
Netzwerkorientierung als Kern der Public Governance

2

Zusammenfassung

Die zunehmende Orientierung am Netzwerkkonzept vollzog sich im Rahmen eines Entwicklungsprozesses, in dem sich die Formen des Steuerns sukzessive verschoben und sich ältere mit neueren vermischten. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte fanden Neuausrichtungen der kommunalen Steuerung statt: Nach dem traditionell vorherrschenden Typ der hierarchischen öffentlichen Verwaltung folgte in den 1990er Jahren eine ökonomische Modernisierung mit dem Neuen Steuerungsmodell und gegenwärtig spielt der Ansatz der Public Governance eine große Rolle. In dem aktuellen hybriden Mix dieser drei Steuerungsprinzipien repräsentiert das Netzwerkkonzept eine Schlüsselkategorie. Statt allein auf die Hierarchie der öffentlichen Verwaltung oder auf Verträge im Sinne der Marktlogik zu setzen, fördert der Governance-Ansatz das gegenseitige Vertrauen unter den interdependenten Akteuren und nutzt dazu die horizontale Koordination des Netzwerkverbunds.

Lernziel

Anhand der Stufen kommunaler Modernisierung soll nachvollzogen werden, dass die Form des kommunalen Regierens von den 1950er bis in die 1980er Jahre hinein vom vorherrschenden Typ der hierarchischen öffentlichen Verwaltung bestimmt wird, in dem organisierte Netzwerke noch keine Rolle spielen. In der folgenden Phase der ökonomischen Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell findet das Netzwerkkonzept als Kooperationsprinzip langsam Anerkennung. Es soll ein tiefer gehendes Verständnis dafür entwickelt werden, dass sich das kommunale Handeln unter der Leitlinie der Public Governance von der traditionellen Fixierung auf starre Richtlinien der öffent-

lichen Verwaltung löst und die neue Netzwerkorientierung für den multi-optionalen Einbezug von Interessen und gegenseitigen Abhängigkeiten steht.

Wenn der Professionalisierungsprozess in den Kommunen in den Blickpunkt gerückt wird, darf die Wahrnehmung nicht auf kurzzeitige Entwicklungen beschränkt werden. Es ist stattdessen eine Langzeitperspektive notwendig; denn die Veränderungen sind in einen *Megaprozess* eingebettet, den Abram de Swaan „*Kollektivierung*“ genannt hat (1993). Danach werden der heutige Sozialstaat als Ganzes und die Technologien der sozialen Politiken als Ergebnis einer Entwicklung kollektiver Handlungsschemata im Laufe der vergangenen einhundertfünfzig Jahre verstanden.

Die Interdependenzen zwischen Reichen und Armen bzw. Mächtigen und Machtlosen spielen im Kollektivierungsprozess eine zentrale Rolle. Im Laufe der Bildung des deutschen Nationalstaates und der kapitalistischen Ausformung nationaler sowie internationaler Märkte wurden Phänomene unter der ärmeren Bevölkerung immer mehr als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und für den sozialen Frieden definiert. Die Konfrontation mit dem Massenelend der Armen förderte im 19. Jahrhundert in den etablierten Schichten die Erkenntnis, dass ein Fürsorgesystem mit mehr oder weniger proportionaler Lastenverteilung und einem ausreichenden Ernährungsniveau zu schaffen sei (vgl. Swaan 1993, S. 36). Auf dieser Grundlage wurde ein *Prozess kollektiven Handelns* ausgelöst, der – als Teil des allgemeinen Zivilisationsprozesses – zum Komplex der organisierten Wohlfahrt führte.

Eine Schlüsselrolle spielte das enorme Wachstum der Städte im 19. Jahrhundert. Der starke Ansturm von zugewanderten Personen und Familien aus Kleinstädten und Dörfern führte zum Zusammenbruch der städtischen Arbeitsmärkte. Die unmittelbare Nähe der fremdartigen Personengruppen mit anderen Verhaltensstandards war eine ständige Quelle für Ärger im öffentlichen Raum der Städte. Es gab zahlreiche Reibungen zwischen den zugewanderten Außenseitern und den etablierten Schichten. In der Folge setzte der Prozess der Kollektivierung ein, zu dem beispielsweise der Aufbau des Bildungswesens, des Gesundheitswesens und des Fürsorgesystems mit dem Ziel einer Zivilisierung der bedürftigen Bevölkerungskreise gehört. Deren Lebensäußerungen wurden in der Folge institutionell kontrolliert, um sie in der Richtung eines zivilisierten Verhaltens und Empfindens zu verändern.

