bürokratie ist auf Planung und Fallbezug ausgerichtet, um die Fortführung der als richtig erachteten Zustände durch Lösung des Problems sicherzustellen. Die Sektoralverwaltung agiert hingegen problembezogen. Die hier als notwendig erachteten Veränderungsimpulse gehen von der Spitze der Organisation aus, weil dieser ein umfassendes Wissen unterstellt wird. Probleme der Planung kommen nun in den Blick, die sich auf eine gegenüber der Vergangenheit und Gegenwart verbesserte Zukunft richtet. Mit der Supervision wird die Quelle der Veränderungsimpulse nach unten verlagert. Weil von der breiteren Basis mehr Impulse erwartet werden als von der Spitze, kommt es nun vor allem auf deren Koordination nach Maßgabe aktuellen Wissens an. Dafür werden die über Projekte befristeten, thematisch und personell begrenzten Einheiten mit eigenem Budget und eigener Verantwortung ausgestattet. Die damit ermöglichte Reaktivität auf Impulse soll helfen, eine Vielzahl von Zukunftsbestimmungen hervorzubringen, die sich als vorläufig bewährte Alternativen für Entscheidungen anbieten. Das dafür notwendige Selbstmanagement der Einheiten erfordert im Organisationszusammenhang Koordination und weitere Abstimmung

hinsichtlich einer sektoral bestimmten Zukunft. Muss die formale Bürokratie Fälle lösen, bewältigt die sektorale Organisation sektoral anfallende Probleme, die Supervisionsorganisation aber verhandelt ihre Zukunft entlang der Gestaltung ihrer Prämissen, mit denen sie Probleme definiert. Das erinnert an das gestufte organisationale Lernmodell von single und double loop sowie dem deuterio learning (Agris und Schön 1996). Letzteres setzt mit der Reflexion über das Lernen ein, indem nicht nur die Bedingungen des Lernens, sondern auch die Möglichkeit anderen Lernens präsent gehalten wird (Bateson 1985: 219 ff.): Sicherheit und Unsicherheit werden auf diese Weise in ein gegenseitiges Steigerungsverhältnis gebracht.

Die Forderung nach Potentialisierung im Sinne einer andauernden Selbstreflexion über die Möglichkeiten der Herstellung von Leistungs- und Zukunftsbildern kam nach Pors und Andersen (2019) auf, weil die von der Verwaltung erzeugten Zukunftsbilder zweifelhaft erschienen. Denn die damit gemeinte Selbstverwaltung und Reaktivität erzeugte allenthalben Überforderung. Der Zweifel an der Haltbarkeit ergibt sich schon aus der Frage, wie angesichts des sich steigernden Verhältnisses von Sicherheit und Unsicherheit noch Redundanz gegenüber unbegrenzter Varietät erreicht werden kann. Inwiefern ist dieses Problem aber durch die Potentialisierung zu lösen? Für Pors und Anderson geht es nicht mehr um Zieldefinition anhand eines fixen Rahmens, sondern um die wiederholte Bestimmung des Rahmens als „flexible Prämissen“ (ebd.: 90) und der sich so ergebenden Möglichkeiten. Dann setzt die Verwaltung bei der Erbringung ihrer Leistungen nicht mehr allein auf Kollaboration, sondern verlangt nach Co-Creation (ebd.: 94 f.). Denn die teilautonomen Einheiten sind mit ihrer Selbststeuerung durchaus überfordert. Daraus ergibt sich für die Koordination von Supervisionsorganisationen das Risiko, zu scheitern: Die Supervision mündet im Paradox der Kontrolle der Selbstständigkeit (ebd.: 103), worauf auch schon Kühl (2001) hinwies.

Die Potentialität hingegen nimmt Impulse der untergebenen Einheiten zur Kontrolle der eigenen Prämissen auf, unter der Voraussetzung der fortgesetzten Selbstmotivation. Dafür sei „Partnerschaft“ (Pors und Andersen 2019: 172) statt in Hierarchie fixierte Beziehungen entlang von Stellen notwendig. Statt implizierter Verpflichtungen gegenüber bestimmten Aufgaben, kommt es nun auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Bearbeitung von Problemen an, wodurch die

Beziehung nach innen wie nach außen offen für zukünftige Entwicklungen bleibt. Die Kolleginnen und Kollegen treten zu temporären engagierten Lösungskollektiven zusammen. Diese kollegiale Partnerschaft unterstützt die wiederum als Partner verstandenen Bürgerinnen und Bürger bei der Bewältigung ihres Problems. In diesem Sinne bestätigen die partnerschaftlichen Verwaltungsangestellten den aktiven Bürgerstatus des individualisierten Publikums. Auf diese Weise lassen sich die von der aktiven Bürgerschaft eingebrachten Probleme als Ressource für weitere organisationale Möglichkeiten von Prämissen nutzen (ebd.: 182). Das wirft Fragen zur Differenzierung der Organisation gegenüber der Gesellschaft auf und verändert das Verhältnis von Leistungs- und Publikumsrollen. Jetzt kommt es auf die Unterstützung bei selbst festgestellten Problemlagen als Hilfe zur Selbsthilfe an. Das aber stößt tendenziell an Fähigkeitsgrenzen auf beiden Seiten. Deshalb greift der unterstellte Kooperationsmodus der Beziehung nicht mehr, sondern im ebenso nur unterstellbaren Modus der Partnerschaft muss immer mit Hilfebedarf einer Seite bei der gemeinsamen Lösung des Problems gerechnet werden. In diesem Sinne ist die Verantwortung für getroffene Entscheidungen auf beide Seiten gleichmäßig verteilt, die Gefahr der Enttäuschung ebenso. Darum benötigt die Partnerschaft ein Enttäuschungsmanagement.

Unter der Überschrift „Staat der Potentialisierung“ weiten Pors und Andersen den Blick schließlich auf den Primärbezug der Verwaltungsorganisationen. Ganz im Sinne von Governance wird die Gesellschaft als Politikfeld verstanden, wobei die zunehmende Allzuständigkeit mit zunehmender Machtlosigkeit einhergeht. Die Zuständigkeiten müssen nun immer wieder in sachlicher und sozialer Hinsicht ausgehandelt werden. Die komplexer erfassten Problemlagen lassen sich immer weniger nach bewährten Mustern lösen. Der Staat und damit dessen Verwaltungen fungieren vielmehr als ein Formenreservoir, das je nach konkreten Erfordernissen aktiviert wird. Die in den Organisationen dabei auflaufenden Systeminterferenzen sollen als Gelegenheiten für Optionsgewinne zukünftiger Innovativität genutzt werden, indem die Steuerungsüberschüsse der verschiedenen Systeme über strukturelle Kopplungen die organisationale Selbststeuerung informieren. Diese besteht dann vor allem aus an Prinzipien orientierten Anleitungen, statt konkreten Interventionen. Jedoch erfordert die über die gesellschaftlichen Problemlagen eingeführte Polykontextualität der Verwaltung eine immer als vorläufig behandelte Selektion

relevanter Kontexte. Denn das Rauschen wird auf diese Weise für die Potentialorganisation zur Ressource, mit der mögliche Lösungen für mögliche Probleme antizipiert werden sollen. Die aktuellen Lösungen werden dann als nächstbeste in ihrer Vorläufigkeit kenntlich, sodass Revisionen immer mitbedacht werden müssen.

Für die von Pors und Anderson beschriebene Form der Potentialorganisation gibt es keine vergleichbaren Beschreibungen bei Wirtschaftsorganisationen. Jedoch lassen sich Hinweise finden: So wurden etwa die an unerwarteten Impulse flexibilisierte Rollenauffassung des Managements schon früher ausbuchstabiert. Seit den 1980er Jahren werden die Aufgaben für Manager nicht mehr nur als Aktivierung von Möglichkeiten vorhandener Potentiale auf der Grundlage von Alternativen beschrieben (Drucker 1954). Galt dies noch unter den Bedingungen der sektoralen Organisation, sollte mit der Orientierung auf Innovation jede und jeder in einer Organisation eine unternehmerische Perspektive einnehmen, mit der das Geschehen im Unternehmen und genauso in Verwaltungen sowie in deren Umwelt auf das Unerwartete, auf Störungen beobachtet werden, aus denen sich Chancen ergeben können (Drucker 1985). Ähnlich formulierte Baecker wiederholt die Rolle des Managements als kommunikative Störung (1999: 156 ff.). Unterstützt durch entsprechende Beratung bemüht es sich um eine Perspektivenerweiterung auf die organisationalen Strukturen und aktuelle Umweltimpulse, um die darin liegenden Möglichkeiten, die Potentialitäten zu erkennen (Baecker 2003: 257 ff.). In diesem Sinne, meinen Pors und Andersen (2019), strebt die Potentialorganisation danach, die sich aus den Paradoxien ergebenden Konflikte strategisch zu nutzen, indem sie andauernd ihre sachlich, sozial und zeitlich markierten Grenzen neu definiert. Darüber hinaus erinnert die strukturelle Vorläufigkeit der Potentialorganisation an die frühe Etablierungsphase sogenannter Start-ups, deren vordringlichste Aufgabe nicht die Leistungserbringung ist, sondern die Einwerbung von Leistungen für die Ermöglichung versprochener Leistungen (siehe Rubach 2024).

Hinsichtlich der aktuellen Anforderungen der Governance erleben sich administrative Verwaltungen unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Erwartungen ausgesetzt. Dabei nimmt nicht nur die Intensität widersprüchlicher Anforderungen der Legislative und der aktiven Bürgerschaft an die Verwaltung als administrative Exekutive zu. Ebenfalls spannt die thematische Vielfalt der an sie herangetragenen

Probleme ein komplexes und widersprüchliches Wirkungsfeld auf. Das leitet die Erwartung einer permanenten Überschreitung bestehender Erwartungshorizonte, Handlungs- und Denkweisen der Verwaltung an. Darin erkennen Pors und Andersen die Potentialisierungserwartung, die auf die Auflösung von Prämissen abzielt und von der Organisation und ihren Mitarbeitenden verlangt, ihre Strukturen, Gewohnheiten, Kompetenzen, Annahmen und Denkweisen ständig in Frage zu stellen.

Für Pors und Anderson ist die strukturelle Fähigkeit zur Potentialisierung von zentraler Bedeutung für die Verwaltung, aber wohl auch für alle anderen Organisationen, um die zunehmende Dichte nicht mehr zu ignorierender und darum irritierender Umweltimpulse produktiv zu bewältigen, das heißt, diese Impulse nach Informationsgehalten zu beobachten und diese Informationen strukturell weiterzuverarbeiten. Damit sind nicht zuletzt die oben erwähnten Veränderungen von Leistungs- und Publikumsrollen als gegenseitige Erwartungsstrukturen im Verhältnis von Leistungserbringung und Leistungsempfang betroffen. Inwiefern aber bewirkt die durch zunehmende Irritationsdichte veranlasste Informationsverarbeitung Veränderungen organisationaler Strukturelemente nicht zuletzt in der öffentlichen Verwaltung?

Andersen (2020) erläutert dazu die Potentialisierung als eine Lockerung des Verhältnisses beziehungsweise der Kopplungen zwischen öffentlicher Verwaltung und sozialen Funktionssystemen. Organisationen der öffentlichen Verwaltung haben diese Beziehungen aufgrund ihrer leistungsbezogenen, thematisch engen Selbstbeschreibungen für sich als konstitutiv verstanden. Aus Andersens Sicht versuchen die Verwaltungsorganisationen mit neuen Konzepten wie „Co-Creation“, „Public Value“ oder „New Public Governance“ und ähnlichem diese Beziehungen zu lockern und so über das New Public Management hinauszugehen, um den divergierenden Anforderungen in einer sich immer stärker ausdifferenzierten Gesellschaft gerecht zu werden. Damit werde eine „innere Evolution des öffentlichen Sektors“ (ebd.: 2) vorangetrieben. Indem Organisationen die Form und ihre Strukturen beschleunigt flexibilisieren, indem sie zwischen formalisierten, sektoralisierten, supervisierten und potentialisierenden Formaten nach Bedarf wechseln, steigern sie ihre eigene Komplexität gegenüber der Umwelt. Fraglich ist, welche Strukturelemente von diesen Wechseln oder sogar parallel geführten Formaten betroffen sind, ob der so erreichte Freiheitsgewinn gegenüber den Umweltpressionen an Kapazitätsgrenzen

struktureller Ressourcen führt und wie bei beschleunigter Flexibilisierung der Strukturformate überhaupt noch die Differenzierung der Organisation gegenüber der Umwelt aufrechterhalten werden kann. Die darin angelegte Überforderung kann mit der schon von Brunsson (2006) beobachteten Diskrepanz zwischen kommunizierter Absicht und strukturell relevanter Umsetzung vermieden werden. Der vorgetragene Glaube an die Notwendigkeit der Realisierung des (rationalen) Ideals motiviert dann eine Reform, die dann aber lediglich zur Re-Deskription vorhandener Strukturen reicht (Brunsson 2006). Der flexible, potentialisierende Gebrauch verschiedener Strukturformate wäre dann selbst nur wieder eine Suggestion im Karussell der Management-Moden (Kieser 1996). Indem Pors und Andersen ihre Ideen zu den flexibilisierten und potentialisierenden Strukturformationen der öffentlichen Verwaltung vor allem aus Beschreibungen vom und Appellen an das Management gewinnen, stellt sich die Frage nach deren empirischer Realität oder der Möglichkeit ihrer Realisierung und deren Bedingungen.

Die andauernde Transformation der Verwaltungsorganisationen gilt Andersen und Pors (2023) bereits als Indikator für die Tatsache der Potentialisierung. Verwaltungsleitungen suchen nach neuen Potentialitäten, ohne sich von Planung als zielorientierter Gegenwartsfestlegung oder gegenwärtiger Zukunftsbeobachtung nach gegebenen Möglichkeiten festlegen zu lassen. Es gehe diesen vielmehr um die Ausweitung der Gegenwart und deren Möglichkeiten. Kann dieser Impetus noch mit der von Baecker (2003) beschriebenen Aufgabe des Managements zur Unruheerzeugung durch Perspektivenerweiterung gefasst werden, geht es Andersen und Pors doch um mehr: Nicht die Realisierung der Potentialität stellt den Zweck der Erweiterung dar, sondern die Potentialisierung von Potentialität, indem gegebene Möglichkeiten als historische Bindungen aufgeben werden, um weitere Möglichkeiten bestimmen zu können. Statt der Fixierung setze die Potentialorientierung mit ihrer Zukunftsperspektivierung auf die Steigerung von Kontingenz und Unsicherheit, um Möglichkeiten zu potentialisieren. Es geht darum, Fixierung überhaupt zu vermeiden. Allerdings erfolgt die organisationale Kommunikation über Entscheidungen als zugespitzte Selektionen aus Möglichkeiten. Dadurch wird die als Potentialitäten thematisierte Kontingenz doch auf eine Notwendigkeit festgelegt.

Die aktuellen Verwaltungsorganisationen orientieren sich an Potentialitäten um ihrer selbst willen, weil sie glauben, nur so gegen die wahrgenommene Entropie der Umwelt bestehen zu können. Hinweise darauf lesen Andersen und Pors aus der Entwicklung der dänischen Verwaltung ab, deren Management seit 2000 vermehrt auf die Erwartung des Unerwarteten setze, mit der die anfallenden Fixierungen immer wieder neu überwunden werden können sollen. In der Potentialitätsverwaltung werden alle Strukturen prozessualisiert, indem sie mittels Expertenwissen und am jeweils aktuellen Fall orientiert einer andauernden Revision unterzogen werden. Als Experimentieren und grenzüberschreitendes Denken geben Andersen und Pors (2023: 5902) eine Idealbeschreibung aus einem dänischen Management-Magazin von 2010 wieder. Deutlich wird hieran, dass die Leitung Potentialisierung von den nachgeordneten Abteilungen der Verwaltungsorganisationen fordert: Mit der unkontrollierbaren Umwelt soll dem immer voreiligen Abschluss der eigenen Strukturen widerstanden werden. Anzumerken ist, dass Festlegungen (fast unter der Hand) gleichwohl erfolgen, wenn weiterhin eine Leitung über hierarchische Kommunikationswege Vorgaben macht und die Potentialisierung der Organisation entlang ihren zweckdienlichen Operationen erfolgt, um dabei neue Möglichkeiten zu erkennen. Die auffordernden Semantiken zur Grenzüberschreitung und Überbietung bleiben so in einem verbindlichen Rahmen – hier der Supervision. Diese Grenzüberschreitung innerhalb von Grenzen erinnert dann wiederum an die Paradoxien der Selbstständigkeit (Kühl 2001). Der Widerspruch zwischen Grenzerhalt und -überschreitung wird nach Anderson und Pors (2023) allerdings über Temporalisierung gelöst. Indem alle Strukturen auf Vorläufigkeit umgestellt werden, soll Potentialisierung möglich sein. Konkret wird die Zukunftsorientierung als zukünftige Gegenwart verdoppelt: Als Zukunft gilt zunächst der gegenwärtig sichtbare Horizont der Entscheidungspraxis. Dieser wird nach Abweichungsmöglichkeiten von gängigen Mustern, Einstellungen und Praktiken beobachtet. Konkrete Mittel dafür seien Partnerschaften, Zukunftworkshops, Dialogstrategien, relationale Koordinierung, Agilitäts- und Wertemanagement, Co-Creation und Innovationsspiele. Die eigene Vergangenheit soll den Bereich möglicher Zukünfte weniger oder gar nicht determinieren. Entscheidungen werden möglichst lange aufgeschoben und operative Reversibilität erhöht. Die so gewonnene Unbestimmtheit hält die Gegenwart als Zeitfenster offen, um multiple und gleichzeitige Kommunikationsströme zu synchronisieren und

rekursive Kommunikation miteinander zu verknüpfen. Die Potentialität von Entscheidung lässt sich dann ohne zu harte Zeitpressionen abschätzen, etwa in Form von Testläufen wie sie dänische Wohlfahrtsorganisationen praktizieren. Damit könne Zukunft ausprobiert und eventuell durch eine andere (kontrolliert) ersetzt werden.

