



Judith Krohn

SUBJEKTIVIERUNG IN EINER BUNDESBEHÖRDE

*Verwaltungsmodernisierung am Beispiel
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*

campus

Arbeit und Alltag

Inhalt

Vorwort und Danksagung	11
1 Einleitung	13
2 Forschungsstand – theoretische Zugänge	21
2.1 Subjektivierung und Erwerbsarbeit	21
2.2 Organisationstheorien und Subjektivierung	27
2.2.1 Konstruktivistisches-systemtheoretisches Organisationsverständnis	27
2.2.2 Luhmanns Theorie- und Organisationsverständnis	30
2.2.3 Luhmann und die Subjektivierungsforschung – Mitgliedernähe durch Subjektferne	41
2.2.4 Subjektivierungsforschung und Wertebeobachtung	46
2.3 Subjektivierung im öffentlichen Sektor – System Verwaltung . .	54
2.3.1 Verwaltung als soziale Organisation	55
2.3.2 Interner Aufbau und Funktionsweise von Verwaltungen	59
2.3.3 Bundesverwaltung – das Ministerium – Typus, Struktur und Funktionsweise	64
2.3.4 Verwaltungsmodernisierung	67
3 Forschungsdesign	69
3.1 Erkenntnis- und wissenschaftstheoretischer Zugang	69

3.1.1	Interdisziplinäre und qualitative Forschung	69
3.1.2	Der ethnografische Zugang	70
3.2	Methodischer Rahmen	71
3.2.1	Die Forscherrolle und Perspektive	72
3.2.2	Angewendete Methoden	75
3.2.3	Methodische Umsetzung und Datenauswertung	109
3.3	Operationalisierung	114
3.3.1	Analytischer Begriffsrahmen – normative und normierende Subjektivierung	114
3.3.2	Analysedimensionen und Beobachtungsfelder	115
3.3.3	Begriffliche Grundlagen und Konzepte	118
3.3.4	Analyseparameter	120
3.4	Untersuchungsfeld Bundesministerium für Arbeit und Soziales	124
4	Empirische Analyse	139
4.1	Systemkultur und Systemspezifik	139
4.1.1	Kulturelle Leitbilder im Bundesministerium für Arbeit und Soziales	139
4.1.2	Beobachtung von Selbst- und Fremdreferenz – Kristallisation der Systemspezifik Bundesministerium für Arbeit und Soziales	145
4.1.3	Subsysteme – »die Königreiche«	159
4.1.4	Bonn – Berlin: regionale Subkulturen	171
4.2	Ministerium aus der Mitgliederperspektive	192
4.2.1	Ergebnisse im Überblick	193
4.2.2	Analyse- und Interpretationsrahmen der empirischen Daten	196
4.2.3	Typisches Mitglied	197

4.2.4	Personifiziertes Ministerium	203
4.2.5	Wertekosmos des Ministeriums	209
4.2.6	Wertekosmos der Mitglieder	246
4.3	Systemanforderungen und Systemanpassungen – Subjektivierungsprozesse in der Bundesverwaltung	270
4.3.1	Rationalisierungsphänomene	270
4.3.2	Komplexitätsanforderungen	280
4.3.3	Technologisierungsanforderungen	283
4.4	Beobachtungsfelder von Subjektivierungsprozessen auf Organisations- und Mitgliederebene	287
4.4.1	Systemorganisation und Systemkultur	287
4.4.2	Systemmitglieder	319
5	Fazit und Ausblick	339
6	Resümee	351
7	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	359
8	Literatur	361

1 Einleitung

Materialreich beschreibt die vorgelegte Arbeit theoretische und praktische Fragen des Umgangs öffentlicher Verwaltungen mit den Herausforderungen einer modernen Wissens- und Arbeitsgesellschaft. Dabei spielt die Dimension der »Subjektivierung von Arbeit« eine erhebliche Rolle.