Im Umkreis des wachsenden Staatsapparates bildeten sich am Ende des 19. Jahrhunderts neue „Mittlereliten“ heraus: Die Schulpädagogen zum Beispiel dehnten ihren Einflussbereich der öffentlichen Erziehung auf immer größere Bereiche von Kindheit und Jugend aus, die Ärzteschaft monopolisierte das System

der medizinischen Überwachung und Behandlung, Ingenieure schufen räumliche Planungs- und Versorgungsmonopole, die Standards der technischen Infrastrukturnetze setzten (Trinkwasserversorgung, Abfallentsorgung, Verkehr, Städtebau), und Akteure der Sozialen Arbeit konstituierten den Komplex der Wohlfahrt als System sozialer Hilfen, Intervention und Überwachung. Die neue soziale Profession entwickelte die Technologie der Wohlfahrtsproduktion und monopolisierte spezielle amtliche Interventionsschemata zur Beurteilung von Lebensverhältnissen und zur Veränderung von Verhaltensmustern.

Die Ausdifferenzierung von wissenschaftlichen und methodischen Grundlagen der sozialen Arbeit kann als ein Aspekt dieses Professionalisierungsprozesses vom 19. über das 20. bis ins 21. Jahrhundert verstanden werden. Die Herausbildung eines fachlichen Kanons von Dienstleistungen für die Zielgruppen repräsentiert in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen dieser Entwicklungsschritte und die Anerkennung der betriebsförmigen Einbettung des fachlichen Handelns im Sektor der Sozialwirtschaft einen weiteren Entwicklungsschritt.

Im 19. und 20. Jahrhundert war die soziale Arbeit eng an den Staatsapparat gebunden, so dass das Handlungsfeld noch nicht als wirtschaftlich etikettiert wurde. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts formierten sich wirtschaftsliberale Kräfte unter dem Etikett des Neoliberalismus und propagierten, dass der Markt dem Staat grundsätzlich „als Mittel zur Lösung von Problemen und zur Erreichung zivilisatorischer Ziele vorzuziehen“ sei (vgl. Crouch 2011, S. 27). Mit der Befürwortung einer Privatisierung öffentlicher Dienste und ihrer Ausrichtung an Marktmechanismen bewirkte der Neoliberalismus einen grundlegenden Wandel: Die Prinzipien des Marktes wurden auch zum wichtigsten Maßstab der sozialen Dienste und Institutionen erklärt (vgl. Crouch 2011, S. 51). In den 1990er Jahren verdeutlichte das Schlagwort der *Ökonomisierung*, dass soziale Dienstleistungen inzwischen als marktbasiert wahrgenommen wurden. Die Akteure waren nun gezwungen, quasi wie Wirtschaftsunternehmen auf einem Sozialmarkt zu handeln, der in der Form der nutzenorientierten Sozialwirtschaft zur Unterscheidung von der herkömmlichen gewinnorientierten Erwerbswirtschaft abgegrenzt wurde. Die Herausbildung einer Technologie des Managements für die Organisation der sozialen Arbeit in der Sozialwirtschaft sowie einer Technologie des Controllings markieren am Ende des 20. Jahrhunderts diesen Entwicklungsschritt.

Der britische Politikwissenschaftler Stephen P. Osborne hat diesen jüngeren Entwicklungsprozess in ein Modell eingeordnet. Danach verschob sich die Einbettung der sozialen Arbeit im Lauf der vergangenen Jahrzehnte vom vorherrschenden Typ der hierarchischen öffentlichen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg (Public Administration) über die ökonomische Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell in den 1990er Jahren (New Public Management) zum Ansatz der New Public Governance (vgl. Osborne 2006). Allerdings handelt es sich

Abbildung 2-1 Verschachtelung von öffentlicher Verwaltung, ökonomischer Modernisierung und Public Governance



Foto und Grafik: © Herbert Schubert

nicht um eine konsekutive Abfolge, wie mit der Metapher der russischen Puppe „Matrjoschka“ veranschaulicht werden kann (vgl. Abb. 2-1). Wie bei den ineinander verschachtelten Holzfiguren verschwindet der jeweilige frühere Ansatz nicht, sondern bleibt im Kontext des neuen in hybrider Form erhalten. Das Instrumentarium des Public Managements ersetzt somit nicht den traditionellen Ansatz der administrativen Hierarchie; es handelt sich quasi nur um eine Durchgangsstation zu einem *komplexeren Mix von Steuerungsansätzen* in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts.