Die währenddessen koexistierenden verschiedenen Organisationsformen tendieren jedoch zu Konflikten aufgrund der unterschiedlichen Entscheidungsmodi und Umgangsweisen mit Zeit. Auch hier empfehlen Andersen und Pors (ebd.: 5903) eine Lockerung zeitlicher und sozialer Verhältnisse durch Vorbehalt, Unverbindlichkeit und Vorläufigkeit aller strukturellen Aspekte. Da Festlegungen aber unumgänglich sind, sollen diese konkret für jeden Fall bestimmt werden, ohne dass diese auf Allgemeingültigkeit anhand von Regeln oder Verfahren orientiert werden könnten. Jede Festlegung gilt es andauernd aufzuheben, um so die „requisite variety“ der Operationen zu erhöhen und ihre Strukturen fortlaufend zu transformieren.

Die Komplexität der Gesellschaft stellt Organisationen und nicht zuletzt die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen vor Herausforderungen, die umso größer werden, als diese immer weniger pauschal nach abgesicherten Verfahren, Vorschriften und Regelungen bewältigt werden können. Die Gültigkeit der Selbstbeschreibung als Hort der Rationalität, Ordnung und Sicherheit gegenüber den Belangen gesellschaftlicher Umwelt war mit der Formalorganisation scheinbar unbezweifelbar gegeben. Seitdem verliert die Aussage zunehmend an Orientierungskraft, wie Pors und Anderson zeigen, und wie das von vielen anderen Autoren schon zuvor registriert wurde. Doch Pors und Andersen thematisieren die herausfordernde Komplexität der Gesellschaft nicht nur als Ressource für einen variierenden Strukturaufbau, worauf schon zuvor hingewiesen wurde (Baecker 1997), sondern als Flexibilisierung des Auf- und auch des damit einhergehenden Abbaus. Die Potentialität gesellschaftlicher Komplexität potentialisiert die strukturelle Reproduktion und damit das Selbstverständnis von Verwaltungen und Organisationen überhaupt. Die Organisation wird dabei zu einem Medium, das als zeitlich, sozial und sachlich punktuell ausgehandelter Leistungszusammenhang eine eher kurzfristige Form annimmt.

Aus dieser Zuspitzung ergeben sich eine Reihe von Fragen an die theoretischen Vorstellung von Organisationen im Sinne ihrer Bedingungen sowie an die empirische Möglichkeit solcher fluiden Strukturen. Hinsichtlich der empirischen

Möglichkeit, der unter dem Stichwort Potentialisierung empfohlenen radikalen Fluidität organisationaler Strukturen, kommen Kosten der so eventuell erzielten Erhöhung der Reaktionsfähigkeit in den Blick: Wie kann eine Organisation unter diesen Bedingungen als Adresse von Kommunikation identifizierbar bleiben oder die Verlässlichkeit erwartbarer Leistungen gewährleisten? Wird sie durch ihre erhöhte Reaktivität auf die gesellschaftliche Umweltkomplexität nicht in gleicher Weise kontingent, wenn die *resistente* Eigenkomplexität der Organisationsstrukturen zusammen mit der (trotz aller Vorläufigkeit) Finalität von Entscheidungen suspendiert wird? Dann werden systemische Strukturanforderungen an zeitliche Stabilität, sachliche Kohärenz und soziale Kontinuität kaum noch möglich sein, die Organisationen als aufeinander verweisende Entscheidungszusammenhänge von ihrer Umwelt unterscheidbar machen. Mit der anscheinend notwendig erachteten totalen Offenheit und Flexibilität gegenüber Umweltirritationen durch Vermeidung von Schließungen bis hin zur Erwartung des Unerwarteten wird die Organisation abhängig von der Umweltkomplexität in der Gesellschaft und ihre Leistungserbringung und somit der konstitutive Zweck prekär bis zur Unmöglichkeit.

In dieser Konsequenz wird im Grund die Idee der Organisation aber aufgegeben und ähnelt der von Tacke (2015) aufgezeigten „Fluchtbewegung“. Gleichwohl ist die in der Potentialisierung aufgehobene Idee der Komplexitätsnutzung aufzugreifen, die als Ressourcen von Varietät ein wichtiger Moment der Strukturreproduktion ist. Umso mehr muss nach den Bedingungen für die Möglichkeit gefragt werden, mit der die Leistungsfähigkeit der Organisation durch die Komplexitätsausnutzung im Sinne der Potentialisierung zu steigern ist. Dazu finden sich schon eine Reihe organisationstheoretischer Ideen, die sich mit dem Strukturwandel von Organisationen befassen haben.

Organisatorische Dynamiken als öffnende Schließung: Multireferentialität, Differenzierung und strukturelle Kopplungen

Die von Pors und Andersen seit 2016¹⁷ präsentierten Ideen zur Flexibilisierung der Strukturen erinnern nicht nur in einigen Aspekten an Beiträge zum Wandel von Organisationen in Innovationsprozessen. Daran lassen sich Überlegungen zu

¹⁷ Die englische Ausgabe ihres 2019 auf Deutsch erschienen Buches wurde drei Jahre zuvor veröffentlicht, siehe Andersen und Pors (2016).

Bedingungen und empirischen Möglichkeiten anschließen. Zunächst aber müssen die Probleme benannt werden, die sich aus den Ausführungen Andersens und Pors' zur Potentialorganisation ergeben. Hiervon ausgehend, lassen sich die Strukturbedingungen benennen, auf deren Gestaltbarkeit unter den aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten anhand der empirisch festgestellten möglichen Formen geschlossen werden kann.

Mit der Idee der Potentialitätsorganisation richten Pors und Andersen die Aufmerksamkeit auf die Dynamisierung organisationaler Strukturen. Dabei zielen sie nicht auf eine zeitlich begrenzte Periode des Wandels, sondern auf einen permanenten Wandel. Sozialer Wandel verläuft als sozio-kulturelle Evolution ohnehin andauernd, ohne dass das explizit bemerkt werden muss. Stattdessen beruhigt die Illusion eines stabilen Betriebsmodus die Organisationen und Individuen gegenüber den Turbulenzen der Gesellschaft. Mit der Potentialorganisation aber soll auf diese Illusion verzichtet werden, soll der Wandel explizit gewollt sein. Davon betroffen sind die organisationalen Programme und daran ausgerichtete strukturelle Kopplungen, Steuerungsmodi über die organisationalen Kommunikationswege und über Personen vermittelte Kompetenzen. Insbesondere aber wird die organisationale Strukturproduktion durch Entscheidungen entlang von Prämissen adressiert, weil diese mit Schließungseffekten einhergehen, bei denen Alternativen zugunsten einer Selektion suspendiert und variable Potentialität in fixierte Aktualität transformiert werden. Indem Entscheidungen vermieden werden, programmatische Orientierungen offen bleiben, Kommunikationswege bedarfsweise eingerichtet und personengebundene Kompetenzen an Stellen je nach Fall abgerufen werden, um die Vielfalt gesellschaftlicher Impulse als Potentiale zu lesen, sind organisationsintern die Gestaltung von Stellen, die darauf gerichteten Erwartungen an Rollen und Leistungen sowie die Praxis der Verwaltung insgesamt betroffen.

Organisationen markieren ihren Bezug zur Gesellschaft im Rahmen ihrer Zweckprogramme. Hier geben sie sich in ihren funktionalen Selbstbeschreibungen eine Eindeutigkeit, der sie selbst gar nicht nachkommen können. Organisationen verweisen in ihrer Praxis immer auf „Multireferentialität“ (Wehrsig und Tacke 1992) oder „Multifunktionalität“ (Will, Steffen und Valentinov 2018). Darum sind sie nur anhand ihrer vielfältigen Bezüge auf mehrere Funktionssysteme zu beschreiben. So steht eine

Organisation oft vor Konflikten zwischen Erwartungen und Logiken aus verschiedenen funktionalen Ursprüngen, die sie aktiv mit ihren eigenen Strukturen bewältigen kann (Besio und Tacke 2023). Beispielsweise werden diese unterschiedlichen Erwartungen und Logiken durch interne Differenzierung in verschiedene Abteilungen entkoppelt: Nur selektive Austauschweisen und punktuelle Verknüpfungen werden durch die Organisationsstrukturen zugelassen. Oder die Erwartungen werden vermittels operativer und struktureller Kopplungen rekombiniert. Dabei werden spezifisch kodierte Informationen des einen Funktionssystems zu funktional anders kodierten Informationen (durchaus kreativ) translatiert, wofür bevorzugt Nebencodierungen im Sinne generativer Metaphern in Anspruch genommen werden (Krönig 2007: 140). Die Unterschiede zwischen den Funktionslogiken verschiedener Systeme werden dann in diesem Sinne nivelliert (Besio und Meyer 2018). Indem Organisationen funktional unterschiedlich kodierte Beiträge intern translatieren, sind sie in der Lage, selbst, das heißt, als spezifische Organisation, Funktionssysteme in bestimmter Weise strukturell zu koppeln (Baecker 2016; Lieckweg 2001; Luhmann 2000b: 397 ff.).¹⁸ Organisationen ermöglichen Funktionssystemen als „Treffraum“ (Lieckweg 2001) dann überhaupt Kommunikations- und Entscheidungsfähigkeit.

Die funktionale Multireferentialität von Organisation bedeutet vor dem Hintergrund weiterer funktionaler Ausdifferenzierung der Gesellschaft, dass ihre Funktionsbezüge vielfältiger und komplexer werden. Die Herausforderung besteht darin, dass bewährte Mittel zur Vermittlung unterschiedlicher Erwartungen und Mechanismen zur Kopplung verschiedener Systeme in Frage gestellt werden können oder zumindest neu angepasst werden müssen. Im Umgang mit Transformationen oder Krisen reagieren Organisationen aufgrund ihrer spezifischen strukturellen Bedingungen unterschiedlich (Besio und Tacker 2023). Entweder reagieren Organisationen auf symbolische Weise, indem sie die entsprechenden Erwartungen nur als Fassade aufgreifen, oder sie suchen nach neuen Optionen und Beziehungen zu ihrer Umwelt,

¹⁸ Da Luhmann in seinen Werken eine Vielzahl unterschiedlicher Aussagen über die Rolle von Organisationen im Hinblick auf strukturelle Kopplungen von Funktionssystemen trifft, hat Lieckweg (2001) mögliche Rollen von Organisationen in drei Varianten ausgeführt: Organisation als Voraussetzung für strukturelle Kopplung, Organisation als Kopplungssystem sowie Organisation als Vermittler struktureller Kopplung.

zum Beispiel durch die Schaffung neuer grenzvermittelnder Einheiten (Schnitt- oder Kopplungsstellen) oder durch die Einführung neuer Techniken der Mediatisierung. Dabei ziehen bürokratische Organisationen wie Verwaltungen es oft vor, flexiblere Strukturelemente hinzuzufügen, anstatt ihre Strukturen zu verändern (ebd.: 10).

Die vermittelnden operativen und mehr noch die strukturellen Kopplungen müssen dafür gelockert werden. Die „lose Kopplung“ (Weick 1976) in Organisationen ist zentral für die Erfüllung der Funktion struktureller Kopplung, die im Idealfall die Form eines „nichtbeliebigen Durcheinanders“ annimmt (Luhmann 2000a: 398; Baecker 2005). Luhmann (2000b: 341) sieht in der losen Kopplung, insbesondere der lockeren Verbindung von Entscheidungsprämissen und Entscheidungen, eine Bedingung für die Stabilität und Funktionssicherheit des Systems. Dies ermöglicht Organisationen, sich im Spannungsfeld von gleichzeitigen Anforderungen an Stabilität einerseits und Wandel andererseits sicher zu bewegen (Kühl 2011: 88).

Die Lockerung der Kopplungen ist ein wesentliches Moment der Potentialorganisationen. Die organisationale Struktur wird damit aus ihrer Verankerung fixer Erwartungen gelöst und für andere Möglichkeiten geöffnet. Insofern versteht Andersen (2020) die Potentialisierung als einen grundsätzlich anti-strukturellen Diskurs, mit dem der Horizont jenseits des Horizonts abzusuchen ist. Das Verhältnis von strikten und losen Kopplungen erläutert er anhand der von den Organisationen jeweils etablierten Differenz von Form und Medium, wovon abhängt, wie sie beobachten, kommunizieren und sich entwickeln. Jedoch ist nur schwer vorstellbar, dass über die Lockerung der Kopplungen die Strukturen gänzlich mediatisiert werden. Die Organisation ist vor allem immer schon Form. Andernfalls kann sie keine kommunikative Adresse sein, die Erwartungen hinsichtlich selbst annoncierter, funktional ausgezeichneter Zwecke bündelt. Das heißt, nicht nur trotz, sondern wegen der zunehmenden Multifunktionalität müssen sich Organisationen in ihrer Zwecksetzung entscheiden. Dafür müssen diese eine Vielzahl struktureller Kopplungen einrichten, mit der diese Zwecksetzung vielfältig informiert werden kann. Insofern steht hier nicht die Aufgabe zur umfassenden Lockerung von Kopplungen und Referenzen, sondern das Problem der Vermittlung von Strukturlockerung und -fixierung, von Varietät und Redundanz.

Anhand der oben bereits erwähnten Unterscheidung der vier idealisierten Organisationsformen der Verwaltung (Pors und Andersen 2019) wird das Verhältnis der referentiellen Form-Medium-Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und Funktionssystemen erläutert. Als formale Bürokratie operiert die öffentliche Verwaltung durch Verwaltungsentscheidungen, die mittels Konditionalprogrammen als regelgeleitete Fallbearbeitung getroffen werden und an frühere Verwaltungsentscheidungen als Prämissen anknüpfen (Andersen 2020: 9 f.). In der Form der sektoralen Verwaltung werden die Konditionalprogramme zunehmend durch Zweckprogramme ergänzt oder ersetzt. Der Fokus liegt auf der Steuerung von Zweck und Ergebnis sozialer Prozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung. So legen Gesetze als Entscheidungsprämissen nur fest, was rechtlich als Zweck gilt, während die Mittel offen und unmarkiert bleiben. Dementsprechend wird die Vielzahl von Form-Medium-Beziehungen durch Selbstorganisation und innere Differenzierung in Bezug auf das Organisationsziel bewältigt, indem jeder Abteilung ein bestimmtes Ziel gesetzlich vorgegeben wird, das sie an ein bestimmtes Funktionssystem und das entsprechende Kommunikationsmedium bindet (ebd.: 10 f.). Als Entscheidung über Prämissen für spätere Verwaltungsentscheidungen ist Planung in der Lage, die Zukunft zur Prämisse gegenwärtiger Entscheidungen zu machen und Unsicherheit zu absorbieren (Pors und Andersen 2019: 24). Die Supervisionsverwaltung sieht sich mit Erwartungen konfrontiert, die von der Organisation selbst definierten, aber teilweise widersprüchlichen Ziele zu erfüllen. Die Herausforderung besteht darin, dass immer mehr Form-Medium-Beziehungen auf die gleichen Fälle bezogen werden, die nicht mehr durch „Departmentalisierung“ gelöst werden können (Andersen 2020: 14). Die Aufgabe, heterogene Medien und Codes auszubalancieren und zu priorisieren, ohne sich auf ein bestimmendes „Supermedium“ zu beziehen, führt oft zu einem hohen Maß an Spannungen, die nicht zuletzt von den neoinstitutionalistischen Situationsbeschreibungen diagnostiziert werden. Für die Organisation ist es ein strategisches Grundproblem, den eigenen Horizont der Prämissen zu schaffen und neu zu gestalten, mit dem diese Spannungen bewältigt werden können. Dafür wird Strategie zur zentralen Entscheidungsform, die einen kontingenten Horizont unterschiedlicher Möglichkeiten eröffnet, indem sie Zukunftsszenarien entwirft und diese wiederum durch neue Zukunftsszenarien ersetzt (Pors und Andersen 2019: 24 f.). Die Verwaltung der Potentialorganisation ist im Wesentlichen ein

experimentelles Programm für den Umgang mit einer Vielzahl von Medien in Form einer Organisation. Sie reagiert dabei auf die Bedürfnisse nach flexiblen organisationalen Kopplungen verschiedener Form-Medium-Beziehungen. Die Idee, diese Vielfalt der Form-Medien-Beziehungen als Ressource und nicht als Stressquelle zu begreifen, erfordert die Bereitschaft zum „creative cutting“ (Pedersen 2014), zur Lockerung, Auflösung oder Entkopplung bestimmter Form-Medium-Beziehungen. Hier besteht die Strategie nicht mehr in der Multiplizierung von Zukünften, vielmehr geht es darum, eine Organisation zu schaffen, die in der Lage ist, die Komplexität ihrer Umwelt, der hochdifferenzierten Gesellschaft, zu reflektieren (Andersen 2020: 21).

Organisationen beobachten ungeachtet ihrer programmatischen Selbstbeschreibung die Gesellschaft in funktional vielfältiger Hinsicht. Aber sie lassen sich nicht einfach durch den jeweils aktuellen Funktionsbezug beeindrucken, sondern verarbeiten diesen intern in Hinsicht auf ihre selbstgewählte und maßgebliche funktionale Zwecksetzung. Die zunehmende Informationsdichte im gesellschaftlichen Umweltrauschen entsteht zum einen durch die fortschreitende funktionale Differenzierung und durch die Verdichtung der Kommunikationszusammenhänge aufgrund der Leistungssteigerung der verfügbaren Kommunikationsmedien. Alles gewinnt dann an Relevanz für eigene Strukturen, kann informativ für mögliche Entscheidungen sein, um als Prämissen verstanden zu werden. Doch gerade wegen dieser möglichen Relevanz muss nach Prämissen ausgewählt werden, die die Organisation nur selbst bestimmen kann, weil sie darüber entschieden hat. Es muss auch über Umwege entschieden werden, weil immer nur bestimmte Zwecke erfüllt und dafür nur ausgewählte und nicht alle Mittel vorgehalten werden können. Wenn dafür die internen Strukturen immer wieder zueinander arrangiert werden als Abteilungen, als Projekte oder fallweise Netzwerke, wirft das die Frage nach der Verantwortung für auch hier zu treffende Entscheidungen auf. Denn bei der Lösung von Aufgaben, Zielen oder Fällen muss Auskunft über die Richtigkeit der Lösungen anhand von Referenzen eingeholt werden. Prioritäten lassen sich nur an solchen Referenzen, eben an Prämissen begründen und damit entscheiden. Inwiefern hier die organisationsweite Zwecksetzung die Entscheidungen in Abteilungen, Projekten oder Fall-Netzwerken informieren, muss letztlich von Personen auf den betroffenen Stellen entschieden und von den jeweilig hierarchisch höheren Stellen kontrolliert werden.