Subjektivierungsprozesse, verstanden als Bedeutungsgewinn von subjektiven Anteilen im Arbeitshandeln, sind in der Soziologie und Arbeitsethnografie mit grundlegenden Arbeiten von Günter G. Voß/Manfred Moldaschl (2002), Hildegard-Maria Nickel/Karin Lohr (2005), Schönberger/Springer (2003) und Martin Baethge (1999) thematisiert worden. Subjektivierung vollzieht sich ambivalent und ist immer auch als ein Prozess zwischen Autonomie und Heteronomie sowie zwischen Gestaltungsspielräumen und Rationalisierung zu begreifen, der in der Literatur durch Schlagwörter wie Fremd- und Selbstökonomisierung, Selbstkontrolle, Selbstrationalisierung, Selbstverwirklichung, Eigenverantwortung sowie Entberuflichung beschrieben wird (vgl. Moldaschl/Voss 2002; Nickel/Frey/Hüning 2004; Nickel/Lohr 2005). Die Erkenntnisse zur Subjektivierung von Arbeit¹ haben sich in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen weiter ausdifferenziert.

Im Subjektivierungsdiskurs bislang jedoch unbeantwortet geblieben ist die Frage, inwieweit Subjektivierungsprozesse auch in öffentlichen Verwaltungen beobachtbar sind. Die vorliegende Arbeit versucht diese Forschungsleerstelle ein Stück weit zu schließen und widmet sich konkret den Fragen, in welcher Ausprägung und Qualität Subjektivierungsprozesse von Arbeit in Verwaltungen vorzufinden sind, durch welche Faktoren die Prozesse indiziert wurden und wie sich diese auf die System-Akteure (Verwaltung, Entscheider², Mitglieder) auswirkten. Das methodische Vorgehen und die the-

1 Im Folgenden wird »Subjektivierungsprozesse« synonym für den Terminus »Subjektivierung von Arbeit« verwendet.

2 Im Folgenden wird in Anlehnung an die Luhmann'sche Begrifflichkeit nicht der Begriff »Beschäftigte«, sondern »Organisationsmitglied« verwendet. Dabei stellen Entscheider und Mitglieder die Systemakteure eines Systems dar. Als Mitglied einer Organisation ist man

oretischen Annahmen wurden induktiv aus der empirischen Beobachtung abgeleitet.

Grundlage für deren Beobachtung und Beantwortung ist eine zwischen April und Oktober 2008 durchgeführte mehrmonatige empirische Erhebung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die vorliegende Studie steht in einem dreifachen Kontext:

- Aus *theoretischer Perspektive* erweitert die Arbeit das Forschungsfeld der Arbeits- und Organisationsforschung in der Europäischen Ethnologie und der sozialwissenschaftlichen Subjektivierungsforschung um den Bereich der öffentlichen Verwaltung.³ Zudem versucht sie das Erkenntnispotenzial von Subjektivierungstheorien durch systemtheoretische Sichtweisen zu ergänzen, zu problematisieren und zu vertiefen.
- Aus *methodischer Perspektive* wird mit einer Kombination von ethnografischen, soziologischen, systemtheoretischen und wertorientierten Methoden gearbeitet, die für die Beantwortung komplexer Fragestellungen

in eine bestimmte Rolle durch die Mitgliedschaftsregel eingebunden. Darüber generiert sich, ob man Entscheider oder Betroffener ist. Ein Entscheider ist auch Mitglied und ein Mitglied auch Entscheider. Ein Mitglied kann durch informelle Strukturen manchmal auch mehr entscheiden, als der Entscheider, was wiederum an seinen Interessen und Fähigkeiten liegt, informell aktiv zu werden. Ein Entscheider wiederum unterliegt formellen Strukturen, auf deren Basis er Entscheidungen zu treffen hat, die durch eben jene Strukturen legitimiert werden. Der Entscheider ist ein exponierter Beobachter. Er selektiert bestimmte Möglichkeiten und schließt andere Möglichkeiten durch Entscheidungen aus, wobei das Risiko der Entscheidung (Konsequenz, Verantwortung) und die potenzielle Gefahr für die Betroffenen generelle Probleme von Entscheidungen sind. Es sind viele Konstellationen zwischen Entscheider und Mitglied möglich. Um diese Konstellationen beschreiben zu können, bedarf es einer begrifflichen Trennung zwischen Entscheider und Mitglied. Möglich sind zum Beispiel folgende Konstellationen: Mitglieder und Entscheider treffen Entscheidungen in einem partizipativen Kontext; Mitglieder unterlaufen aufgrund informeller Netzwerke und Strukturen formale Entscheidungen des Entscheiders; der Entscheider trifft aufgrund seiner Position hierarchisch Entscheidungen, ohne Mitwirkung der Mitglieder etc.