In der konzeptionellen Schrittfolge von Verwaltungslogik, ökonomisierter Neuer Steuerung und New Public Governance gewinnt der Netzwerkansatz zunehmend an Bedeutung. Die Verschachtelung der drei Ansätze unterstreicht, dass die Relation zwischen der kommunalen Administration und den Diensten der Sozialwirtschaft schrittweise neu ausgestaltet wird. Das kommunale Regime – im Sinn von Regieren, Leiten und Lenken einer Gebietskörperschaft – hat sich im Laufe dieser Zeit deutlich verändert. Während Top-Down-Führungsmuster abge-

nommen haben, war eine *Zunahme partizipatorischer, interaktiver und indirekter Formen der Politikgestaltung* zu verzeichnen. Dies führte in der kommunalen Steuerung zu einer *Netzwerkorientierung*, weil das Organisationsmuster des Netzwerks den horizontalen Austausch unter den verschiedenen Stakeholdern in der Kommune ermöglicht.

2.1 Von der hierarchischen Steuerung der öffentlichen Verwaltung zur ökonomisch fokussierten Steuerung des Public Management

Das traditionelle Modell der öffentlichen Verwaltung (Public Administration) betont vor allem die rechtlichen Grundlagen und basiert auf fachlichem Personal, das in formalen Hierarchien angeordnet ist. In Deutschland ist die öffentliche Verwaltung plural und heterogen ausgeprägt: Neben der Bundes- und Landesverwaltung spielen Sonderformen der Verwaltung durch Körperschaften, Stiftungen und Anstalten eine Rolle, aber den größten Umfang macht die kommunale Selbstverwaltung aus (vgl. Seibel 2016). Im kommunalen Kontext sind die Abläufe auf die administrative Durchsetzung von Regeln und Richtlinien fokussiert. Beispielsweise werden die kommunalen Politiken im Allgemeinen und die Erbringung sozialer Dienstleistungen im Besonderen bürokratisch so umklammert, dass kaum interpretative Spielräume und Gelegenheiten zur Partizipation von Interessen- und Anspruchsgruppen bestehen. Dies betrifft auch die enge Gestaltung der Budgetverwendung. Kennzeichnend für dieses Modell war auch eine Vormachtstellung der Professionellen und ihrer Träger bei der Dienstleistungsproduktion.

Durch das New Public Management, das in Deutschland in den Neunziger Jahren unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Köln) Einzug hielt, wurden die Richtlinien der öffentlichen Verwaltung nicht außer Kraft gesetzt, sondern ökonomisch überformt. Der Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Techniken des Managements aus dem privatwirtschaftlichen Sektor sowohl in das kommunale Handeln im Allgemeinen als auch in das sozialwirtschaftliche im Besonderen lag die Erwartung zugrunde, dass das Leistungsvermögen der Dienste und Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft sowohl effizienter als auch effektiver wird. Von den freien Trägern der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt: Im Rahmen einer Outputsteuerung müssen Dienstleistungen seitdem sowohl von der Kostenseite her gesteuert als auch von der Ergebnisseite her evaluiert werden. Das Controlling, das zuvor bei der öffentlichen Verwaltung lag, wurde in die Organisation hinein verlagert.

Mit der Betonung von Entstaatlichung bzw. Privatisierung, Kontraktmanagement, Wirkungsmessung und Benchmarking präsentierte sich das Neue Steuerungsmodell in der Tradition der neoklassischen Ökonomie und der Rational Choice Theorie (vgl. Crouch 2011, S. 34 ff.): Für das Erbringen von sozialen Dienstleistungen in der Kommune wurde die Flexibilität und Effizienz des neoliberalen Unternehmens zum Maßstab erklärt. Die Akteure der sozialen Daseinsvorsorge müssen im Stadtteil und im Wohnquartier unter dieser Leitlinie marktförmig agieren – ihre Leistungen werden nach der Qualität und den finanziellen Vorgaben definiert. Zugleich wurde die Zuwendung öffentlicher Mittel in ein marktförmiges Wettbewerbsmodell eingebettet und kennwertbezogen kontraktiert (vgl. Dahme und Wohlfahrt 2000). Weitgehend ausgeblendet wurde dabei das pluralistische Geflecht von Ressourcen und Interessen in der Kommune, die von freiwilligen Initiativen über privates Engagement bis zu Traditionen freigemeinnütziger Träger reichen.