Personen, Stellen, Kooperation und Mitgliedschaft

Stellen in Organisationen sind kontingente Schnittpunkte von Kommunikationswegen, Programmen und Personen. Indem damit bestimmte Aufgaben markiert werden, bündeln sich hier verschiedene Entscheidungsprämissen. Zugleich sind sie aber leer (Luhmann 2000b: 234). Erst die sie besetzenden Personen stabilisieren Stellen vermittels ihres Stils bei Kommunikation und Entscheidungen hinsichtlich der Koordination der Entscheidungsprämissen (ebd.: 231). Durch diese persönlich realisierte Kontinuität verknüpfen sich mit den Stellen personenbezogene Erwartungen (Luhmann 2005) an Leistungen aufgrund von Kompetenzunterstellungen. Anhand der Personen werden Stellen als Kommunikationsadressen identifizierbar. An sie richten sich nicht zuletzt Erwartungen zur verlässlichen Leistungserbringung entsprechend der mehr oder weniger klaren Zwecksetzung.

Indem Entscheidungsprämissen letztlich durch Personen auf Stellen koordiniert werden, laufen die funktionalen Widersprüche und Vermittlungsbedarfe bei ihnen auf. Das stellt einen hohen Anspruch an die Kompetenz der Personen auf diesen Stellen nicht zuletzt in den öffentlichen Verwaltungen und erst recht, wenn diese Stellen Publikumskontakt vorsehen. Personen auf solchen Grenzstellen müssen kompetent sein, Toleranz von Ermessensspielräumen zu nutzen, um widersprüchliche Anforderungen und Entscheidungsprämissen zu koordinieren. Das wurde schon von neoinstitutionalistischer Seite bemerkt: Die Agency der jeweiligen Mitarbeitenden soll die Lösung wie ein Katalysator herbeiführen. Dafür wäre in Potentialorganisationen die Verbindlichkeit von Prämissen durch hierarchische Verhältnisse in Vertrauen auf gute Lösungen durch partnerschaftliche Verhältnisse umzustellen (Pors und Andersen 2019: 172). Mit der Vorstellung von Potentialorganisationen wird diese Anforderung an die Kombination als Lösung von Prämissen und der Ko-Produktion mit dem Publikum noch gesteigert, das in der Verwaltung nicht mehr nur als Bürger, sondern heute als Klient oder Kunde, besser aber ebenfalls als Partner angesprochen wird.¹⁹ Der Projekt- und Fallbezug setzt dann zunehmend auf die Integration der Leistungsbezieher als Mitgestalter eines spezifischen Problem-Lösungs-Zusammenhangs und damit des Erfolg der Leistung (Büchner 2018: 79).

¹⁹ Kundenorientierung als Managementaufgabe wurde in der ersten NPM-Reformphase stark betont. In der darauf reagierenden Reformwelle der „Bürgerkommune“ wurde der Fokus wieder zurück auf den „Bürger“ gerichtet, dem „Service“ angeboten wird (siehe Behnke 2009).

Zugleich ist dieser Erfolg kaum zu kontrollieren, sondern muss auf personales Vertrauen setzen. Das wird notwendig, wenn das Vertrauen in die adressierte Organisation nicht mehr ohne weiteres gegeben ist. Im Grunde sind Organisationen besser in der Lage als Personen, komplexe Problemzusammenhänge zu bewältigen (Luhmann 1973). Insofern ist Systemvertrauen nötig und in den meisten Fällen selbstverständlich. Das macht persönliches Vertrauen nicht obsolet. Bei konkreten Anlässen, insbesondere an den Schnittstellen zum Publikum, ist dieses wiederum auf das Vertrauen in Personen angewiesen (Giddens 1990).

Auch intern werden für andere Stellen Leistungen erbracht oder Ansprüche ermöglicht, gerade auch, wenn formale oder verfahrenstechnische Vorschriften diese zu blockieren drohen. So werden etwa Ausstattungsanforderungen nur soweit ausgeflaggt, dass sie nicht die Genehmigungszuständigkeit übergeordneter Stellen erreichen. Oder es werden Vorgänge und Anforderungen durch solche Kategorien maskiert, die zu den sonst unerreichbaren Verfahren passen. Dann wird es auch möglich, dass aufgrund des andauernd irritierenden, gleichwohl passfähigen (vor allem: sachlich erwartbaren, sozial begrenzten und zeitlich befristeten) Agierens einer Person deren eigentlich randständige Stelle über einen längeren Zeitraum mit unhintergebarerer Strukturbedeutung aufgewertet wird (John und Jöstingmeier 2020). Klar wird damit: Die Koordination der widersprüchlichen Anforderungen und Entscheidungsprämissen hängt von den Personen auf der jeweiligen Stelle ab. Damit gerät das organisationale Strukturelement der Mitgliedschaft in den Blick. Probleme werden unter den erhöhten Anforderungen insbesondere bei den Bindungsmotiven, der Beteiligung und der Praxis erwartet (Aderhold, Wetzel und Rückert-John 2009). Das heißt, dass das ohnehin immer als prekär anzusehende Engagement der Personen als Mitarbeitende noch unsicherer wird. Reichen die üblichen Unterstellungen für Mitgliedschaft, nämlich Nutzeninteresse aufgrund der Verdienstmöglichkeit, per Vertrag proklamierte Normbindung und unterstelltes Karriereinteresse (Luhmann 2000b: 110) aus?

Motivationsunterstellungen sind auch bei Mitgliedschaft nur eine temporär begrenzte Auswahl kommunizierbarer guter Gründe für Entscheidungen. In der Praxis werden Bindungsverluste erwartet, mit der Folge einer möglichen Indifferenz zur Nicht-Mitgliedschaft, was wiederum Probleme der Identifikation und Adressabilität

von Stellen aufruft und zu Legitimationsproblemen führt. Im Modus der Partnerschaft wird das Engagement der stellenbesetzenden Personen unsicherer, wird die Bindung von Seiten der Organisation aber ebenfalls gelockert zum Zweck der Potentialerarbeitung vermittelt erhöhte Umweltsensibilität und Varietät. Auch das Personal wird flexibilisiert durch zeitlich begrenzte Beschäftigungsverhältnisse, Re-Kommodifizierung der internen und dann auch externen Arbeitsplätze, wie aufgrund virtuell ermöglichter Entgrenzungen der Arbeit. Es geht bei der Rekrutierung von Personen als Mitglieder nur noch um temporär geforderte Kompetenzen und Leistungen. Aber auch die formalisierte Mitgliedschaft wird hochgradig volatil – von Seiten der Mitarbeitenden ebenso wie von der Organisation.

Die Grenzen der Mitgliedschaft werden aber auch durch die forcierte Fallperspektive herausgefordert. Das Fallindividuum als Form des Publikums tritt im Zusammenhang der Leistungserbringung durch Partizipation, von der Meinungsäußerung bis zur „Co-Creation“, in eine Partnerschaft ein, mit der die Grenzen der Mitgliedschaft undeutlich werden. Es wird so zu einem temporären Element der Organisation, das einerseits komplementär als Leistungsempfänger, aber symmetrisch als Leistungsgestaltender angesprochen wird, jedoch nicht in gleicher Weise wie tatsächliche Organisationsmitglieder sanktioniert werden kann.

Die Koordination von Entscheidungsprämissen durch Stellen muss durch die sie besetzenden Personen letztlich entschieden werden. Werden dabei Prämissen, Verbindlichkeiten und Kompetenzen für Entscheidungen zunehmend unklar, ist die Stelle nicht nur bloß leer, sondern unmarkiert. Die sie besetzende Person muss sie dann nicht nur erkennbar ausfüllen, sondern immer wieder neu erfinden. Ist die Person dazu auf auszuhandelnde Partnerschaften statt klarer Entscheidungshoheit angewiesen, steht auch ihre Entscheidungslegitimität infrage. Sie kann sich weder auf die Differenz von Mitgliedschaft, Kompetenz noch Stellenkontinuität berufen. Sie wäre allein auf partnerschaftliches und damit personales Vertrauen angewiesen. Die Organisation tritt demgegenüber zurück und kann kaum noch eine vertrauensvolle Adresse sein. Systemisches Vertrauen in die Stelle fällt damit als erwartungsbündelnde Adresse organisationaler Leistungen für bestimmte Zwecke tendenziell aus – sie sind allein abhängig von Personen. Durch die sich ausweitenden Bedarfe an Kommunikation über Prämissen, Kompetenzen und Fallkonstruktionen in

Partnerschaften nimmt die Komplexität der stellenbezogenen Problemlagen fast unbegrenzt zu. Damit aber werden die stellenbezogenen Entscheidungen tendenziell unkontrollierbar gegenüber Willkür.²⁰ Davon unbenommen sind die notwendigen Ermessensspielräume, die gleichwohl unter verschärfter Beobachtung gestellt werden (Behnke 2009). Die Ermessensspielräume sind ja gerade durch die Entscheidungsprämissen in einer Weise abgezirkelt, dass daran orientiertes und insofern als verantwortlich zu kennzeichnendes Entscheiden möglich ist, nämlich als Antwort auf die Frage: Unter welchen Bedingungen ist etwas das angemessene Mittel für den vorbestimmten Zweck? Das für richtiges Entscheiden notwendige Vertrauen muss von vornherein gegeben sein, sonst lassen sich Stellen nicht besetzen. Die Stelle erscheint als Instabilität und Unsicherheit gegenüber dem anschwellenden Lärm in der Organisation und an ihren Grenzstellen – nur noch die Person verbürgt Integrität im Sinne operabler Kombinationen widersprüchlicher Anforderungen. Das führt eher zu einer weiteren Demotivation der stellenbesetzenden Personen, was sich etwa als nachlassendes Engagement oder Widerstand äußert. Kommunikative Kapazitäten dieser Personen werden damit blockiert und führen zur Unaufmerksamkeit gegenüber tatsächlichen Informationen (Knudsen 2006: 94): Die Stelle funktioniert nicht mehr, die Personen sind überfordert, die Organisation droht zu scheitern.

Probleme der Strukturreproduktion bei Entscheidungsaversion

Die Prämissen in Potentialorganisation, die durch Personen auf Stellen koordiniert werden müssen, werden als flexibel vorgestellt (Pors und Andersen 2019: 90). Es geht nicht mehr um gültige Werte, für oder gegen die man sich entscheidet. Flexible Prämissen sind Möglichkeiten sowie Prognosen, wenn die Möglichkeiten an Zweckerwartungen geknüpft werden. Als „temporalisierte Realität“ (Corsi 2014: 70) werden Prognosen aber nicht nur ergänzt, sondern immer wieder auch revidiert. Insofern eignen sie sich für die risikominimierende Umarbeitung von Entscheidungen in iterativer Planung. Aber wie weit kann die Flexibilität der prognostischen Prämissen ausgeweitet werden? Die damit gegebene Orientierung ist eine mit Toleranzbereichen, wobei unter Umständen auch die Bereiche der Toleranz noch als vielfältige Alternativen einzubeziehen sind. Entsprechend sind solche Prämissen nicht nur für

²⁰ Der Ausfall von Kontrollmöglichkeiten aber ermöglicht die Einrichtung sekundärer Ordnungen, die trotz aller aktiven Bürgerschaft Klientelismus befördert und damit die Möglichkeit der Korruption (Kusche 2011).

sich uneindeutig, sondern können durch weitere je nach augenblicklicher sachlicher Maßgabe ergänzt werden. Auf diese Weise stellt sich die Frage nach der konkreten Steuerung von Prozessen, mit der die Komplexität der Fälle und die damit verbundenen Unsicherheiten beherrschbar, das heißt entscheidungsfähig werden, auf verschärfter Weise. Denn Koordinierungsprozesse nehmen Zeit in Anspruch, binden Personal und weitere Ressourcen, lassen Kosten entstehen. Wenn dann die Prämissen als wie auch immer in ihrer Verbindlichkeit begrenzten Orientierungen ausfallen, kann die ohnehin bestehende Unsicherheit kaum bearbeitet oder produktiv gemacht werden.

Die Potentialorganisation soll sich durch die Ansammlung von Möglichkeiten sensibel für Umweltirritationen halten, um nicht nur gegenwärtig eine Zukunft zu bestimmen. Es gilt vielfältige Zukünfte als Potential anzusammeln und zu pflegen, ohne die daraus resultierende Spannung zwischen den vorläufigen Möglichkeiten wegzunehmen. Dafür werden die organisationalen Vorkehrungen zur Unsicherheitsabsorption mit ihrer Wirkung als „Ignoranzpuffer“ (Aderhold, Wetzels und Rückert-John 2009: 18) aufgegeben. Die vorhandenen Strukturen aber werden aufgrund ihrer Inanspruchnahme als soziale (Aufmerksamkeit, Gedächtnisleistung), sachliche (Geld, Material) und zeitliche (ewige Gegenwart) Ressourcen tendenziell überstrapaziert. Die Potentiale sind dann nicht mehr das Mittel für, sondern der Zweck von Entscheidungen. Statt zweckbezogen in der Sache zu entscheiden, wird mittelbezogen entschieden, mehr Informationen zu sammeln, abzuwarten und erst mal nichts zu tun. Es geht dann nicht länger um das Eintreten eines zweckaffinen Problems und dessen angemessene Bearbeitung. Vielmehr müssen diese immer entsprechend des vergegenwärtigten Zwecks dessen Konditionen als Fall und dessen Lösung erfinden. Entscheidungen werden damit aber auf Varianzvervielfältigung ausgerichtet oder varianzerhaltend suspendiert. Können Organisation wie Verwaltungen unter diesen Umständen noch ihre Struktur reproduzieren und ihren basalen Selbsterhalt gewährleisten? Das kann durchaus dahin führen, dass Leistungen durch die potentialisierende Organisation nicht mehr zu erbringen sind, worauf Andersen und Stenner (2020) hinweisen.

Indem Entscheidungen durch komplexitätsinduzierende Alternativen behindert werden, sind Entscheidungen aber bekanntlich unumgänglich. Gegenüber den

Irritationen ihrer Umwelt müssen Organisationen Reaktivität auf diese Impulse aufweisen, zugleich aber ihre strukturelle Kontinuität wahren. Versorgen die Umweltimpulse die Organisationsstrukturen mit Variation im Sinne von Möglichkeiten für den Strukturaufbau und -umbau, muss die daraus resultierende Unsicherheit zugleich für die Aufrechterhaltung der laufenden Prozesse reduziert werden. Die Bewältigung der daraus folgenden Komplexität ist als basales Problem eine organisationale Daueraufgabe (Luhmann 1998: 136). Auch die Potentialorganisation kann sich dem grundsätzlichen Paradox der Gleichzeitigkeit und gegenseitigen Abhängigkeit variierender Umweltimpulse und redundanter Strukturbewahrung nicht entziehen.

Die Potentialorganisation baut Komplexität auf und nutzt diese zur Erringung von Potentialen, das heißt von mehr organisationaler Varietät. Dafür aber belastet sie sich mit größerer Unsicherheit. Die redundanzaffine Reduktion und Absorption der Unsicherheiten (Luhmann 2000b: 183 ff.) baut auch tendenziell die Komplexität wieder auf. Dafür sind aus den irritierenden Umweltimpulsen Informationen etwa als Möglichkeiten für zukünftige Gegenwarten oder bei Pors und Andersen (2019) darüber hinausgehende Zukünfte zu gewinnen. Aber das lässt sich nur unter Anschluss an vorhandene Strukturen, nämlich an Programme von Organisationen erreichen. Diese immer auch änderbaren, aber vorläufig verbindliche Paradigma fungieren als Vorschrift der Sinnselektion aus Umweltinformationen (Weick 1995). Insofern geht die Bestimmung von Möglichkeiten als Chancen für Zukunft nur mit Reduktion von Unsicherheit einher. Empirisch sind diese Vorgänge kaum zu unterscheiden. Die von Andersen und Pors (2023) vorgeschlagene Differenzierung als Experiment ist dafür nicht erst in Potentialorganisationen ein gängiges Differenzierungsverfahren (Garud und Karnoe 2001). Das Experiment wird von laufenden Prozessen abgetrennt. Dafür wird Personal in ein temporäres Team delegiert, weitere Ressourcen werden reserviert und vor allem wird Zeit genommen. Eventuell sind damit im Ergebnis alte Praktiken zu überwinden, organisationale Paradigmen zu transzendieren und neue Trajektorien für zukünftige Entwicklungen zu beschreiten. Motivationen für solche immer noch riskanten Entscheidungen für Experimente oder gar Übertragungen auf die Organisationsstruktur werden durch die Rede von Reform und Innovation als Versprechen gegeben (John 2012; 2014). Letztlich aber handelt es sich immer um Entscheidungen gegen die bestehenden und bis dato funktionierenden Strukturen; sie sind kontrainduktiv (Luhmann 2005: 433 f.) im Sinne von Anti-Regeln

(Feyerabend 1986: 37). Gleichwohl werden auch diese durch weiterhin gültige Entscheidungsprämissen gerahmt. Ähnlich wie Stellen sich wandeln, aber nur punktuell verändert werden können (Luhmann 2000b: 235), ändert sich die Organisation als System zwar andauernd, aber nicht auf einmal. Auch für diese Änderungen sind wieder verbindliche Rahmungen notwendig, die als Entscheidungsprämissen verfügbar sind (March und Simon 1976; Luhmann 2000b: 183 ff.), nämlich Konditional- und Zweckprogramme, Kommunikationswege und Personen. Auch diese können immer wieder, aber nicht alle auf einmal verändert werden.

