

---

# Organisationssoziologie

## **Reihe herausgegeben vom**

Vorstand der Sektion Organisationssoziologie  
der Deutschen Gesellschaft für Soziologie

## **Vertreten durch**

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

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

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

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

### **Reihe herausgegeben vom**

Vorstand der Sektion Organisationssoziologie  
der Deutschen Gesellschaft für Soziologie

### **Vertreten durch**

Maja Apelt  
Potsdam, Deutschland

Uli Meyer  
Berlin, Deutschland

Victoria von Grodeck  
München, Deutschland

Maximiliane Wilkesmann  
Dortmund, Deutschland

Ingo Bode  
Kassel, Deutschland

Uwe Wilkesmann  
Dortmund, Deutschland

Raimund Hasse  
Luzern, Schweiz

Arnold Windeler  
Berlin, Deutschland

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

---

Justine Grønбæk Pors  
Niels Åkerstrøm Andersen

# Potentialisierung organisieren

Die Entstehung eines neuen  
Wohlfahrtsstaatsregimes?

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

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

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

ISSN 2625-6932

ISSN 2625-6940 (electronic)

Organisationssoziologie

ISBN 978-3-658-22379-3

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

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

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

Springer VS

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

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

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

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

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

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

---

## Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



---

# Inhalt

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