Das Neue Steuerungsmodell gemäß dem New Public Management und die damit verbundene Qualitätsorientierung setzte in der Sozialwirtschaft starke Impulse. Im Gegensatz zur Richtlinienorientierung der Kommunalverwaltung wurde Vernetzung aus der ökonomischen Perspektive erstmalig thematisiert. Allerdings blieb die Perspektive dabei eng fokussiert auf die Effizienz und die Effektivität, um den Prozess des Erbringens von Dienstleistungen als Handlungskette vorrangig in wirtschaftlicher Hinsicht zu optimieren. Die praktische Umsetzung setzt auf verschiedenen Ebenen an: Sie reicht von der effizienteren Koordination lokaler Dienste und Akteure in dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bis hin zum integrierten Handlungsansatz, die professionellen Akteure in einem geographischen Gemeindeareal nach dem Konzept der Sozialraumorientierung zu koordinieren. Allerdings wurde der Managementansatz zunehmend als nicht hinreichend eingeschätzt, weil einerseits der intraorganisationale Blickwinkel auf die einzelne Organisation und andererseits die Effizienzorientierung dominiert. Als umfassenderer Ansatz zog sukzessiv die Public Governance das Interesse auf sich.

2.2 Steuerung in Netzwerken nach der Logik der Public Governance

Der aktive Netzwerkbegriff – im Sinne eines Netzwerkaufbaus als Tätigkeit – steht in einer engen Beziehung zum Governance-Begriff, der Steuerungsprozesse nicht mehr streng hierarchisch auffasst, sondern die *Interdependenzen der Akteure* betont und sich damit von der traditionellen Staatsfixierung distanziert (vgl. Benz 2004; Bogumil 2004). Die Interdependenzen finden Ausdruck in *interorga-*

nisatorischer Kooperation und Koordination bzw. entsprechenden neuen Steuerungsformen, deren Entscheidungsprozesse auf Verhandlungen basieren, in die alle relevanten Akteure aus Politik und anderen gesellschaftlichen Feldern einbezogen sind.

Governance erfolgt im Rahmen einer Netzwerkkooperation, (a) weil die Bedeutung hierarchischer Strukturen abnimmt und dezentrale Verantwortungsstrukturen an Bedeutung gewinnen, (b) weil die Kooperation staatlicher, privater und gesellschaftlicher Akteure Sektoren, Ressorts und Organisationen übergreift, (c) weil die Steuerung im Prozess der Interaktion zwischen den Akteuren erfolgt und (d) dabei eine kontinuierliche Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele stattfindet (vgl. Fürst und Zimmermann 2005).

Kooperationsstrukturen der Governance sind somit an den Netzwerkmodus gebunden, der weder eine starke vertikale Hierarchisierung noch eine starke horizontale Sektorenabgrenzung beinhaltet. Nach dem Governance-Verständnis des „kooperativen Staates“ ist der Staat nicht mehr zentrales Steuerungszentrum, sondern Ko-Akteur (*primus inter pares*) in einem informellen und formellen Verhandlungsnetz von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Die staatliche Handlungsfähigkeit wird über Verhandlungsbeziehungen in der Vernetzung mit relativ autonomen gesellschaftlichen Akteuren hergestellt.

Diese weitere Stufe der Modernisierung zur Public Governance, die im Fachdiskurs schon im Laufe der 1990er Jahre erörtert wurde (vgl. Osborne 2006), etabliert sich in der kommunalen Praxis seit Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts. Die Governancelogik setzt auf den Ausbau von lokalen Arenen der Partizipation, in denen der dialogische Austausch der öffentlichen und privaten Akteure über die reine Wahldemokratie hinaus gefördert wird. Governance soll Legitimität im Rahmen der Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Ressourcen, Energien und Ideen in der Kommune erzielen: „At the bottom of this new participatory trend we have the notion of active citizenship that tends to replace the liberal notion of citizenship that conceives the citizen as a passive bearer of legal rights“ (Torfing und Triantafyllou 2013, S. 16).