Die Potentialorganisation setzt darum nicht nur auf die Ausbeutung der komplexitätsinduzierten Unsicherheit als Möglichkeitserzeugung, sondern ist dabei eine Organisation in expliziter Transformation. Studien zum organisationalen Wandel aber insistieren schon längst darauf, dass Unsicherheiten und Offenheit wenigstens zeitweise zugelassen werden müssen, denn: „Closure is a killer; it strangles associative thinking in favor of arriving at 'an answer.' Early in the process, leveraging uncertainty, riding it, and valuing it is critical to develop robust ideas“ (Leifer u. a. 2000: 32). Wird die Antwort zunächst suspendiert, muss jedoch umso mehr entschieden werden, wann sie zu geben ist. Das Problem drängt sich nicht zuletzt im Vergleich zwischen dem Buch von Pors und Andersen (2019) und dem vier Jahre später erschienenen, radikaler auftretenden Artikel beider Autoren auf (Andersen und Pors 2023): Wie lange lässt sich eine Entscheidung verschieben? Denn jede Art der Verzögerung von Entscheidungen, ob diese vertagt oder erprobt werden, sind nur sachliche, soziale und zeitliche Entfaltungen des immer gegebenen strukturellen Paradoxes der Gleichzeitigkeit von Varietät und Redundanz, aber nie dessen (Auf-)Lösung.

Das Zeitfenster ausgedehnter Gegenwart währt nicht ewig, da die Umwelt ungleich komplexer, vielfältiger und dynamischer ist, als dass eine Organisationsstruktur dieser ohne Schließung widerstehen könnte. Darum werden auch Nicht-Entscheidungen durch Aufschiebung und Vorläufigkeit irgendwann zu Entscheidungen – deren Konsequenzen sich aus der gesellschaftlichen Umwelt aufdrängen. Wird durch organisationale Varietät Komplexität aufgebaut und für abweichende und andersartige Optionen genutzt, können diese nur durch die Absorption des damit aufkommenden Unsicherheitspotentials als aktuelle Strukturen wirksam werden. Nur in ihrer

Wirksamkeit (eben als Reform oder Innovation) kann das Spiel der Potentialisierung überhaupt motiviert werden, wobei fraglich ist, ob diese mit dem Zirkel potentialisierter Potentialisierung (Andersen und Pors 2023) zu erlangen ist. Wenigstens die Aussicht auf die Aktualisierung der Potentialität – eben auf Entscheidungen – muss möglich sein.

Entscheidungen reduzieren die alternativen Möglichkeiten zu einer ausgewählten Notwendigkeit. Erst durch dieses Rückführen kann Synchronisation unterschiedlichster Belange stattfinden, erst so wird Koordination divergierender Prämissen auf Stellen möglich. Ohne diesen Nullpunkt kann Wirksamkeit in Zukunft nicht festgestellt werden. Nur durch fixierende Entscheidungen als (temporärer) Zusammenbruch des Möglichkeitsbereichs kann auf weitere Möglichkeiten überhaupt geschlossen werden. Heutige Organisationen bewerten ohnehin ihre durch Entscheidungen herbeigeführten Zustände situativ, so dass sie mit der nächsten Entscheidung wieder zur Debatte steht: Die Zukunft findet nie so statt wie prognostiziert und entschieden (dazu Corsi 2014).

Der tendenzielle Verzicht auf Entscheidungen, wie für die Potentialorganisation vorgeschlagen, bewirkt jedoch nur Entscheidungen unter Verzicht auf Kontrolle. Damit fallen Reflexionsmöglichkeiten aus und möglicher Wandel wird zum Blindflug. Die Frage ist, ob die radikale Offenheit der Potentialitätsorganisation überhaupt möglich ist. Damit erscheinen deren Evidenzen anhand dänischer Wohlfahrtsorganisationen doch weniger überzeugend, auch weil sie vor allem auf Selbstbeschreibungen und -motivationen des Managements und Aussagen entsprechender Beratung beruhen. Außerdem legen Argumente zum Systemcharakter von Organisationen nahe, dass der Beschreibungsvorschlag zur totalen Variabilität aller Strukturen nur von sehr begrenztem praktischen Wert ist. Denn Organisationen können sich nur so weit wandeln, wie sie in der Lage sind, sich gegenüber ihrer Umwelt zu reproduzieren.

Mit Baecker (1994: 40 ff.) sind Organisationen immer schon „schlecht-definierte Systeme“. Potentialorganisationen erscheinen dann schlecht definiert bis zur Unkenntlichkeit. Die ultimative soziale Potentialität liegt ohnehin in der Gesellschaft. Diese ganz nutzen zu wollen, hieße, die eigenen Grenzen auflösen zu müssen. Damit müsste die Potentialorganisation aber ihre Einheit als System aufgeben – sie würde

selbst zur bloßen Potentialität. Wenn Wer aber nicht existiert, Was sollte Wie Wozu nützen?

V Die Bedingungen der Möglichkeit flexibler Governance-Verwaltung

Die Veränderungen der Politik ist wie jeder soziale Wandel von der Wirkweise verfügbarer Kommunikationsmedien und deren breiter Anwendung in der Gesellschaft getrieben. Mitteilungen erfolgen augenblicklich und suggerieren Informationen, die als Neuigkeit Aufmerksamkeit einfordern. Diese Neuigkeiten aber konkurrieren augenblicklich und andauernd mit anderen gleichzeitigen und weiteren Neuigkeiten. Dabei ist nicht erst deren anhand ihrer Inkonsistenz zutage tretenden Kontingenz das Problem, sondern die schiere Informationsdichte. Die Mitteilungen von Informationen erfolgen andauernd ununterbrochen. Mit dem zunächst immer nur behaupteten Informationsgehalt der Mitteilung werden Ereignisse suggeriert. Als solche stellen sie Unterbrechungen dar, anhand derer der Zeitverlauf zu erfassen ist (Nassehi 1993). Neben den Nachrichten aber treten eine Vielzahl sachlich anders gelagerter Ereignisse, mit denen je nach funktionalem Bezug Sonderzeiten entstehen. Diese sind nicht mehr insgesamt, sondern nur noch durch weitere Selektionen zu synchronisieren (Luhmann 1993: 257 ff.). Verdichtung und Parallelität führen zum Phänomen der Beschleunigung, die kaum noch Zeit lässt, den tatsächlichen Informationsgehalt zu prüfen, geschweige denn, diesen ausreichend reflektiert zu verstehen. Dabei werden die Quellen der Mitteilungen heute immer weniger verlässlich, sodass auch deren Prüfung noch vor dem Verstehen ansetzen und währenddessen mitgeführt werden muss.

Strukturell ist die Politik wie etwa Wirtschaft oder Kunst längst globalisiert, benötigt aber zugleich den Bezug auf Staaten und weitere Organisationen. Denn moderne Politik ist auf Organisationen angewiesen, um über eindeutige Adressen politischer Kommunikation zu verfügen. Nur so lassen sich kollektiv bindende Entscheidungen als Konsens zwischen Positionen bestmöglich ermitteln (Luhmann 2000a: 254 f.). Agiert Politik also zunehmend unter Zeitdruck in unübersichtlichen und komplexen Zusammenhängen politischer Kommunikation, agiert sie doch zugleich in abgezielten Provinzen (Staaten, Provinzen, Parteien, Interessensverbände) scheinbarer

Eindeutigkeit. Doch auch diese Regionen sind längst nicht mehr sicher, weil klar wird, dass alle an Politik teilnehmen, wenn sie wollen. Die Beschreibung dieses Zustandes als Governance umreißt vor allem die zunehmende Vielfalt politischer Akteure und deren Teilnahmeintensität. Zugleich beharrt der organisierte Teil der Politik in den als Staaten tradierten Regionen auf dem Modus eindeutiger Zurechenbarkeit und Legitimation von Leistungszusammenhängen. Praktisch werden hingegen andauernd Übertretungen verzeichnet und auch akzeptiert, ob als affirmatives Engagement oder Protest. Denn die Teilnahme der aktiven Bürgerinnen und Bürger an der als Governance aufgefassten Politik wird als Lösung für die Bewältigung der informationsinduzierten Komplexität bewertet. Das Symptom wird so zum Mittel der Begegnung seiner Ursache. Fraglich bleibt, wie Verwaltung als eine organisierte Sozialstruktur, die bislang auf eindeutige Prämissen hinsichtlich ihrer sachlichen Zuständigkeiten, ihrer hierarchisch differenzierten Entscheidungskompetenzen, ihrer Fälle, Bearbeitungsverfahren bis hin zu ihrem Publikum verwiesen war, deren Ver vielfältigung bewältigen kann. Doch das ist, neben allem reformerischen Interesse, vor allem eine theoretische Frage. Reformen tendieren angeregt durch gerade aktuelle Managementmoden ohnehin vor allem zur Re-Deskription gegenwärtiger Strukturen (Brunsson 2006). Theoretisch muss viel mehr geklärt werden, wie der Umgang mit dem organisationalen Strukturparadox gleichzeitiger Redundanz und Varietät und dessen Folgen zur Bewältigung zunehmend komplexer Probleme beitragen kann. Praktisch aber funktioniert die Verwaltung unter den gegenwärtigen Bedingungen der Governance unabhängig davon, ob man das als gut oder schlecht bewertet. Wie ist das jetzt, aber auch anders in Zukunft möglich?

Anzeichen für die Governance-Verwaltung

Die neoinstitutionalistischen Beschreibungen von Organisationen allgemein und der Verwaltung im Besonderen können als Anzeichen für die Gegenwart der Governance-Verwaltung gelesen werden. Wenn etwa das Rationalitätsideal im Wesentlichen für alle Organisationen gleich ist, aber diese weder gleich noch effizient funktionieren, zeigt sich nur, dass sie sich noch mit einer überkommenen Semantik beschreiben, ihre selbstbestimmten Aufgaben gleichwohl angemessen bewältigen. Ebenso sind die Überlegungen zur Zukunft der Wohlfahrtsorganisationen als Potentialisierung eine Reflexion ihrer aktuellen Möglichkeiten. Die Verwaltung ist nicht nur eine der exekutierenden Staatsgewalten, sondern gestaltet diese Leistungserfüllung,

indem sie ihre Problembereiche definiert und ihre Strukturen aktiv reflektiert und verändert. Gleichwohl nehmen die Herausforderungen bei der Vermittlung von Verwaltung und aktiver Bürgerschaft zu, die mancherorts auch wie Gegnerschaft gelesen wird. Wie kann Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von Governance unter diesen Umständen wirksam werden – angefangen auf lokaler und kommunaler Ebene? Inwiefern eignet sich Partnerschaft als eine primär auf soziale, statt sachliche Bedingungen gerichtete Legitimationsmechanik, ist eine Effektivitätssteigerung bei vielstimmiger Leistungsbestimmung und -erbringung möglich, kann partizipative Verwaltung die Lösungskapazität von Demokratie nachweisen?

Verwaltung kann sich nicht damit begnügen, als eine ermöglichende Struktur, Ressourcen für die Partizipation bereitzustellen. Denn die sichtbaren Zielkonflikte zwischen Verwaltung und Partizipation aktiver Bürgerschaft führen zur einer Entkopplung, die mit dem partizipativen Mindestmaß formaler Mitbestimmung, nämlich der Ausrichtung verpflichtender Beteiligungsverfahren bei Planungsprozessen nicht zu beheben ist. Auch das Engagement der Mitarbeitenden in der Verwaltung jenseits ihrer Stellenbeschreibungen muss als Partizipation verstanden werden. Das wird unter anderem mit der kaum lösbaren Frage nach der Passung der Agency zu den organisationalen Strukturen adressiert. Besser ist es von daher, für die Formulierung von Fragen zu den strukturellen Möglichkeiten interner und externer Partizipation an Verwaltungsaufgaben von deren Folgen für die organisationale Struktur der Verwaltung auszugehen: Wie kann die Verwaltung Partizipation als Umweltimpuls praktisch bewältigen? Anhand der Verwaltungspraxis lassen sich schon jetzt empirische Beobachtungen zur Realität der Governance-Verwaltung anstellen.

Die Partizipationsbeiträge von Bürgerinnen und Bürgern laufen an den Stellen in der Verwaltung auf und werden durch die jeweilige Person bearbeitet. Dabei kann weder die Passung thematischer Zuständigkeit noch zeitlicher Erwartungshorizonte sichergestellt werden. Im Rahmen des Rollenverständnisses des Personals und die durch sie genutzten Ermessensspielräume werden die Beiträge entweder verhindert oder befördert, aktenmäßig registriert oder nicht (Luhmann 2000a: 255). Dabei hängt die jeweils eigene Praxis der Mitarbeitenden von weiteren Bedingungen ab, nämlich wie abweichungstolerant oder -sensibel die organisationalen Strukturen gegenüber den stellenmäßig fixierten Erwartungen aufgestellt sind. Dabei trifft man

auf die gesamte, von Pors und Andersen (2019) aufgezeigte organisationale Typik (siehe zum Folgenden John und Jöstingmeier 2020). In formal-bürokratisch agierende Organisationen wird Unerwartetes eher neutralisiert, indem solche Impulse auf anerkennungspauschalisierte Abstellgleise des Verbesserungswesens gefahren, einfach ignoriert oder durch aufgabenbezogene Zeitverdichtungen unterbunden werden. Kreativität ist für die stellendefinierten Aufgaben reserviert, aber eigentlich nicht erwartet. Trotzdem aufkommende Veränderungsideen verschaffen sich dann eher subversiv in der organisationalen Informalität Geltung. Möglich ist aber auch, dass sie in ausdifferenzierten Sondersphären von Abteilungen verwirklicht werden können, solange sie für übergeordnete Zusammenhänge unsichtbar bleiben. In Organisationen, die mit Supervisionen geführt werden, wird Kreativität hingegen verlangt, soweit diese in den dafür vorgesehenen, temporär begrenzten Projektstrukturen stattfindet. Dabei wird geradezu ein Wettbewerb um Ideen initiiert. Die Führung entscheidet als Jury über diese und macht die Mitarbeitenden im Anschluss dafür verantwortlich. Damit potenziert sich das schon bekannte Selbständigkeitsparadox über die Befolgung entsprechender Appelle hinaus als Zuweisung von individualisierter Verantwortung für die von der Jury beauftragten Ziele. Jedoch ist Kreativität jenseits der mehr oder weniger fixen Stellenbeschreibungen möglich. Gerade Verwaltungsorganisationen bieten aufgrund ihrer permanenten Überforderung und Ressourcenknappheit unkontrollierte Nischen. Hier sind Störungen des Betriebsablaufs nach relevanten Problemlagen zu beobachten, können Lösungen formuliert werden, die durchaus strukturverändernde Folgen mit sich bringen, mindestens aber organisationale Potentiale anschaffen lassen. Dabei kommt es vor allem darauf an, Lösungen als Simulakren zu gestalten, sodass ihre Passfähigkeit zu den gegenwärtigen Strukturen gegenüber ihrem Veränderungspotential hervortritt. Jedoch bleibt die Nutzung solcher Nischen zum Strukturaufbau vor allem dem Zufall überlassen, die die Besetzung einer Stelle letztlich darstellt. Werden die Eigenschaften der stellenbesetzenden Person von der Organisation jedoch als Agency und Möglichkeit ihrer nutzenden Einbettung thematisiert, entfällt im Grunde die von der Nische gebotene Zwanglosigkeit. Es stellt sich dann eventuell eine Supervisionssituation ein.