³ Vor allem in der Soziologie ist die Zunahme subjektorientierter Studien im öffentlichen Dienst zu beobachten. Die Studien setzten sich jedoch thematisch nicht konkret mit der Frage der Subjektivierung von Arbeit, sondern mit Veränderungsprozessen im öffentlichen Dienst in Bezug auf Geschlecht, Organisationskonzepte, Privatisierung, Rationalisierung und Verwaltungsmodernisierung auseinander. Zudem sind diese Studien vor allem auf Landes- und Kommunalebene und nicht, wie diese Arbeit, auf Bundesebene durchgeführt worden (vgl. Peinl/Lohr/Jornitz 2005: »Organisations- und Geschlechtersoziologie. Theoretische Brücken und empirische Einsichten zur Einführung von Gender Mainstreaming in die Verwaltung«; Franz Schultheis Projekt »Im Dienste öffentlicher Güter: Akteure, Institutionen, Praktiken« (Oktober 2010 bis März 2013).

im Kontext der Subjektivierung von Arbeit einen in dieser Form weiterführenden Ansatz darstellt.

- Aus einer *handlungsanleitenden Perspektive* präsentiert die Studie wichtige Ergebnisse für die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung im Kontext neuer Herausforderungen, indem sie die Differenzen und Ambivalenzen des Subjektivierungsprozesses und deren Folgen für das System Verwaltung offenlegt. Die Ergebnisse liefern Hinweise für die strategische Ausrichtung einer nachhaltigen System- und Personalpolitik.

Defizite der bisherigen Forschung zur Subjektivierung von Arbeit im öffentlichen Sektor

Erstens bestehen Defizite in der bisherigen Forschung bezüglich des Gegenstandes: Im Fokus der vorliegenden bestehenden Studien standen bislang Subjektivierungsprozesse im System Wirtschaft. Das System öffentliche Verwaltung wurde diesbezüglich bisher keiner gründlichen empirischen Untersuchung unterzogen. Zwar gibt es zahlreiche Studien zur Verwaltungsmodernisierung, die Frage nach Subjektivierungseffekten wird hier jedoch nicht gezielt verfolgt. Ein möglicher Grund hierfür kann die Annahme sein, dass sich dieser Prozess organisationsübergreifend ähnlich gestaltet und durch den fehlenden systemtheoretischen Zugang in der Subjektivierungsforschung kaum problematisiert worden ist. Die Systemtheorie geht per se davon aus, dass Systeme unterschiedlichen Logiken unterliegen. Auf den Subjektivierungsprozess bezogen bedeutet dies, dass sich der Prozess möglicherweise aufgrund der differentiellen Logiken in Systemen anders gestaltet, was empirisch untersucht werden muss.

Die einseitige Untersuchung des Subjektivierungsprozesses in Wirtschaftsunternehmen führt zudem bloß zu einer systemspezifischen Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Rationalisierung und Subjektivierung. Durch die Analyse des Forschungsgegenstandes Verwaltung, die als gemeinwohlorientierte Organisation nur indirekt durch die Imperative des Marktes geprägt wird, besteht die Chance, Subjektivierungsprozesse nicht automatisch in Abhängigkeit zu diesen zu untersuchen, sondern den Fokus auf den Zusammenhang der Ausprägung dieser Prozesse in einer anderen Systemlogik zu legen.

Der Rationalisierungsmodus der Moderne wird durch die Arbeit und den Forschungsansatz weiter gefasst.

Der oben dargestellte Fall legt nahe, dass eine solche Untersuchung sowohl für die theoretische Entwicklung des Konzepts der Subjektivierung von Arbeit als auch für die Perspektive des Systems der öffentlichen Verwaltung wichtig ist.