Die Steuerung von Belangen der Sozialwirtschaft ist nicht mehr monozentral auf die kommunale Verwaltung beschränkt, sondern es bilden sich netzförmige Steuerungsformen heraus, mit denen die Verantwortung der sozialen Dienstleistungsproduktion in die Selbststeuerung der beteiligten Stakeholder und ihrer kooperativen Verbünde gelegt wird. Torfing und Triantafyllou bezeichnen die Situation daher als „Multi-Actor Collaboration“: Indem Governance als „increased collaboration between different levels and organizations within the public sector and increased collaboration between the public and private sectors“ verstanden wird (ebd., S. 17 f.), werden die lokalen Akteure zur partizipativen Mitgestaltung befähigt und die Entwicklung von lokalen Lösungen anerkannt.

Unter der Governance-Perspektive werden die unabhängigen, aber interdependenten Interessens- und Anspruchsgruppen aus unterschiedlichen organisationalen Feldern mit jeweils eigener Handlungsrationalität – die so genannten Stakeholder – einbezogen (vgl. Benz 2004). Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten nehmen zu, weil die kommunalen Agenturen ihre traditionelle hierarchische Rolle zurücknehmen und das Zusammenspiel nach verabredeten Regeln eher koordinieren als steuern. Torfing und Triantafyllou beschreiben das Zusammenspiel als

„variety of interactive forms of governing ranging from mechanisms stimulating dialogue between public and private actors over sustained participation of affected stakeholders in policy implementation to institutionalized networks of interdependent public and private actors seeking to conceive and formulate public policies“ (2013, S. 14).

Im Vergleich der skizzierten Entwicklungsstufen lässt sich das Profil erkennen, das den Governance-Ansatz prägt (vgl. Osborne 2006, S. 383, vgl. Tab. 2-1): Die theoretischen Grundlagen sind vor allem in der Organisationssoziologie und Netzwerktheorie verankert. Die ökonomische Rationalität von Managementtheorien, die dem Neuen Steuerungsmodell zugrunde liegt, spielt eine untergeordnete Rolle. Dem traditionellen Verständnis des kommunalen Handelns – mit einer monozentralen Perspektive der öffentlichen Verwaltung – und der ökonomisierten Fortentwicklung – mit dem Postulat einer Trennung von Staat und Privaten im New Public Management – setzt die Governancelogik die pluralistische Perspektive eines polyzentrischen Handlungszusammenhangs gegenüber. Während die Neue Steuerung den Fokus auf das intraorganisationale Management richtet, weitet sich die Perspektive der Governance zur interorganisationalen Kooperation und Koordination auf.

Die Gewichte verschieben sich von den politischen Vorgaben und über den Managementfokus in der Logik der öffentlichen Verwaltung hin zur Betonung der Dienstleistungs-Koproduktion in der Public Governance, indem sowohl der Nutzen für die Adressatinnen und Adressaten als auch der Nutzen für die Stakeholder einen besonderen Stellenwert erhalten. Dabei verändert sich auch die Stellung der Akteure: Während sie in der Logik der öffentlichen Verwaltung lediglich Agenten des Prinzipals Kommune darstellen und im ökonomischen Verständnis zu unabhängigen Anbietern und Konkurrenten auf dem Sozialmarkt erklärt werden, löst sich das Konzept der Governance von der Atomisierung der Akteure – im Gegenteil: ihre Interdependenz wird in der kommunalen Daseinsvorsorge bewusst wahrgenommen.

Das hat Konsequenzen für die Steuerungsmechanismen: Statt auf die Hierarchie der öffentlichen Verwaltung und auf die klassischen sowie neoklassischen Verträge der Marktlogik des Public Management zu setzen, baut der Gover-

Tabelle 2-1 Elemente der Public Governance im Kontrast zur Public Administration und zum Public Management

Schlüssel-Elemente	Theoretische Grundlagen	Verständnis staatlichen Handelns	Fokus	Gewichtung	Beziehung zu Partnern	Steuerungsmechanismen	Wertebasis
Öffentliche Verwaltung	Politik- und Verwaltungswissenschaft	einheitlich, monozentral	Politisches System	Implementierung politischer Vorgaben	Strikte Prinzipal-Agenten-Beziehung	Hierarchie	Ethos des öffentlichen Dienstes
New Public Management (Neue Steuerung)	Rational Choice, Managementtheorien	Trennung Staat und Privates	Intra-organisationales Management	Input und Output der Dienstleistungen	Unabhängige, atomisierte Anbieter, Markt mit Wettbewerb	Markt mit klassischen und neoklassischen Verträgen	Wirksamkeit von Konkurrenz und Markt
New Public Governance	Organisationssoziologie und Netzwerktheorie	Pluralistisch, polyzentrisch	Inter-organisationale Kooperation	Dienstleistungsprozesse, Nutzen und Wirkungen	Horizontale Prozessketten, längerfristige Interdependenz der Akteure	Vertrauen und relationale (Netz-)Verträge	Neo-Korporatismus: Einbindung aller lokaler Interessen