Betrachtet man die hier im Fokus stehenden exekutierenden Verwaltungsorganisationen näher, fällt deren Position im politischen Machtkreislauf (Luhmann 2000a:

256 ff.) zwischen regierenden politischen Repräsentanten und dem wählenden Volk als Publikum auf. Unter den als Governance beobachteten Bedingungen immer vielfältiger und komplexer werdender Probleme fällt auf, dass dieser Machtkreislauf nicht einfach vom Volk als wählender Souverän über Repräsentanten auf die Verwaltung abläuft, die kollektiv bindende und rechtlich abgesicherte Entscheidungen gegenüber dem individualisierten Volk als ihr Publikum umsetzt. Aufgrund der oben angesprochenen Überlastung der Entscheidungsstellen angesichts der Komplexität der Probleme tritt nun der Gegenkreislauf in den Machtbeziehungen hervor. Politik, vertreten durch die gewählten Repräsentanten, entscheidet über Maßnahmen im Sinne von Vorhaben, Vorgaben, Regeln und anderes mehr. Sie stellen für die Verwaltung aktuelle neben den vorhandenen Prämissen dar, auf die sich die Entscheidungen zu beziehen haben. Je komplexer und thematisch vielfältiger die Gegenstände der von der Politik vorbereiteten kollektiv bindenden Entscheidungen ausfallen, um so mehr ist sie auf die Vorbereitung durch die fachliche Expertise der Verwaltung angewiesen. Dabei tritt die Gegenmacht der Verwaltung gegenüber der Politik hervor. Es bleibt nämlich offen, inwieweit die Verwaltung hier Eigeninteressen bei der Thematisierung von Problemlagen unter Rücksicht auf Schonung eigener Ressourcen unter Druck vorgeblicher Fristen mittransportiert. Die Politik muss sich ihre Vulnerabilität gegenüber der Verwaltungsexpertise vergegenwärtigen, ohne dass diese tatsächlich offensiv thematisiert werden kann. Auch die Kopplung von gewählter Repräsentanz und Verwaltungsamt befördert nicht die Transparenz widersprüchlicher Interessen. Auf der anderen Seite zum Publikum hin ist die Verwaltung mit der Durchsetzung der von der Politik vorgegebenen Maßnahmen nach Maßgaben ihres Entscheidungsspielraums befasst. Die Maßgaben sind vor allem rechtlich abgesichert und gegenüber dem Publikum geltend zu machen. Die Zunahme an Maßnahmen, deren sachliche Belange außerhalb der Staatsbelange und somit über den eigentlichen direkten Zugriff der Verwaltung hinausgehen, ist auf die Kooperationsbereitschaft des betroffenen Publikums angewiesen. Die sich hier manifestierende Gegenmacht des Publikums drückt sich darin aus, dass sich die Verwaltung nicht mehr allein auf die rechtliche Durchsetzung der Maßnahmen verlassen kann. Das Publikum konnte sich ebenfalls selbst schon immer für seine Ansprüche oder gegen die Ansprüche der Verwaltung auf das Recht beziehen. Der Kooperationsbedarf aber lässt Ansprüche des Publikums an die Verwaltung

entgegen politischen Vorgaben auch auf andere Weise artikulieren. Diese werden schon länger etwa als formale Beteiligungsverfahren, mehr noch als Public-Private-Partnership oder heute euphemistisch als zivilgesellschaftliche Partizipation aktiver Bürgerschaft beschrieben. Hier können beide Seiten mit ihren jeweiligen Machtmitteln um beste Lösungen ringen, nämlich mit Kooperationsbereitschaft oder -verweigerung oder mit mehr oder weniger rechtlich formalisierter und weiter oder enger ausgelegten Entscheidungsspielräumen bei der Maßnahmendurchsetzung. Luhmann (2000a) weist darauf hin, dass der Machtkreislauf in beiden Richtungen auf Interaktionen an den Schnittstellen beruht. Damit ergeben sich verortete Machtbeziehungen, welche sich zu „lokalen Kooperationssystemen“ (ebd.: 262) ausbilden, sich einer hierarchischen Kontrolle aber entziehen. Die Kooperation lässt sich gerade in kommunalen Machgefügen als eine Praxis erfahren, die von Fall zu Fall mehr oder weniger verlässlich funktioniert. In jedem Fall aber gewinnen auch die Personen an den Kontaktstellen an Bedeutung. Es ist dann nicht mehr gleichgültig, wer Ideen als kollektiv bindende Entscheidungen für Maßgaben unter Berücksichtigung limitierender Expertise bestimmt. Es wird wichtig, wer diese Maßnahmen im Rahmen gegebener Entscheidungsspielräume in Hinsicht auf die Bedarfe und Möglichkeiten des Publikums durchsetzt oder auch deren partizipative Beiträge als Ansprüche und Ideen beachtet und befördert oder ignoriert und verhindert. Große Aufmerksamkeit findet nun das Publikum als aktive Bürgerschaft, die partnerschaftlich agieren soll, sicher aber ebenso gut mit Protest reagieren kann oder sich der Zumutung zum Engagement um das Gemeinwesen entzieht, um weiterhin eventuell nur wählen zu gehen. So bieten die lokalen Kooperationssysteme²¹ die Gelegenheit, die Bedingungen für Modi der Verwaltungsorganisation empirisch zu bestimmen.

Welche Modi sind das? Sie lassen sich wie von Pors und Andersen (2019) beschrieben als Kombinationen formal-bürokratischer, sektoral differenzierter, supervisionsgeführter oder eben auf Potentialität orientierter Organisationsweisen vorstellen. Die Widersprüche zwischen diesen Weisen müssten die Organisationen dann wiederum für sich intern vermitteln. Dafür meinen auch Pors und Andersen wie viele Autorinnen und Autoren neoinstitutionalistischer Studien, dass das Personal dafür

²¹ Diese lassen sich etwa als „Regionalregimes“ beobachten, nämlich wie über die regionale Verantwortung Engagement von Individuen für eine bestätigte Kollektivvorstellung gebunden, Ideen in so legitimierte Netzwerken generiert und verdichtet und schließlich zu kollektiv bindende Entscheidungen im Machtkreislauf überführt werden (siehe dazu John und von Brunn 2024).

motiviert sein muss. Mit dem Einbettungskonzept folgt hier der Hinweis, dass die unterstellte Agency strukturell ermöglicht werden muss. Dann soll die situationssensible Intentionsrealisierung zu Partizipation, Kooperation, Ko-Kreation oder Partnerschaft motiviert sein, Engagements des Personals über die partizipativen und veränderungsaffin notwendigen Belange auf einer Stelle hinaus zu aktivieren. Inwiefern solche Motivation anzutreffen ist, kann man durch Beobachtung prüfen. Die oben dargestellten Ideen zur Gestaltung von Verwaltungsorganisationen sind überwiegend theoretische Vorschläge und empirischen Synthesen zu solchen idealen Modi, die aber eben auch Anzeichen für die Möglichkeit der Governance-Verwaltung sind. Die strukturellen Bedingungen dieser Modi anhand ihrer ermöglichten Praxis können helfen, die Gestaltbarkeit organisationaler Strukturen von Verwaltung unter den Bedingungen der Governance zu eruieren.

Latente Prozesse und Strukturen für bessere Leistungen?

Ein weiterer Vorschlag zur strukturellen Ermöglichung einer hinreichend flexiblen und ausreichend stabilen Verwaltungsorganisation lässt sich aus dem oben angegebenen Hinweis auf fehlende oder unterlassene Kontrolle organisationaler Strukturen gewinnen. Dieser Hinweis lässt sich an die Diskussion sogenannter „white spaces“ (Rummler und Brache 1990) anschließen. In Anlehnung an die Wirkung aufmerksamkeitsstimulierender Zwischenräume bei der Typographie stellen die „white spaces“ in Organisationen die Beziehungen jenseits definierter Stellen und Abteilungen dar. Aus der Sicht eines horizontalen Organigramms werden Beziehungen aus Leistungsbezügen zwischen Abteilungen und in diesen zwischen stellensbesetzenden Personen als Prozesse dargestellt. Im Gegensatz zu den in Organigrammen wohldefinierten Abteilungen und Stellen sind die konkreten Prozesse eher unterstellte Überspannungen der metaphorischen „white spaces“ dazwischen. Diese Prozesse sind im Organigramm zwar spezifisch bezeichnet, zugleich sind sie aber die am wenigsten definierten oder kontrollierten Aspekte des Betriebs. Hier geschieht aus der Perspektive des Managements alles irgendwie, werden die Prozesse von diesem doch meist sich selbst überlassen. Die „white spaces“ bezeichnen jedoch allein für das Management unkontrolliertes, weil unbeobachtetes Terrain von Interaktionen. Die an diesen Interaktionen Beteiligten richten hingegen praktikable Abläufe ein, die mehr oder weniger auf als gültig angenommene Routinen, Entscheidungen, Stellendifferenzierungen und Zuständigkeiten Rücksicht nehmen. Auf

operativer Ebene realisieren diese Praktiken im alltäglichen Betrieb die notwendigen Kopplungen zwischen Abteilungen und Stellen. Sie funktionieren, wenn sie nicht auffallen, weil sie mögliche Kommunikationsblockaden verhindern (Luhmann 1998: 794). Im Beobachtungsfall bieten sich für das Management aber Möglichkeiten, freie Ressourcen zu entdecken, die reklamiert werden können. Deshalb werden hier auch die größten Potentiale für organisationalen Wandel und Rationalitätsgewinne vermutet (Rummler, Ramias und Rummler 2009: 11). Die „white spaces“ seien wichtig für Veränderungen von Organisationsstrukturen und für deren Etablierung als Innovationen (Leifer u. a. 2000: 7).

So oder so werden Kopplungen hergestellt, fraglich ist nur, wer diese als Prozesse kontrolliert. Vom Management unbeobachtet, richten sie sich anhand der Erwartungen der an den Interaktionen Beteiligten als Praktiken ein. Dabei handelt es sich um Operationen, die schematisch im Sinne monothetisch verdichteter Handlungsvollzüge (Knoblauch 2005: 102 f.) ablaufen. Sie funktionieren, wenn sie im Arrangement der konkreten strukturellen Bedingungen keine Reflexion benötigen (Schatzki 2010). Diese Bedingungen sind im organisationalen Betrieb etwa durch persönliche Eigenheiten der Stellenbesetzungen und die stellenbezogenen Entscheidungsmöglichkeiten gegeben. Störungen der Routinen können, wie bei jeder Praxis solange ignoriert werden, wie diese nicht dauerhaft auftreten. Funktionieren die Routinen aber nicht, zerfallen sie in ihre Handlungsaspekte, die dann nach ihren Voraussetzungen reflektiert werden müssen. Erst auf diese Weise lassen sich andere Handlungen zu routinierten Elementen alltäglicher Praxis einrichten. Diesen Wandel kann man auch als Wechselspiel der Lösung und erneuten Fixierung von Kopplungen beobachten.

Worum es dann dem Management bei der Beobachtung der „white spaces“ gehen soll, ist die Frage nach der Kontrolle über die sich einrichtenden kontingenten Form der Beziehungen als Prozesspraxis. Damit soll der optimierende Zugriff auf die Prozessressourcen als Kapazitäten für Alternativen möglich werden. Bei der Beobachtung kommt es unweigerlich zur Auslösung der Praxis aus ihrer Vorreflexivität. Die unmarkierten „white spaces“ werden mit dem Anspruch von Prozesskontrolle und -steuerung durch das Management in eine jeweilige Form gebracht, die sich eher an den geltenden organisationalen Prämissen orientieren wird. Jedoch ist zu erwarten, dass sich in der Folge die Praxis diesen Vorgaben im Alltag auf unvorhergesehene

Weise entzieht. Gleichwohl steht der unkontrollierte Bereich nunmehr unter supervisierten Beobachtungsvorbehalt des Managements.

Wie immer verschafft sich damit das strukturelle Grundparadox gleichzeitiger Variation und Redundanz Geltung, wenn Kontrolle von Prozessen zwischen variationsmotivierender Zulassung und redundanzbewahrender Begrenzung von Abweichungen oszilliert. In diesem Sinne lässt sich auch die Idee der Partialorganisation parallel zur operativen Perspektive auf Prozesse interpretieren. Angesiedelt zwischen formaler Organisation und unorganisierten Gemeinschaftsformen erfolgt nach Ahrne und Brunsson (2011) Kontrolle und Gestaltung organisationaler Strukturelemente in Partialorganisationen nur teilweise. Trotzdem unterscheiden sie sich als „dicided order“ (Ahrne, Brunsson und Seidl 2016: 95) von ihren unorganisierten Umwelten. Denn anders als Netzwerke im Sinne ereignisartiger Interaktionen oder Institutionen als stabile Routinen sind die nur teilweise umgesetzten Strukturelemente der Partialorganisationen gleichwohl Resultate von Entscheidungen. Mit ihnen werden Unsicherheiten bearbeitet, die entstandene Ordnung erklärbar, werden bestimmte Personen als Entscheider signifikant und Verantwortungskontrolle möglich. Das trifft auch dann zu, wenn Partialorganisationen nicht aufgrund bewussten Verzichts gebildet werden, sondern Resultat ungenügender Ressourcen, zu großer Widerstände oder Widersprüche zwischen den Elementen sind (ebd.: 93). Partialorganisationen verwirklichen und kombinieren nur einige von fünf als wesentlich erachteten Strukturelemente, die eine formale oder Standard-Organisation ausmachen sollen: Mitgliedschaft, Hierarchie, Regeln, Überwachung (Monitoring) und Sanktionen (Ahrne und Brunsson 2011: 84). Gleichwohl bleiben es Organisationen, die als Legalitätsillusionen adressierbar sind, selbst wenn sie nur aus Unterstrukturen bestehen (Brunsson 2024). So werden Kunden zum Beispiel Mitglieder in Clubs, um bestimmte Vorteilen in Anspruch zu nehmen, jedoch werden sie kaum Regeln oder Sanktionen unterworfen. Andere Organisationen verzichten auf Hierarchie, indem sie auf zeitlich begrenzte Übernahme von Letztentscheidungen in Versammlungen oder okkasionelle Weisungsbefugnis setzen. Ein weiterer Hinweis auf das Vorhandensein einer Partialorganisation sei es, wenn Regeln freiwillig ohne Zwang einer Mitgliedschaft, Hierarchie oder Überwachung etwa als Standards, Labels oder andere Nachweise übernommen werden. Eine Überwachung als Monitoring hingegen finde bei der Beobachtung bestimmter Zusammenhänge und Wertungen

durch Rating-Agenturen, Zeitungen oder Ranglisten statt, die mit ihren Bewertungen andere beeinflussen. Schließlich verschaffen sich Sanktionsmechanismen Geltung aufgrund von Zertifizierungen und Akkreditierungen oder wenn etwa Preiskomitees über Erfolg oder Scheitern entscheiden. Solche Teilleistungen würden nicht durch formale oder Standard-Organisationen hergestellt, sondern von Meta-Organisationen als ein Mitgliederverbund anhand gleicher Interessen oder auch Märkte aufgrund der hier organisierten Mitgliedschaft wie auch durch Familien (Ahrne, Brunsson und Seidl: 96 f.).

Ausgehend vom Konzept organisierter Ordnung, die die Form der Partialorganisation erst sinnvoll erscheinen lässt, verfolgen die Autoren das Ziel, fluide Organisationsgrade in der Gesellschaft in den Fokus organisationalen Forschung zu nehmen. Davon versprechen sie sich den wissenschaftsstrategischen Zweck, die Relevanz einer vermeintlich ins Abseits geratenen Organisationsforschung wieder steigern zu können (Ahrne, Brunsson und Seidl 2016: 93). Zweifel an der Idee der Partialorganisation richtet sich sowohl an das Konzept organisierter oder entschiedener Ordnung wie auch an die damit anvisierte Relevanzsteigerung. So wird die Relevanzsteigerung durch Allzuständigkeit, der Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches, vermittels Auflösung oder Vernachlässigung bereits erarbeiteter organisationstheoretischer Aspekte bezweifelt. Die Idee der Partialorganisation gehört darum eher zu der oben schon erwähnten organisationsoziologischen Fluchtbewegung (Tacke 2015). Denn Relevanzsteigerung einer Idee kann nicht erreicht werden, wenn die Unterscheidungsfähigkeit des zugrunde gelegten Konzeptes abgerüstet wird. Organisationen sind mehr als eine bloß entschiedene Ordnung für Kollektive.²² Es geht bei Organisationen nicht um Entscheidungen an sich, sondern um fortlaufende Organisationsprozesse als dependente Entscheidungen zur Produktion von Entscheidungsstrukturen. Auch erscheinen die fünf ausgestellten Strukturelemente arbiträr, vernachlässigen sie doch andere. Dabei kommt es weniger auf diese Elemente und ihr Fehlen an als vielmehr auf die operativen Prinzipien auf die sich organisationale Entscheidungssysteme gründen (Apel u. a. 2017: 10). Der Gegenvorschlag zur Partialorganisation lautet darum, sich den neuen Organisationsformen mit der Vorstellung latenter Organisationen (ebd.: 18) zu nähern. Damit ließe sich

²² So aufgefasst unter dem Eindruck des Sammelbandes von Ahrne und Brunsson (2019) durch Berkowitz und Souchaud (2020).

untersuchen, wie Organisationen funktionale Systemlogiken durch ihre jeweiligen programmatischen Selbstbeschreibungen formen, sie als Kommunikationsadressen solche Logiken koppeln und übersetzen und Entscheidungen dann auch unter informierten Hinsichten jenseits vordergründig geltender Programmatik treffen können (Krönig 2007). Die Latenz der Organisationsstruktur, die durch Entscheidungen entlang von entschiedenen und auch revidierten Prämissen unter Vorbehalte irritierender oder informierender Impulse reproduziert und eventuell variiert werden, erinnert erneut an die von Pors und Andersen (2019) vorgestellte Flexibilität der Potentialorganisationen. Von Interesse sind die Diskussionen um „white spaces“ und der Idee nur teilweise in Organisationen realisierter Strukturelemente hinsichtlich der Frage nach der hier aufscheinenden partiell suspendierten Kontrolle über eben diese Elemente. So interpretiert, kommen die sachlichen, sozialen und zeitlichen Vorläufigkeiten, wie sie für die Potentialorganisation als Experimente, Prototypen oder Ausgliederung von Abteilungen vorgestellt werden, in den empirisch interessierten Blick. Dabei kann untersucht werden, inwiefern solche latenten Strukturen die Möglichkeit für die Organisation der Potentialität befördern. Weiterhin bleiben damit die oben aufgelaufenen Fragen zur Potentialorganisation ungeklärt, etwa wie und in welchem Umfang latente Strukturen sich vor ihrer entschiedenen Aktualisierung bewahren können oder überhaupt müssen. Inspiriert durch die mit „white spaces“ und teilweiser Strukturrealisierungen aufgeworfene Frage nach Kontrolle oder deren Suspension, lassen sich die Bedingungen für die Möglichkeit irritationsaffiner Strukturflexibilisierung von Governance-Verwaltungen untersuchen.

Deutsche Verwaltungspraxis unter Bedingungen von Governance

Die bisherige Diskussion bietet theoretische Perspektiven für strukturelle Bedingungen der Veränderungsmöglichkeiten, die für öffentliche Verwaltung insbesondere im thematischen Kontext von Governance und Partizipation von großer Bedeutung sind. Die theoretischen Ansätze sind international ausgerichtet, die empirischen Beispiele stammen vor allem aus skandinavischen und niederländischen Kommunen. Wie sieht es aber in der Praxis der öffentlichen Verwaltung in Deutschland aus? Inwieweit lassen sich die zuvor diskutierten Fragen und Problemlagen auf deutsche Kommunalverwaltungen übertragen?

Auch dort lassen sich Veränderungsprozesse im Verwaltungssystem oder zumindest Versuche dazu beobachten, die sich in Wellen von Verwaltungsreformen unter Stichworten wie „New Public Management“ (NPM) und „Governance“ vollzogen haben. In engem Zusammenhang mit diesen internationalen Tendenzen, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, begannen die Reformen der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland erst in den 1990er Jahren im Kontext der Haushaltskrise und der deutschen Wiedervereinigung. Deutsche Varianten der Reformtrends zeigten sich vor allem auf kommunaler Ebene in den aufeinander folgenden Reformwellen. Auf das „Neue Steuerungsmodell“ als deutsche Variante der NPM-Reform folgte als Reaktion das Leitbild der „Bürgerkommune“ im Sinne einer Reform der Reform (Behnke 2009).