Zweitens bestehen auf theoretischer Ebene »Leerstellen«. Von einer konsistenten »Subjektivierungstheorie« kann daher nicht gesprochen werden. Bisher vorliegende Studien speisten sich zunächst aus Theorietraditionen der Aufklärung mit ihren normierten Subjektivierungsanforderungen und ihren Subjektivierungserwartungen (Subjekt – Vernunft – Ratio). Derartige Annahmen und sich darauf stützende Implementationsversuche führten jedoch bloß zu irritierenden Ergebnissen und wurden empirisch eines besseren belehrt. Deshalb wurde dieser Ansatz später durch eine stärker reflektierende »aufgeklärte Aufklärung« erweitert, welche normierende, ambivalente Subjektivierungserwartungen und Resultate beobachtet hat (Moldaschl/Voß 2002: 53ff.). Demgegenüber ist für die Systemtheorie Subjektivierung nicht vorgestellter Zweck, sondern primär ein mögliches Mittel permanenter Systemstabilisierung (Mitglied – Kommunikation – Ratio). Gefragt wird durch die Subjektivierungsambivalenzen hindurch, wie jenes Maß an Ratio gefunden werden kann, das Systemstabilität reproduziert. Der Gradmesser hierfür ist die konkrete Kommunikation von Entscheider und Mitglied innerhalb eines Systems.

In diesem Kontext erscheint es sinnvoll, die theoretische Perspektive auf die Subjektivierung von Arbeit durch eine systemtheoretische Perspektive auf die Rationalität von Systemen, also deren Logiken der Selbsterhaltung und der Selbstoptimierung, zu erweitern. Die Vorteile des systemtheoretischen Ansatzes sind dessen Hinwendung zu relevanten Kommunikations- und Aushandlungsprozessen. Aus systemtheoretischer Sicht wird die Subjektivierung von Arbeit primär unter dem Gesichtspunkt der Systemstabilisierung untersucht und bewertet. Das System Verwaltung muss sich entscheiden, inwieweit es Subjektivierungsbestrebungen vor allem auch in ihrer scheinbar paradoxen oder ambivalenten Gestalt beobachten, verstehen, aushalten und nutzen will, gerade im Interesse der dialektischen Aufhebung der traditionellen Systemlogik. Der systemtheoretische Subjektivierungsmodus ist im Unterschied zu anderen Subjektivierungsansätzen nicht per se für eine Organisation rationalitätsfördernd. Ob dies tatsächlich so ist, muss sich im

Systemalltag/Systembetrieb erst durch die Anschlusskommunikation beweisen, die es zu untersuchen gilt.

Der Prozess der Subjektivierung von Arbeit führt nach seiner Implementierung in das System zu Systemveränderungen, wobei sowohl von Seiten der Organisation (Entscheider) als auch der Organisationsmitglieder eine Neujustierung des Anschlusshandelns stattfindet, welches durch eine Anschlusskommunikation neu festgelegt wird. Das Maß der Subjektivierung allerdings wird im kommunikativen Austausch mit Blick auf Systemrationalisierung und Systemanpassung sowohl durch die Organisation (Entscheider) als auch durch die Mitglieder bestimmt und stellt einen interaktiven Kommunikations- und Konstruktionsprozess dar.

Insofern hat bei dieser Systemperspektive, die hier verfolgt wird, auch die Akteursperspektive, wie sie in der Europäischen Ethnologie die Grundlage des Forschungszugangs bildet, ihren Platz. Das System Organisation und seine Mitglieder kommunizieren jeweils ihr normatives Interesse, ihre Anforderungen und Ansprüche bezüglich ihres Interessenkalküls. Diese werden beiderseits von Funktion und Inhalt der Arbeit, des Umfangs und der Intensität unterschiedlich präjudiziert. Für den Beobachter führen solche Systementscheidungen zu ambivalenten Paradoxien, zu Widerstand und Eigensinn, aber auch zu unvorhersehbaren und unvorhergesehenen Ergebnissen. Die Frage, welche Ergebnisse das jeweilige Anschlusshandeln konkret kennzeichnen, bildet im Subjektivierungsdiskurs eine Forschungslücke. Gerade aber die Beobachtung des Anschlusshandelns nach der Einführung und mit der Umsetzung des Prozesses ist für den Erkenntnisgewinn von entscheidender Bedeutung. Die Arbeit setzt an diesem Punkt an und versucht gerade dieses Forschungsdesiderat zu bearbeiten.