Quelle: Übersetzung der Tab. von Osborne 2006, S. 383 (in: Schubert 2015).

nance-Ansatz auf dem gegenseitigen Vertrauen unter den Akteuren auf und bevorzugt die horizontale Koordination ihres Netzwerkverbunds. Eine deutliche Differenz tritt auch in der Wertebasis zu Tage: Weder das Ethos des Dienens der öffentlichen Verwaltung noch der Glauben an die ökonomische Effizienz spielen für die Public Governance eine Rolle. Stattdessen herrscht eine neo-korporatistische Haltung vor, nach der die Interessen und Anspruchsgruppen in der Kommune einzubeziehen sind und an kommunalpolitischen Entscheidungen teilhaben sollen.

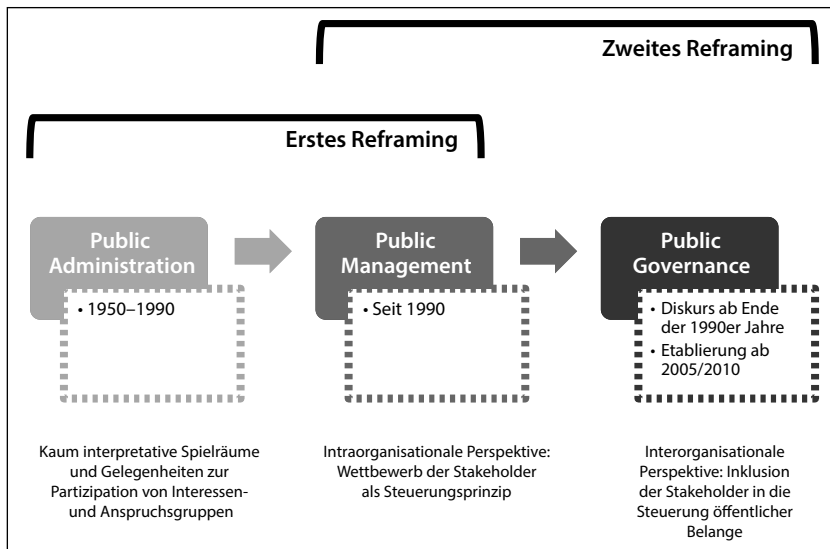
Mit der neuen Leitlinie der Governance wird die hierarchische Steuerung in der Kommune gedämpft und im Kontext horizontaler und dezentralisierter (d. h. weniger bei staatlichen Agenturen angesiedelten) Formen der Partizipation neu interpretiert. Unter Berücksichtigung der Handlungsrationalität und -kapazität von Akteuren werden die Fragen des kommunalen Handelns in institutionellen Arrangements verhandelt, die auf der Grundlage des Netzwerkkonzepts gestaltet werden (vgl. Osborne 2010, S. 9). Der Netzwerkmodus überwindet sowohl die vertikale Hierarchisierung als auch die horizontale Versäulung der Fachressorts (vgl. Schubert 2017a). Die kommunalen Entscheidungsprozesse basieren danach zunehmend auf Verhandlungen, in die alle relevanten Akteure aus Politik und anderen gesellschaftlichen Feldern einbezogen werden.

2.3 Reframing der kommunalen Steuerung

Der Prozess lässt sich auch als „Reframing“ beschreiben, was beispielsweise in der systemischen Psychotherapie die Umdeutung zu einer neuen Metapher bedeutet, wodurch der Situation eine andere Bedeutung und ein anderer Sinn zugewiesen wird (vgl. Bandler und Grinder 2000). Es handelt sich um eine neue Rahmung der Steuerungsmuster in der kommunalen Daseinsvorsorge. Der traditionelle Rahmen der Verwaltung, der auf der Metapher der Hierarchie basiert, wurde mit dem Rahmen der betriebswirtschaftlichen Managementlogik neu gefasst, der die Metapher des Marktes zu Grunde liegt. Mit dem neuen Rahmen der Governance wird die Metapher des interdependenten Netzwerks in den Blickpunkt gerückt (vgl. Abb. 2-2).