Es ist nicht verwunderlich, dass das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) vorgelegte Konzept „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) in der Implementierung schnell auf Kritik stieß und letztlich als gescheitert angesehen wurde. Ähnlich der generellen Kritik am New Public Management werden beispielsweise die Ökonomisierung der Verwaltung und die geringe Realisierbarkeit der Optimierungsannahmen thematisiert; auch das Effizienzversprechen konnte nicht eingelöst werden, so dass das NSM in der Verwaltungspraxis schnell an Bedeutung verlor und im Vollzug nicht ernsthaft weiterverfolgt wurde (Holtkamp 2009). Aus Sicht der Praxis produzierte die sogenannte „outputorientierte“ Steuerung überwiegend „Datenfriedhöfe“ ohne Steuerungswirkung, führte zu einer Informationsüberflutung und induzierte hohe Transaktionskosten (ebd.: 72 f.). Als Reaktion darauf ist eine Tendenz zur „Re-Hierarchisierung“, das heißt, eine Zunahme hierarchischer Koordination in den Kommunen zugunsten höherer Effizienz zur Haushaltskonsolidierung zu beobachten, wie Fallstudien in Nordrhein-Westfalen zeigen (Bogumil, Grohs und Kuhlmann 2006; Holtkamp 2009). Die Bedeutung und Leistungsfähigkeit hierarchischer Koordination wird, so Holtkamp (2009: 67), auch im nachfolgenden Reformleitbild der „Bürgerkommune“ gegenüber der Überschätzung von Partizipation und horizontaler netzwerkartiger Governanceformen systematisch unterschätzt. Anhand seiner empirischen Untersuchungsergebnisse in nordrhein-westfälischen Kommunen, wo sich das Reformleitbild der Bürgerkommune stark durchgesetzt hat, zieht Holtkamp eine negative Bilanz der unter dem Label „partizipative Governance“ propagierten umfassenden

Partizipationsangebote, insbesondere im Hinblick auf die Output-Legitimität. Das ernüchternde Fazit ist eine Kritik am normativen Governance-Begriff sowie der darauf beruhenden realitätsfremden Erwartungen an die unrealistischen Flexibilisierungsansätze, welche die vom NPM- und Governance-Diskurs getragenen Reformideen anbieten. Statt einer Ablösung durch diskursive Verhandlungssysteme und netzwerkförmige Koordination scheint die hierarchische interne Steuerung nach wie vor zentral für eine effiziente deutsche Kommunalverwaltung zu sein. Sie funktioniert jedoch am besten in Kombination mit Verhandlungselementen unter Vermeidung von Informationsüberlastungen zentraler Entscheidungsträger (ebd.: 82 f.).

Hier stellt sich anschließend die Frage, ob die auf Enthierarchisierung und Flexibilisierung ausgerichteten Strukturveränderungen im Zuge der NSM-Reformwelle, wie die Einrichtung horizontaler Fachbereichsstrukturen, von Service-, Stabs- und Querschnittseinheiten als „Projektteams“, die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben und anderes nachhaltige Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis haben. Diese Strukturen beziehungsweise Strukturelemente haben trotz des Scheiterns der NSM-Reform weiterhin Bestand, sie sind als Reformergebnisse in der Verwaltungsorganisation etabliert. Die Bewertung dieser Ergebnisse fällt uneinheitlich aus: Während horizontale Fachbereichsstrukturen als erfolgreicher Hierarchieabbau angesehen und die erweiterten Ermessensspielräume für die Verwaltungsangestellten als „innere Demokratisierung“ der Verwaltung interpretiert werden, erkennen andere in diesen Veränderungen neue Risiken und Probleme (Czerwick, Lorig und Treutner 2009; Möltgen und Pippke 2009). Vor allem werden diese als Fragen an die Kontrollmöglichkeiten und Einhegung von Ermessensspielräumen bei Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit Verantwortlichkeit gestellt. Das knüpft an die oben geführte organisationstheoretische Diskussion an.

Nach Behnke (2009) erfordert der Wandel der Organisationsstrukturen und des Wertekanons der deutschen öffentlichen Verwaltung durch die Reformwellen vom NSM zur Bürgerkommune die Suche nach neuen Wegen der Kontrolle und der Herstellung von Verantwortlichkeit. Dieser Wandel vollzieht sich nach ihrer Beobachtung in Reformwellen, die jeweils durch das Unternehmer-Paradigma, das demokratische Paradigma und das Service-Paradigma geprägt sind. Dabei werden die beiden letzteren in der zweiten Reformwelle als Reform der Reform zusammengeführt.

Im Zuge der ersten Reformwelle der Ökonomisierung wird nicht nur die Kontrolle durch die Verantwortungsdiffusion aufgrund der horizontalen Zuständigkeitsdiversifizierung wie der Einrichtung von Ressortstrukturen, semi-staatlichen Agenturen, Public-Private-Partnerships oder der Privatisierung von Aufgaben erschwert, sondern die „Deregulierung“ führt auch zu größeren Ermessensspielräumen innerhalb der Verwaltung. Das führe tendenziell zu einem erhöhten Risiko an Fehlentscheidungen, Interessenkonflikten und Korruptionsanfälligkeit (ebd.: 51 ff.). Ähnlich wie in den skandinavischen und niederländischen Studien werden auch die Mitarbeitenden der deutschen Kommunalverwaltungen bei Entscheidungen in der Arbeitspraxis mit Ziel- und Wertkonflikten konfrontiert, die ihnen vermehrt Ermessensentscheidungen und Abwägungen zwischen konkurrierenden Zielen und Werten abverlangen. Entgegen der traditionellen Erwartung, aus Pflichtbewusstsein und Loyalität gegenüber öffentlichen Interessen zu handeln, appelliert die neue Reform an Eigeninteresse, Eigeninitiative und Flexibilität. Die Kontrollmechanismen der formalen Bürokratie, die aus einer Mischung von Selbstkontrolle durch Internalisierung der bürokratischen Werte und Normen (Standesethos der Staatsbeamten) und Fremdkontrolle durch arbeitsteilige hierarchische Strukturen mit klarer funktionaler Aufgabenzuweisung bestehen, wurden durch die NPM-Reform bereits geschwächt. Hinzu kommt nun das weitere Problem unklarer Verantwortlichkeiten, weil Entscheidungen weniger berechenbar und subjektiver werden. Dies führt auch zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger sowie des weiteren Publikums. Dieser Verlust trägt nicht unwesentlich zur erhöhten Korruptionsanfälligkeit der öffentlichen Verwaltung aufgrund der NPM-Reform bei (ebd.).

Die zweite Reformwelle reagierte darauf mit ihrem Lösungsansatz der „Ethisierung“. Dabei handelt es sich um die Einführung eines „aktiven Ethik-Managements“, das aus einem Mix von harten und weichen Instrumenten der ethischen Verhaltenssteuerung besteht (Behnke 2009: 56). Einerseits wurde damit das traditionelle System hierarchischer Kontrolle und Sanktion durch präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlverhalten ergänzt. Andererseits gewannen mit der wieder verstärkten Forderung nach Verantwortlichkeit die Responsivität und Transparenz als Werte an Bedeutung. Diese sollen als Mechanismen der direkten Rückbindung der Verwaltung an ihr Publikum auch ohne den Umweg über Regierung und Parlament dienen (ebd.: 60). Fraglich ist allerdings, inwieweit diese Ersatzmechanismen für die nur

begrenzt mögliche Kontrolle zur Sicherung der Verantwortlichkeit wirksam sind. Die logisch und pragmatisch Kontrolllücke ist angesichts der zur optimalen Aufgabenerfüllung einzuräumenden Ermessensspielräume unabdingbar. Kann diese tatsächlich durch das Vertrauen in die grundsätzliche Integrität der in den öffentlichen Dienst berufenen Personen geschlossen werden (ebd.: 62)?

Die empirischen Ergebnisse der Studien zu den deutschen Kommunalverwaltungen machen deutlich, dass eine Flexibilisierung der Strukturen ohne Kontrollmöglichkeiten nicht denkbar ist und auch nicht der Verwaltungsrealität entspricht. Klar wird, dass sich die Steuerungs- und Kontrollinstrumente vervielfältigen, wobei „harte“ und „weiche“ Steuerungsstile zusammenwirken. Die Bewegung und Gegenbewegung zwischen Abbau und Aufbau von Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass für die Beziehungen zwischen dem Verwaltungssystem und dem Verwaltungspersonal nach wie vor die Frage im Mittelpunkt steht, wo die Möglichkeiten und Grenzen des Handelns liegen (Czerwick 2024). Die Ermessensspielräume der Mitarbeitenden hängen nicht so sehr von der durch Eigeninteresse motivierten sogenannten „Agency“ ab, sondern vielmehr von den administrativen Prämissen und Möglichkeiten, wie zum Beispiel Hierarchiestufen und Aufgabenkomplexität. Das Verwaltungspersonal muss „nicht nur den formalen und informalen administrativen Verhaltenserwartungen und Prämissen entsprechen, sondern auch die ungelösten strukturellen Probleme der Verwaltung (er)tragen“ (ebd.: 97). Hierfür reicht die produktive und kreative Nutzung von Ermessensspielräumen allein nicht aus, sondern es bedarf struktureller Möglichkeiten, um die sich dabei aufdrängenden Paradoxien eigenverantwortlich zu verschieben und zu entfalten.

Die Überlegungen zu den Reformen vom „Neuen Steuerungsmodell“ zur „Bürgerkommune“ haben die relevanten Themen für die strukturellen Bedingungen der Veränderungsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung angesichts der Herausforderungen von Governance und Partizipation bereits hinreichend benannt. Die Forderung Holtkamps (2009: 83), „die Leistungen und Probleme der Governance-Modi und ihrer Kombination empirisch zu untersuchen und nicht lediglich aus normativen Demokratietheorien oder privatwirtschaftlichen Managementmodellen abzuleiten“, gab der Forschung die weiteren Aufgaben vor. Nur wird dieser Aufforderung gefolgt? Wird die neue Welle von Partizipationsherausforderungen, die auf die

deutschen Kommunalverwaltungen unter den Governance-Bedingungen der letzten Jahre zukommt, in dieser Weise untersucht? Oder lassen sich die Studien wieder zu sehr von den neuen Zauberwörtern wie „Co-Creation“, „Co-Production“, „Public Value“ und anderen ablenken und vernachlässigen dabei die Kernfragen für die öffentliche Verwaltung unter den Governance-Bedingungen mit immer steigenden Komplexitäten der Gesellschaft? Zahlreiche empirische Studien zu diesen Stichworten folgen eher dieser Tendenz.

Die Einführung dieser wertbasierten Konzepte in die öffentliche Verwaltung ist, wenn sie nicht wieder bloß einer neuen Selbstbeschreibung dienen sollen, eher als empirische Praxis zu betrachten. Sie sind Versuche, durch Internalisierung ethischer und demokratischer Werte beim Personal dessen Verantwortlichkeit im Verwaltungsalltag wiederherzustellen. Damit sollen die bestehenden Kontrollprobleme durch Instrumente der Selbstkontrolle zumindest teilweise zu lösen sein. Ob und unter welchen Rahmbedingungen diese Steuerungsmaßnahmen in der Verwaltungspraxis funktionieren, bleibt weiterhin eine empirische Frage. Wenn der Fokus jedoch nicht auf dieser Produktion von Identitäten, Werten und Motivationen für Verwaltungsmitarbeitenden beschränkt bleibt, wird die Fragestellung wesentlich produktiver – nicht nur für organisationssoziologische Untersuchungen, sondern auch für die Organisationspraxis der Verwaltung.

Fragen zur verwaltungsorganisatorischen Bewältigung von Governance

Governance ist die Beschreibung der Politik, die sich weder praktisch noch theoretisch auf überkommene Akteure einhegen lässt. Es geht nach wie vor darum, vermittels Macht kollektiv bindende Entscheidungen herzustellen und durchzusetzen. Diese Entscheidungen beziehen sich inzwischen auf nicht mehr zu begrenzende Themen. An den Entscheidungen beteiligen können sich im Grunde alle Akteure der Gesellschaft. Akzeptiert ist längst, dass der Machtkreislauf in zwei gegensätzlichen Richtungen verläuft, der sich an jeder Interaktionsstelle in komplexe Arrangements verwickelt, welche sich wiederum in den Strukturen der Teilnehmenden an ihren Positionen im Machtkreislauf auf eigenwillige Weise widerspiegeln, wie Luhmann (2000a: 256 ff.) ausführte. Immer sind die Teilnehmenden beides: der Macht unterworfen und Macht ausübend. Dabei stellt sich die Frage nach dem Souverän nur noch in paradoxer Weise für die Bürgerinnen und Bürger, die ihre Macht

abgeben, um von dieser via Verwaltung behelligt zu werden. Sie können ihren Machtanteil anders delegieren oder Kooperation verweigern und ihren Widerspruch in Form von Klage, Protest oder bürgerschaftlichem Engagement zum Ausdruck bringen.

Unter demokratischen Bedingungen – und nur dann ist Governance möglich – können Bürgerinnen und Bürger derzeit die regierende Politik durch die Opposition austauschen. Nicht verhindern aber können sie die Verwaltung als Exekution der hergestellten kollektiv bindenden Entscheidungen. Im Gegenteil sind Bürgerinnen und Bürger sowie alle anderen davon Betroffenen auf die Verwaltung als organisationale Leistungserbringerin hinsichtlich thematisch weitreichender Problemlagen angewiesen. Für die Verwaltung aber ist die stetig anwachsende und intensiviertere Variation an Themen mit einer wachsenden Zahl Leistungsempfänger verbunden, die sich in kontingenter Weise mehr oder weniger kooperationsbereit und kompetent an den Verwaltungsvorgängen beteiligen. Die Beteiligung geht dabei immer mit unvorhergesehenen Impulsen von den Bürgerinnen und Bürgern und Betroffenen zur Verwaltung einher. Die Vielfalt gesellschaftlicher Umwelt lässt sich damit immer weniger ignorieren, sondern muss aktiv bewältigt werden, wenn sie unwillig oder begierig in den Fluren und Amtstuben oder elektronischen Portalen und Meinungsmedien auftaucht. Die ungefragten Impulse können immer auch Ideen für strukturellen Wandel sein. Wie können Verwaltungsorganisationen ihre Strukturen und Prozesse so aufstellen, dass sich ihre Leistungen nicht verschlechtern, sondern auch in Zukunft (und damit besser) erbracht werden können?

Der oben präsentierten Diskussion folgend und die Impulse aus der Beobachtung der Verwaltungspraxis aufnehmend, treten zunächst die stellenbesetzenden Personen als Strukturmomente hervor. Zu relevanten Personen werden die Mitarbeitenden der Verwaltung anhand offizieller Anforderungsprofile, mehr aber noch anhand praktisch confirmierter Erwartungsbündel, die sich zu Rollen und Identitäten verfestigen. Von den Anforderungen der Governance sind zunächst die Anforderungsprofile betroffen. Angesichts veränderter Leistungserwartungen erweisen sie sich im Alltag als ungeeignet oder werden schon von Reformabsichten reformuliert. Letzteres scheint mit der Perspektive der Agency gegeben zu sein. Denn implizit wird der Appell zur aktiven Suche nach Möglichkeiten zur Bearbeitung unvorhergesehener

Probleme mittransportiert. Dieser Appell kommt nicht explizit zur Sprache, weil die Bereitschaft als euphemistische Partnerschaft bereits unterstellt wird und damit auch moralisch jenseits von verhandelbaren Motiven einklagbar wird. Schon wegen dieser ungedeckten Perspektive, erscheint die Diskussion um die Einbettung der Agency als strukturelle Ermöglichung solcher Eigeninitiative als Übersprunghandlung, deren Ziele kaum einzulösen sind. Die Praxis von Organisationen, nicht zuletzt von Verwaltungen zeigt durchaus, dass es entsprechend engagierte Personen gibt, die Störungen im Betrieb als Chancen für unvorhergesehenen Strukturaufbau nutzen. Dafür werden von diesen die „white spaces“ genutzt, solange dies passfähig und damit unauffällig geschieht. Motive, Absichten und Bedingungen solchen entrepreneurartigen Aktivismus jenseits des Betriebs²³ gilt es empirisch zu erfassen.

Fraglich bleibt aus dieser Sicht der Bedingungen und Möglichkeiten von Governance-Verwaltungen, wie die Effekte eher zufälliger personaler Stellenbesetzung strukturell besser kontrolliert werden können. Erst indem solche Strukturen gefunden werden, kann das aktive Personal von strukturbedingten Stressoren etwa infolge semi- oder illegitime Lösungen befreit werden. Nur dann lassen sich Verwaltungsleistungen zukunftsfähig erbringen. Hier bietet sich etwa die flexible und den Anforderungen entsprechende Anwendung verschiedener Organisationsformate an. Vor allem sollen hochgradig flexible Strukturen Verwaltungsorganisationen mit Potentialität im Sinne eines Reservoirs an Zukünften versorgen. Die Flexibilität wird aus der Temporalisierung aller Strukturen gewonnen. Deren Vorläufigkeit ist dann kein zu überwindender Status im Reformprozess, sondern wird als Normalzustand ausgegeben. Dabei sollen mögliche Lösungen für unerwarteten Anforderungen projektförmig auf eine generelle Eignung geprüft werden. Anzunehmen ist aber eher, dass sich in der Potentialorganisation die Erwartung Geltung verschafft, dass für jede Anforderung zunehmend besondere Lösungen bereitgestellt werden müssen, um Zukunft nicht durch Gegenwart einzuschränken. Unsicherheitsabsorption wird damit zur Daueraufgabe ohne Aussicht auf wenigstens partiellen Bestand. Wenn aber die Gegenwart nicht zu stabilisieren ist, wie kann dann Zukunft gesichert werden? Optionsvielfalten und beschleunigtes Umwerten in Planungsprozessen

²³ Drucker (1985: 229 ff.) wies darauf hin, dass der innovationsorientierte Entrepreneur eine Rolle ist, die jeder in allen Betrieben von der Industrie, Bildung, Versorgung und nicht zuletzt der Verwaltung ausfüllen kann.

entlang von unerwarteten Gelegenheiten wären hier Möglichkeiten. Allerdings erfordert das Vorhalten von Optionen auch die Reservierung von Ressourcen, die organisationale Gedächtnisleistungen und Aufmerksamkeitskapazitäten binden, die sich eventuell digitalisieren, aber nicht vermeiden lassen. Zugleich wird damit die Erwartungssicherheit hinsichtlich der Leistungen von Verwaltungen untergraben, was mit der Überlastung durch politisch zahlreicher zugewiesener Zuständigkeitsbereiche korrespondiert. Fraglich ist, wie Entscheidungen ohne fixierende Prämissen erfolgen können oder absichtliche verzögert werden, wenn doch Verwaltungsorganisationen in der beschleunigten Welt der Governance andauernd mit mehr Umweltirritationen zu tun haben, die (wenn nicht zu ignorieren) mindestens als relevante oder unrelevante Informationen verarbeitet werden müssen. Die damit einhergehende Kommunikationsausweitung in den Verwaltungen und an den Schnittstellen ihrer Peripherie führen wiederum beim Personal zur Demotivation des Engagements, aber auch des Widerstandes und damit zur Unaufmerksamkeit gegenüber Informationen, die nur noch als Lärm erfasst werden (Knudsen 2006: 94). Entschieden aber wird sowieso, wenn nicht von der Verwaltung, dann über sie.

Können Verwaltungsorganisationen unter den Bedingungen der Governance als permanente Start-Ups verlässliche und auch legitime Leistungsadresse bleiben? Bisher beruht Legitimität nicht unwesentlich auf verlässliche, prüfbare Verfahren bei der Leistungserbringung. Fallspezifische Besonderheiten lassen sich ohnehin schon im Ermessensspielraum der damit befassten Stellen berücksichtigen, womit im Machtkreislauf an die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen appelliert wird. Je nach der Gestaltung der den Ermessensspielraum begrenzenden Prämissen können Entscheidungen mehr oder weniger konventionell, aber auch mehr oder weniger sicher getroffen werden. Grundsätzlich lassen sich die Unsicherheiten aufgrund der Diskrepanz von Binnen- und Umweltkomplexität nur verschieben: Größere Freiheit bei Entscheidungen erhöht die Unsicherheit ihrer internen Richtigkeit hinsichtlich der Prämissen. Weniger Freiheit erhöht die Unsicherheit gegenüber ihrer externen Angemessenheit hinsichtlich des konkreten Falls.

Möglich ist immer der kreative Umgang mit den Strukturen, ob diese als formale in Vollzugserwartungen oder als Supervisionsformat in den paradoxen Aufforderungen zur Selbständigkeit münden. In den Verwaltungen richten sich die Beziehungen

wie jene zur Politik oder zur Klientel als lokale Kooperationssysteme ein. Die Interaktionen können dann unbeobachtet von Kontrolle oder diese unterlaufend stattfinden. Kontrolle wird in Prozessen immer partiell nach praktischen Gesichtspunkten suspendiert. Der Verzicht auf Kontrolle struktureller Elemente kann kaum auf Dauer eingerichtet werden oder muss durch indirekte Kontrollmöglichkeiten eingerichtet werden. Die Öffnung von Regeln, die Zulassung von Ausnahmen, die Ausgliederung von Abteilungen und anderes entlastet die Organisationsstruktur von der Erarbeitung von Optionen als Potentialität. Der Preis fällt später bei der Integration dieser Strukturen durch Kopplungsmechanismen zwischen diesen und den Verwaltungsorganisationen an. Die operative Praxis bedeutet allerdings ohnehin immer ein Wechselspiel von Lösungen und Fixierungen, um angemessene, aber auch verlässliche Leistungen zu liefern.

Der Alltag der Governance-Verwaltung ist an sich nicht anders als der jener Verwaltungen zuvor. Und doch ist alles anders, wenn Zeit und damit Personal und alle weitere Ressourcen knapp werden, weil immer mehr Aufgaben zu immer mehr Themen bearbeitet werden müssen. Dem Personal bleibt die Gestaltung des Ermessensspielraums als operative Lösung und Fixierung von Kopplungen über Entscheidungen für Entscheidungen zur Bearbeitung der immer anwesenden Paradoxien. Hier ist Kreativität beim Verschieben der Paradoxien in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht zum Gewinn von Optionen oder Potentialen gefordert. Wie diese tatsächlich aktualisiert und damit strukturwirksam werden als Reproduktion oder Wandel, jedenfalls erfolgsorientiert auf zukünftig mögliche Entscheidungen hin, ist eine empirische Frage an die Praxis der Verwaltung unter den Bedingungen der Governance. Die persönliche Verantwortung bei der kreativen Nutzung des Ermessensspielraums bemisst sich auch hier nach der erfolgreichen, das heißt, richtigen Orientierung an den Prämissen. Die Verantwortung aber muss durch Vertrauen einerseits und strukturelle Bedingungen (Variationen intern und extern bezogener Differenzierung sowie Problem- statt Fachabteilungsorientierung, Toleranz bei Sanktionen und Risikobelohnung, zeitlich sowie sachlich ermöglichte Reflexionsmomente und andere zu beobachtende Formen) andererseits möglich sein. Die Bereitschaft zum Lernen über die Bedingungen und den Rahmen des Lernens zur Entdeckung von Alternativen wird dann zu einer wünschenswerten, gleichwohl nicht einklagbaren Tugend.

Immerhin bleibt die Beobachtung, dass alle Entscheidungsprämissen einer Organisation Produkte der Entfaltung von Entscheidungsparadoxien sind, die letztlich immer auch das Paradox behandelt, dass strukturelle Varietät nur bei der Bewahrung von Redundanz möglich ist. Aus systemtheoretischer Perspektive bietet sich als Zugang zur empirischen Untersuchung organisationaler Phänomene gerade die Beobachtung unterschiedlicher Formen der Entparadoxierung an. Zuerst geht es darum, unterschiedliche Formen der Entparadoxierung in der Praxis der Organisation anhand von Verwaltungen zu identifizieren und nachzuzeichnen. Auf diese Weise lässt sich ein realistisches Bild über die aktuellen Möglichkeiten von Governance-Verwaltungen erstellen. Es zeigt sich, dass Flexibilität schon gegeben ist, nämlich bei der Anwendung der Prämissen, bei der Lösung der strukturellen Striktheit durch deren Operationalisierung. In sachlicher Hinsicht wird praktisch in den Entscheidungen etwa die Multireferentialität und programmatisch auf eine Referenz fixierte Identität einer Organisation behandelt, indem Lösungen für die Erwartungsprobleme der Verlässlichkeit der Leistungen bei der Zweckerfüllung, Adressierbarkeit und Erreichbarkeit bereitgestellt werden. In sozialer Hinsicht hängt der Umgang mit organisationalen Strukturen der Verwaltung von der möglichen Verantwortung der Mitarbeitenden und deren stellenbezogenen Entscheidungsspielräumen ab. Inwiefern machen welche Prämissen Verantwortung in der Verwaltung möglich? Weiterhin ist unter der Losung der Partizipation die Frage zu klären, wer autorisierte Beiträge für Lösungen beibringen kann. Das wirft Fragen nach der Ausgestaltung von Stellen und nicht zuletzt der Mitgliedschaft auf, die über personale Fluktuation und Instabilität etwa aufgrund demotivierender Kommunikationsausweitung, aber auch über Verfahren zur Zulassung nichtangefragter externer Beiträge durch das Publikum entscheiden. Damit wird die als Potentialbestimmung thematisierte Beschaffung von Optionen und damit eine Mehrzahl von Zukünften adressiert. Denn die Prüfung den Betrieb irritierender Impulse, inwiefern diese Chancen beinhalten, betrifft die Frage nach der zukunftsfähigen Strukturreproduktion aufgrund von Veränderungen. Hier ist den Möglichkeiten von Schließungen durch Entscheidungen zu folgen, die Potentiale eröffnen, und wie daraus entstehende Potentialkumulation strukturell informativ bewältigt werden können. Allerdings ist damit auch immer die Frage von System- und Differenzerhalt gegenüber der Gesellschaft zu klären, die

etwa über aktive Entkopplungs- und Kopplungsprozesse gestaltet werden kann.
Welche Bedingungen aber müssen dafür gegeben sein?

Literatur

Abdelnour, Samer, Hans Hasselbladh, und Jannis Kallinikos. 2017. „Agency and Institutions in Organization Studies“. *Organization Studies* 38 (12): 1775-92. <https://doi.org/10.1177/0170840617708007>.

Aderhold, Jens, Ralf Wetzel, und Jana Rückert-John. 2009. „Das Unbehagen der Organisation: Paranoia, Sozialpathologie oder Umstellung relevanter Funktionen“. In *Die Organisation in unruhigen Zeiten: über die Folgen von Strukturwandel, Veränderungsdruck und Funktionsverschiebung*, herausgegeben von Ralf Wetzel, Jens Aderhold, und Jana Rückert-John, 13-52. Heidelberg: Carl-Auer Verlag.

Adler, Paul, Paul du Gay, Glenn Morgan, und Michael Reed, Hrsg. 2014. *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies: Contemporary Currents*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199671083.001.0001>.

Agger, Annika, und Anne Tortzen. 2023. „‘Co-production on the inside’ – public professionals negotiating interaction between municipal actors and local citizens“. *Local Government Studies* 49 (4): 801-20. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2081552>.

Ahrne, Göran, und Nils Brunsson. 2011. „Organization Outside Organizations: The Significance of Partial Organization“. *Organization* 18 (1): 83-104. <https://doi.org/10.1177/1350508410376256>.

——, Hrsg. 2019. *Organization outside Organizations: The Abundance of Partial Organization in Social Life*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108604994>.

Ahrne, Göran, Nils Brunsson, und David Seidl. 2016. „Resurrecting organization by going beyond organizations“. *European Management Journal* 34 (2): 93-101. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2016.02.003>.

Aldrich, Howard, und Diane Herker. 1977. „Boundary Spanning Roles and Organization Structure“. *The Academy of Management Review* 2 (2): 217-30. <https://doi.org/10.2307/257905>.

Andersen, Niels. 2020. „Potentialization - Loosening up relations between public organizations and societal function systems“. *Management & Organizational History* 15 (November). <https://doi.org/10.1080/17449359.2020.1815548>.

Andersen, Niels Åkerstrøm, und Justine Grønbæk Pors. 2016. *Public Management in Transition: The Orchestration of Potentiality*. First Edition. Bristol: Policy Press.

——. 2023. „Transformation and potentialization: how to extend the present and produce possibilities?“ *Kybernetes* 52 (12): 5893-5908. <https://doi.org/10.1108/K-03-2022-0315>.

- Andersen, Niels Åkerstrøm, und Paul Stenner. 2020. „Social Immune Mechanisms: Luhmann and Potentialization Technologies“. *Theory, Culture & Society* 37 (2): 79-103. <https://doi.org/10.1177/0263276419868768>.
- Andion, Carolina. 2023. „Social Innovation, Experimentalism, and Public Governance: An Ethnographical Approach to Study Public Arenas in the City“. *BAR - Brazilian Administration Review* 20 (2): e220124. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2023220124>.
- Ansell, Chris, und Alison Gash. 2008. „Collaborative Governance in Theory and Practice“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543-71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Apelt, Maja, Cristina Besio, Giancarlo Corsi, Victoria von Groddeck, Michael Grothe-Hammer, und Veronika Tacke. 2017. „Resurrecting organization without renouncing society: A response to Ahrne, Brunsson and Seidl“. *European Management Journal* 35 (1): 8-14. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2017.01.002>.
- Apelt, Maja, und Uwe Wilkesmann, Hrsg. 2015. *Zur Zukunft der Organisationssoziologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-07330-5>.
- Archer, Margaret S. 2003. *Structure, Agency and the Internal Conversation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087315>.
- Argyris, Chris, und Donald A. Schön. 1996. *Organizational learning II: theory, method, and practice*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.
- Baecker, Dirk. 1994. *Postheroisches Management: ein Vademecum*. Internationaler Merve-Diskurs 185. Berlin: Merve-Verl.
- . 1997. „Einfache Komplexität“. In *Komplexität managen: Strategien, Konzepte und Fallbeispiele*, herausgegeben von Heinrich W. Ahlemeyer und Roswita Königswieser, 17-50. Frankfurt am Main: Gabler Verlag.
- . 1999. *Die Form des Unternehmens*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- . 2003. *Organisation und Management: Aufsätze*. 1. Aufl.; Originalausg. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1614. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 2005. „Die Reform der Gesellschaft“. In *Reform und Innovation in einer unstablen Gesellschaft*, herausgegeben von Giancarlo Corsi und Elena Esposito, 61-78. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110507546-006>.
- Bateson, Gregory. 1985. *Ökologie des Geistes: anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven*. 1. Aufl. Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 571. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Baudrillard, Jean. 1983. *In the Shadow of the Silent Majorities, or, the End of the Social, and Other Essays*. Semiotext(e) Foreign Agents Series. New York, NY: Semiotext(e).

Bazzani, Giacomo. 2023. „Agency as Conversion Process“. *Theory and Society* 52 (3): 487-507. <https://doi.org/10.1007/s11186-022-09487-z>.

Behnke, Nathalie. 2009. „Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung“. In *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, herausgegeben von Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig, und Erhard Treutner, 45-64. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92115-0_3.

Berkowitz, Héloïse, und Antoine Souchaud. 2022. „Book Review: Organization Outside Organizations: The Abundance of Partial Organization in Social Life by Göran Ahrne and Nils Brunsson“. *Organization* 29 (1): 226-29. <https://doi.org/10.1177/1350508420928518>.

Besio, Cristina. 2015. „Organisation und Gesellschaft“. In *Zur Zukunft der Organisationssoziologie*, herausgegeben von Maja Apelt und Uwe Wilkesmann, 157-71. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07330-5_9.

———. 2018. *Moral und Innovation in Organisationen*. Innovation und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-20273-6>.

Besio, Cristina, und Uli Meyer. 2018. „Heterogenität in der Weltgesellschaft: Wie Organisationen mit widersprüchlichen Logiken umgehen“. In *Moral und Innovation in Organisationen*, 83-103. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20273-6_4.

———. 2022. „Gesellschaftliche Wirkung organisationaler Re-Kombinationen. Die Neuausrichtung von Gewerkschaften und Genossenschaften jenseits der Mitgliedervertretung“. *Soziale Welt* 73 (3): 546-77. <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2022-3-546>.

Besio, Cristina, und Veronika Tacke. 2023. „Old and New Organizational Forms in a Complex Society: A Systems-Theoretical Perspective“. *Critical Sociology*, Juli, 08969205231189472. <https://doi.org/10.1177/08969205231189472>.

Bherer, Laurence, Pascale Dufour, und Françoise Montambeault. 2016. „The participatory democracy turn: an introduction“. *Journal of Civil Society* 12 (3): 225-30. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>.

Bherer, Laurence, und Imrat Verhoeven. 2023. „Introduction to the special issue: facilitating citizen engagement in interactive governance“. *Local Government Studies* 49 (4): 723-37. <https://doi.org/10.1080/03003930.2023.2245340>.

Blakeley, Georgina. 2010. „Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester“. *International Journal of Urban and Regional Research* 34 (1): 130-45. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00953.x>.

Blijleven, Wieke. 2023. „Expert, bureaucrat, facilitator: the role of expert public servants in interactive governance“. *Local Government Studies* 49 (4): 841-60. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2047028>.

Blijleven, Wieke, und Merlijn van Hulst. 2022. „Encounters with the Organisation: How Local Civil Servants Experience and Handle Tensions in Public Engagement“. *Local Government Studies* 48 (3): 615-39. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1857247>.

Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, und Sabine Kuhlmann. 2006. „Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung“. In *Politik und Verwaltung*, herausgegeben von Jörg Bogumil, Werner Jann, und Frank Nullmeier, 151-84. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a Theory of Practice*. Übersetzt von Richard Nice. Cambridge Studies in Social and Cultural Anthropology. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511812507>.

Brunsson, Nils. 2006. *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Copenhagen Business School Press.

———. 2024. „Organization Studies and the Legal Person“. *Journal of Organizational Sociology* 2 (2): 113-36. <https://doi.org/10.1515/joso-2023-0036>.

Büchner, Stefanie. 2018. *Der organisierte Fall*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19115-3>.

Bussu, Sonia, Adrian Bua, Rikki Dean, und Graham Smith. 2022. „Introduction: Embedding Participatory Governance“. *Critical Policy Studies* 16 (2): 133-45. <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>.

Bynner, Claire, Oliver Escobar, und Sarah Weakley. 2023. „Facilitators as culture change workers: advancing public participation and deliberation in local governance“. *Local Government Studies* 49 (4): 738-58. <https://doi.org/10.1080/03003930.2023.2190586>.

Clifford, Ben. 2022. „British Local Authority Planners, Planning Reform and Everyday Practices within the State“. *Public Policy and Administration* 37 (1): 84-104. <https://doi.org/10.1177/0952076720904995>.

Corsi, Giancarlo. 2014. „Die Ordnung der Zahlen und die Intransparenz der Öffentlichkeit“. In *Die Ordnung des Kontingenten: Beiträge zur zahlenmäßigen Selbstbeschreibung der modernen Gesellschaft*, herausgegeben von Alberto Cevolini, 63-82. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19235-2_3.

Corsi, Giancarlo, und Elena Esposito, Hrsg. 2005. *Reform und Innovation in einer unstablen Gesellschaft*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110507546>.

Czerwick, Edwin. 2024. *Selbstreferentielle Verwaltung: Überlegungen zu einer (System-)Theorie der öffentlichen Verwaltung*. Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-45128-8>.

Czerwick, Edwin, Wolfgang H. Lorig, und Erhard Treutner, Hrsg. 2009. *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. SpringerLink Bücher. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92115-0>.

Dean, Rikki, Jonathan Rinne, und Brigitte Geissel. 2019. „Systematizing Democratic Systems Approaches: Seven Conceptual Building Blocks“. *Democratic Theory* 6 (2): 41-57. <https://doi.org/10.3167/dt.2019.060205>.