Aus der Perspektive der Organisationswissenschaften lässt sich das *Reframing* von vier Dimensionen kennzeichnen (vgl. Bolman und Deal 2013):

- Auf der *strukturellen Ebene* werden neue Regeln, Prozeduren und Aufbauorganisationen – wie Netzwerke und moderierte Austauschformen – geschaffen, um die Ziele an den Bedarf anzupassen, das Rollen- und Beziehungsgefüge so wie die arbeitsteilige Kooperation neu zu gestalten.

Abbildung 2-2 Neue Rahmungen von der verwalteten zur modernisierten Kommune

Eigene Darstellung

- Auf der Ebene der *Humanressourcen* werden das Kompetenzprofil erweitert und die Befähigung gefördert, an interdisziplinären Schnittstellen neue Beziehungen zu schaffen.
- Auf der *politischen Ebene* entstehen in der Kommune neue Arenen des Austausches und neue Verhandlungsformen zwischen den beteiligten Akteuren, deren Bezeichnungen von Netzwerk bis zum Runden Tisch reichen.
- Auf der *symbolischen Ebene* entstehen neue sprachliche Muster des interdisziplinären Austausches und Kulturen, die bestehende Systemgrenzen überschreiten. Durch die verbindende Kommunikation und Interaktion werden neue Symbole, Mythen und Narrative geschaffen.

Vor diesem Hintergrund trägt die Abfolge von Verwaltungs-, Management- und Governancelogik dazu bei, dass sich die Machtverhältnisse in der Kommune und in ihren Sozialräumen verschieben und der Einfluss einer direktiven öffentlichen Verwaltung und einer rein ökonomisch fundierten Steuerung etwas in den Hintergrund tritt. In einer neu kalibrierten Balance bilden die kommunale Administration (mit den rechtlichen Grundlagen), das ökonomische Management (mit einem Blick auf die Ressourcen) und die lokale Governance (mit einem Blick auf die

Adressatinnen und Adressaten sowie mit der Befähigung lokaler Netzwerke zu einer teilweise selbstorganisierten Steuerung) einen geeigneten neuen Rahmen für die kommunale Entwicklung in der spätmodernen Gesellschaft.

Die wichtigsten Aspekte:

- 1) Der Professionalisierungsprozess hin zur Sozialwirtschaft verlief in mehreren Stufen: Nach dem Entwicklungsmodell von Osborne verschob sich die Einbettung der sozialen Dienstleistungen von der – eng an den Staatsapparat gebundenen – hierarchischen öffentlichen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg (Public Administration) über die ökonomische Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell in den 1990er Jahren (New Public Management) zum Ansatz der New Public Governance. Der jeweilige frühere Ansatz verschwand dabei nicht, sondern blieb im Kontext des neuen in hybrider Form erhalten.
- 2) Dabei verschiebt sich auch die Wertebasis vom Ethos des Dienens der öffentlichen Verwaltung über den Glauben an die ökonomische Effizienz hin zu einer Haltung, nach der die Interessen und Anspruchsgruppen in der Kommune in die kommunalpolitischen Entscheidungen einzubeziehen sind.
- 3) Unter den Bedingungen der hierarchischen öffentlichen Verwaltung wurde die Erbringung sozialer Dienstleistungen im Besonderen bürokratisch umklammert, so dass kaum interpretative Spielräume und Gelegenheiten zur Partizipation von Interessen- und Anspruchsgruppen bestanden. Kennzeichnend für dieses Modell war eine Vormachtstellung der Kommune, der Träger und der Professionellen bei der Dienstleistungsproduktion.
- 4) Die Form der Sozialwirtschaft – im Unterschied zur herkömmlichen Erwerbswirtschaft – resultierte daraus, dass von den Anbietern der sozialen Dienstleistungen im Rahmen des New Public Management ab ca. 1990 erwartet wurde, wie Wirtschaftsunternehmen auf einem Sozialmarkt zu handeln. Der Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Techniken des Managements aus dem privatwirtschaftlichen Sektor sowohl in das kommunale als auch in das Handeln der Maßnahmenträger lag die Erwartung zugrunde, dass das Leistungsvermögen der Dienste und Einrichtungen sowohl effizienter als auch effektiver wird.
- 5) Vernetzung wurde in der ökonomischen Perspektive fokussiert auf Effizienz und Effektivität, um den Prozess des Erbringens von Dienstleistungen zu optimieren. Das pluralistische Geflecht von Ressourcen und Interessen in der Kommune, die von freiwilligen Initiativen über privates Engagement bis zu Traditionen freigemeinnütziger Träger reichen, wurde im Public Management weitgehend ausgeblendet.
- 6) In der Abfolge von Verwaltungslogik, ökonomisierter Neuer Steuerung und Public Governance gewinnt der Netzwerkansatz zunehmend an Bedeutung.