Drucker, Peter Ferdinand. 1946. *Concept of the Corporation*. New York, John Day Co. <http://archive.org/details/conceptofcorpora0000druc>.

———. 1985. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. London: Heinemann. http://archive.org/details/innovationentrep0000druc_t2j0.

———. 1986. *The practice of management*. 1st Perennial Library ed. New York: Perennial Library.

Edelenbos, Jurian, Pieter-Jan Klok, und Jan van Tatenhove. 2009. „The Institutional Embedding of Interactive Policy Making: Insights From a Comparative Research Based on Eight Interactive Projects in the Netherlands“. *The American Review of Public Administration* 39 (2): 125-48. <https://doi.org/10.1177/0275074008317157>.

Eliasoph, Nina. 2016. „The mantra of empowerment talk: an essay“. *Journal of Civil Society* 12 (3): 247-65. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1215895>.

Eppel, Elizabeth Anne, und Mary Lee Rhodes. 2018. „Complexity theory and public management: a 'becoming' field“. *Public Management Review* 20 (7): 949-59. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364414>.

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, und Theda Skocpol, Hrsg. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>.

Fagotto, E., und Archon Fung. 2014. „Embedding Public Deliberation in Community Governance“. In *Varieties of Civic Innovation*, herausgegeben von Jennifer Girouard und Carmen Sirianni, 7-22. Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches. Vanderbilt University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv16755q8.4>.

Feyerabend, Paul. 1986. *Wider den Methodenzwang*. Übersetzt von Hermann Vetter. 1. Aufl. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 597. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Font, Joan, Graham Smith, Carol Galais, und Pau Alarcon. 2018. „Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes“. *European Journal of Political Research* 57 (3): 615–36. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248>.

Fraser, Nancy, und Axel Honneth. 2003. *Redistribution Or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange*. Verso.

Freeman, Christopher. 1982. *The Economics of Industrial Innovation*. 2. Aufl. Cambridge, Mass: MIT Press. <http://archive.org/details/economicsofindus02edfree>.

Fung, Archon. 2006. „Varieties of Participation in Complex Governance“. *Public Administration Review* 66 (s1): 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.

———. 2015. „Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future“. *Public Administration Review* 75 (4): 513–22. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.

Fung, Archon, und Erik Olin Wright. 2001. „Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance“. *Politics & Society* 29 (1): 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>.

Ganghof, Steffen, und Kai Schulze. 2015. „Vetospieler und Institutionen“. In *Handbuch Policy-Forschung*, herausgegeben von Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 113–48. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_5.

Garud, Raghu, und Peter Karnøe. 2001. *Path Dependence and Creation*. Lawrence Erlbaum Associates. <https://research.cbs.dk/en/publications/path-dependence-and-creation>.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.

———. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press. <https://www.sup.org/books/sociology/consequences-modernity>.

———. 1994. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Stanford University Press.

Girouard, Jennifer, und Carmen Sirianni, Hrsg. 2014. *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*. Vanderbilt University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv16755q8>.

Godin, Benoît. 2015. *Innovation Contested: The Idea of Innovation Over the Centuries*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315855608>.

Gourgues, Guillaume, Alice Mazeaud, und Magali Nonjon. 2022. „From the Participatory Turn of Administrations to the Bureaucratisation of Participatory Democracy: Study Based on the French Case“.

Granovetter, Mark. 1985. „Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness“. *American Journal of Sociology* 91 (3): 481-510.

Griffin, Abbie, Raymond L. Price, Bruce A. Vojak, und Nathan Hoffman. 2014. „Serial Innovators' processes: How they overcome barriers to creating radical innovations“. *Industrial Marketing Management* 43 (8): 1362-71. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2014.08.010>.

Harvey, David A. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hasse, Raimund, und Anne K. Krüger. 2020. „Der Soziologische Neo-Institutionalismus – Weiterentwicklungen, Kritik und aktuelle Herausforderungen“. In *Handbuch Theorien der Soziologie*, herausgegeben von Heike Delitz, Julian Müller, und Robert Seyfert, 1-19. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-31744-7_24-1.

Heribert, Kohl. 1970. „Pluralismuskritik in der Bundesrepublik Zur Pluralismus-Debatte“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/archiv/528456/pluralismuskritik-in-der-bundesrepublik-zur-pluralismus-debatte/>.

Hirst, Alison, und Michael Humphreys. 2015. „Configurable Bureaucracy and the Making of Modular Man“. *Organization Studies* 36 (11): 1531-53. <https://doi.org/10.1177/0170840615593585>.

Holtkamp, Lars. 2009. „Verwaltung und Partizipation: Von der Hierarchie zur partizipativen Governance?“ In *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, herausgegeben von Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig, und Erhard Treutner, 65-86. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92115-0_4.

Hovik, Sissel, und Inger Marie Stigen. 2023. „The Paradox of Organizational Complexity in Urban Development: Boundary Spanners' Handling of Citizen Proposals“. *Local Government Studies* 49 (2): 314-33. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2052857>.

Hwang, Kwangseon. 2023. „The relevance of neo-institutionalism for organizational change“. *Cogent Social Sciences* 9 (2): 2284239. <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2284239>.

Jahraus, Oliver, Armin Nassehi, Mario Grizelj, Irmhild Saake, Christian Kirchmeier, und Julian Müller, Hrsg. 2012. *Luhmann-Handbuch*. Stuttgart: J.B. Metzler. <https://doi.org/10.1007/978-3-476-05271-1>.

Jäntti, Anni, Henna Paananen, Anna-Aurora Kork, und Kaisa Kurkela. 2023. „Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government“. *Administration & Society* 55 (8): 1529-54. <https://doi.org/10.1177/00953997231177220>.

Jessop, Bob. 2002. *The future of the capitalist state*. Cambridge, UK : Malden, MA: Polity ; Distributed in the USA by Blackwell Pub.

John, René. 2012. „Erfolg als Eigenwert der Innovation“. In *Indikatoren des Neuen: Innovation als Sozialmethodologie oder Sozialtechnologie?*, herausgegeben von Inka Bormann, René John, und Jens Aderhold, 77-96. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94043-4_5.

———. 2014. „Reform und Innovation - Entscheidungsmotivationen im Angesicht wahrscheinlichen Scheiterns“. In *Scheitern - Ein Desiderat der Moderne?*, herausgegeben von René John und Antonia Langhof, 215-36. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19181-2_12.

John, René, und Marco Jöstingmeier. 2020. „Unvermeidbare Veränderungsideen und ihre organisationale Bewältigung“. 24. Beiträge zur Sozialinnovation. Berlin: ISInova. <https://isinova.org/wp-content/uploads/2023/07/BzS24.pdf>.

John, René, und Alexandra von Brunn. 2024. „Regionalregime-Analyse: Heuristik zur Beobachtung des Wandels räumlicher Entitäten am Beispiel peripherer, agglomerationsferner Regionen“. 30. Beiträge zur Sozialinnovation. Berlin: ISInova. <https://isinova.org/wp-content/uploads/2024/09/BzS30-1.pdf>

Kallinikos, Jannis. 2003. „Work, Human Agency and Organizational Forms: An Anatomy of Fragmentation“. *Organization Studies* 24 (4): 595-618. <https://doi.org/10.1177/0170840603024004005>.

Kieser, Alfred. 1996. „Moden & Mythen des Organisierens“. *Die Betriebswirtschaft : DBW* 56 (1): 21-39.

Klijn, Erik Hans, und Joop Koppenjan. 2006. „Institutional Design“. *Public Management Review* 8 (März):141-60. <https://doi.org/10.1080/14719030500518915>.

Knoblauch, Hubert. 2005. „Kulturkörper. Die Bedeutung des Körpers in der sozialkonstruktivistischen Wissenssoziologie“. In *Soziologie des Körpers*, 92-113. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Knudsen, Morten. 2006. „Autolysis Within Organizations: A Case Study“. *Soziale Systeme* 12 (1): 79-99. <https://doi.org/10.1515/sosys-2006-0106>.

Krönig, Franz Kasper. 2015. *Die Ökonomisierung der Gesellschaft: Systemtheoretische Perspektiven*. transcript Verlag. <https://doi.org/10.1515/9783839408414>.

Kühl, Stefan. 2001. „Über das erfolgreiche Scheitern von Gruppenarbeitsprojekten / The Successful Failure of Team Work Projects: Rezentralisierung und Rehierarchisierung in Vorreiterunternehmen der Dezentralisierung / Re-Centralization and Re-Hierarchization in Decentralized Companies“. *Zeitschrift für Soziologie* 30 (3): 199-222. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2001-0303>.

———. 2011. *Organisationen: Eine sehr kurze Einführung*. Springer-Verlag.

Kurkela, Kaisa, Anna-Aurora Kork, Anni Jäntti, und Henna Paananen. 2023. „Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government“. *International Journal of Public Sector Management*, September. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2022-0179>.

Kusche, Isabel. 2011. „Klientelistische Strukturen und Ausdifferenzierung von Politik“. In *Korruption als Ordnung zweiter Art*, herausgegeben von Birger P. Priddat und Michael Schmid, 75–98. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93011-4_5.

Leifer, Richard, Christopher M. McDermott, Gina Colarelli O'Connor, Lois S. Peters, Rice Mark P, Mark Rice, und Robert W. Veryzer. 2000. *Radical Innovation: How Mature Companies Can Outsmart Upstarts*. First Edition. Boston, Mass: Harvard Business Review Press.

Lieckweg, Tania. 2001. „Strukturelle Kopplung von Funktionssystemen „über“ Organisation“. *Soziale Systeme* 7 (2): 267–89. <https://doi.org/10.1515/sosys-2001-0206>.

Lok, Jaco, und Hugh Willmott. 2019. „Embedded Agency in Institutional Theory: Problem or Paradox?“ *Academy of Management Review* 44 (2): 470–73. <https://doi.org/10.5465/amr.2017.0571>.

Luhmann, Niklas. 1973. *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 2. Aufl. Stuttgart: Enke.

———. 1981. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Originalausg. München: Olzog.

———. 1993. *Gesellschaftsstruktur und Semantik : Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft / 2*. Frankfurt am Main : Suhrkamp.

———. 1998. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main Suhrkamp.

———. 2000a. *Die Politik der Gesellschaft*. Suhrkamp.

———. 2000b. *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

———. 2016. *Der neue Chef*. Herausgegeben von Jürgen Kaube. Erste Auflage. Berlin: Suhrkamp.

March, James G. 1991. „Exploration and Exploitation in Organizational Learning“. *Organization Science* 2 (1): 71–87.

March, James G., und Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*. New York : Free Press. <http://archive.org/details/rediscoveringins00marc>.

March, James G., und Herbert A. Simon. 1976. *Organisation und Individuum*. Wiesbaden: Gabler Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-91734-8>.

Marin, Bernd, und Renate Mayntz. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag. <https://hdl.handle.net/21.11116/0000-0005-39AC-A>.

Marsh, David, und R. A. W. Rhodes, Hrsg. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001>.

Maulana, Rio Yusri, und Mitja Dečman. 2023. „Collaborative Governance in the Digital Transformation Age: A Systematic Literature Review with Bibliometric Mapping“. *Central European Public Administration Review* 21 (1): 31–60. <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.1.02>.

Meyer, John W., und Brian Rowan. 1977. „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–63. <https://doi.org/10.1086/226550>.

Möltgen, Katrin, und Wolfgang Pippke. 2009. „New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung“. In *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, herausgegeben von Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig, und Erhard Treutner, 199–224. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92115-0_10.

Nassehi, Armin. 1993. *Die Zeit der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-14447-2>.

Nederhand, José, Martijn van Der Steen, und Mark van Twist. 2019. „Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology“. *Local Government Studies* 45 (2): 219–40. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>.

Orton, J. Douglas, und Karl E. Weick. 1990. „Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization“. *The Academy of Management Review* 15 (2): 203. <https://doi.org/10.2307/258154>.

Pedersen, Morten Axel. 2013. „The Fetish of Connectivity“. In *Objects and Materials*, herausgegeben von Gillian Evans, Elizabeth Silva, und Nick Thoburn, 197–207. London: Routledge.

Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press.

Polletta, Francesca. 2016. „Participatory enthusiasms: a recent history of citizen engagement initiatives“. *Journal of Civil Society* 12 (3): 231–46. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1213505>.

Pors, Justine Grønbaek, und Niels Åkerstrøm Andersen. 2019. *Potentialisierung organisieren: Die Entstehung eines neuen Wohlfahrtsstaatsregimes?* Organisationssoziologie. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22380-9>.

Powell, Walter W. 1990. „Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization“. *Research in Organizational Behaviour* 12: 295–336.

Powell, Walter W., und Paul J. DiMaggio, Hrsg. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/N/bo3684488.html>.

- Reay, Trish, und C.R. Hinings. 2009. „Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics“. *Organization Studies* 30 (6): 629-52. <https://doi.org/10.1177/0170840609104803>.
- Rose, Nikolas. 1996. „The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government“. *Economy and Society* 25 (3): 327-56. <https://doi.org/10.1080/03085149600000018>.
- . 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488856>.
- Rose, Nikolas, und Peter Miller. 2010. „Political Power beyond the State: Problematics of Government“. *The British Journal of Sociology* 61 (s1): 271-303. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>.
- Rüb, Friedbert W. 2020. *Das Jahrhundert der Politik: eine Geschichte des 20. Jahrhunderts im Licht ihrer Politikbegriffe*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Rubach, Synnøve. 2024. „Leveraging a Dual Organisation-Development (OD) Process: A Longitudinal Study of a Start-up's Transformation in the Energy Sector“. *Systemic Practice and Action Research* 37 (5): 585-600. <https://doi.org/10.1007/s11213-024-09695-x>.
- Rummler, Geary A., und Alan P. Brache. 1990. *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. First Edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rummler, Geary A., Alan J. Ramias, und Richard A. Rummler. 2009. *White Space Revisited: Creating Value through Process*. John Wiley & Sons.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Schatzki, Theodore. 2010. „Materiality and Social Life“. *Nature and Culture* 5 (2): 123-49. <https://doi.org/10.3167/nc.2010.050202>.
- Seo, Myeong-Gu, und W. E. Douglas Creed. 2002. „Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective“. *The Academy of Management Review* 27 (2): 222-47. <https://doi.org/10.2307/4134353>.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior, 4th Edition*. Simon and Schuster.
- Solow, Robert M. 1957. „Technical change and the aggregate production function“. *The review of economics and statistics*, The review of economics and statistics. - Cambridge, Mass. : MIT Press, ISSN 0034-6535, ZDB-ID 207962-8. - Bd. 39.1957, 3, S. 312-320, 39 (3).
- Swyngedouw, Erik. 2005. „Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State“. *Urban Studies* 42 (11): 1991-2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>.

- Tacke, Veronika. 2015. „Perspektiven der Organisationssoziologie“. In *Zur Zukunft der Organisationssoziologie*, herausgegeben von Maja Apelt und Uwe Wilkesmann, 273–92. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07330-5_15.
- Tönnies, Ferdinand. 1887. *Gemeinschaft und Gesellschaft*. 1. Auflage. Leipzig: Fues.
- Torfining, Jacob, und Eva Sørensen. 2014. „The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm?“ *Policy and Society* 33 (4): 329–44. <https://doi.org/10.1016/j.pol-soc.2014.10.003>.
- Torfining, Jacob, Eva Sørensen, und Asbjørn Røiseland. 2019. „Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward“. *Administration & Society* 51 (5): 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- Tushman, Michael L. 1977. „Special Boundary Roles in the Innovation Process“. *Administrative Science Quarterly* 22 (4): 587–605. <https://doi.org/10.2307/2392402>.
- van De Wetering, Simone, und Martijn Groenleer. 2023. „Putting Inclusion into Practice: How Urban Professionals Give Shape to Participatory Governance Approaches in Marginalized Neighborhoods“. *Urban Research & Practice*, Oktober, 1–21. <https://doi.org/10.1080/17535069.2023.2260355>.
- van Meerkerk, Ingmar, und Jurian Edelenbos. 2016. „Complementary Boundary-Spanning Leadership: Making Civic-Induced Interactive Governance Work“. In *Critical Reflections on Interactive Governance*, 467–90. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783479078.00027>.
- Verhoeven, Imrat, und Evelien Tonkens. 2023. „Enabling civic initiatives: frontline workers as democratic professionals in Amsterdam“. *Local Government Studies* 49 (4): 821–40. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2110077>.
- Vivier, Elmé, und Diana Sanchez-Betancourt. 2023. „Participatory Governance and the Capacity to Engage: A Systems Lens“. *Public Administration and Development* 43 (3): 220–31. <https://doi.org/10.1002/pad.2012>.
- Wehrsig, Christof, und Veronika Tacke. 1992. „Funktionen und Folgen informatisierter Organisationen“. *ArBYTE. Modernisierung der Industriesoziologie*, 219–39.
- Weick, Karl E. 1976. „Educational Organizations as Loosely Coupled Systems“. *Administrative Science Quarterly* 21 (1): 1–19. <https://doi.org/10.2307/2391875>.
- Will, Matthias Georg, Steffen Roth, und Vladislav Valentinov. 2018. „From Nonprofit Diversity to Organizational Multifunctionality: A Systems-Theoretical Proposal“. *Administration & Society* 50 (7): 1015–36. <https://doi.org/10.1177/0095399717728093>.

Williams, Paul. 2002. „The Competent Boundary Spanner“. *Public Administration* 80 (1): 103-24. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>.

Wilz, Sylvia Marlene. 2015. „Skizze zur praxistheoretischen Debatte um Organisation“. In *Zur Zukunft der Organisationssoziologie*, herausgegeben von Maja Apelt und Uwe Wilkesmann, 253-70. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07330-5_14.

Womack, James P., Daniel T. Jones, und Daniel Roos. 1990. *The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production*. New York: Harper Perennial.

Woyke, Wichard. 2021. „Pluralismus“. In *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, herausgegeben von Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall, und Wichard Woyke, 717-19. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23666-3_107.