Das kommunale Regime – im Sinn von Regieren, Leiten und Lenken einer Gebietskörperschaft und ihrer Belange der sozialen Daseinsvorsorge – hat sich im Lauf dieses Prozesses verschoben: Top-Down-Führungsmuster nahmen ab und partizipatorische Formen der Politikgestaltung zu.

- 7) Nach der Governance-Logik werden Steuerungsprozesse nicht mehr streng hierarchisch aufgefasst, sondern es werden die Interdependenzen der Akteure berücksichtigt (Multi-Akteure-Kollaboration). Kooperationsstrukturen der Governance sind an den Netzwerkmodus gebunden, der weder eine starke vertikale Hierarchisierung noch eine starke horizontale Sektorenabgrenzung beinhaltet. Gefördert wird der dialogische Austausch zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren in lokalen Arenen der Partizipation.
- 8) Während die Neue Steuerung den Fokus auf das intraorganisationale Management richtet, weitet sich die Perspektive der Governance zur interorganisationalen Kooperation und Koordination auf.
- 9) Die Gewichte verschieben sich von den politischen Vorgaben der öffentlichen Verwaltung und über den Managementfokus hin zur Betonung der Dienstleistungs-Koproduktion, indem sowohl der Nutzen für die Adressatinnen und Adressaten als auch der Nutzen für die Stakeholder einen besonderen Stellenwert erhalten.
- 10) Unter der Leitlinie der Governance werden die Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge in institutionellen Arrangements verhandelt, die auf der Grundlage des Netzwerkkonzepts gestaltet werden. Die Entscheidungsprozesse basieren zunehmend auf Verhandlungen, in die alle relevanten Stakeholder einbezogen werden.

Literaturempfehlungen zur Vertiefung

Für die vertiefte Auseinandersetzung mit der „Public Governance“ und der inhärenten „Netzwerkorientierung“ folgen hier ein paar Literaturempfehlungen:

Crouch, C. (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8, (S. 377–387).

Schubert, H. (2015). Lokale Governance – Einführung in das Konzept. In J. Knabe, A. v. Rießen & R. Blandow (Hrsg.), *Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat* (S. 113–130). Bielefeld: transcript.

Empfehlungen für praxisbezogene Vertiefungen

Übertragen Sie das Entwicklungsmodell von Stephen P. Osborne auf einen Träger der Freien Wohlfahrtspflege in Ihrem Wohnort: Erzählen Sie die Geschichte, wie sich die Dienstleistungsproduktion verändert hat – beginnend bei der früheren Abhängigkeit von der hierarchischen öffentlichen Verwaltung über die Anpassungsleistungen im Rahmen des New Public Management in den 1990er Jahren bis hin zu Formen der New Public Governance in der Gegenwart.

Sammeln Sie Beispiele für die Wertebasis vom (1) Ethos des Dienens in der öffentlichen Verwaltung, (2) von der Orientierung an der ökonomischen Effizienz des Marktes und (3) von der Interdependenz der Interessens- und Anspruchsgruppen in der Kommune.

Reflektieren Sie, wie die jeweilige Wertebasis das fachliche Handeln bei der Erbringung der sozialen Dienstleistung beeinflussen kann.

Reflektieren Sie, inwiefern das kommunale hierarchische Regime durch partizipatorische Formen des Einbezugs von Stakeholdern erweitert und erneuert wird.

Reflektieren Sie, warum sich der Netzwerkmodus für die Kooperationsstrukturen der Governance eignet.

Literatur

- Bandler, R., & Grinder, J. (2000). *Reframing. Ein ökologischer Ansatz in der Psychotherapie*. Paderborn: Junfermann.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004). *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J. (2004). Bürgerkommunen als Perspektive der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung. In F. Kessl & H.-U. Otto (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit* (S. 113–123). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2013). *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*. 5. Aufl., San Francisco: Jossey-Bass.
- Crouch, C. (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dahme, H.-J., & Wohlfahrt, N. (Hrsg.) (2000). *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: edition sigma.
- Fürst, D., & Zimmermann, K. (2005). *Governance. Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung*. Endbericht des DFG Projektes FU 101/22-1 2005, Leibniz Universität Hannover.

- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8, (S. 377–387).
- Osborne, S.P. (Hrsg.) (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.
- Seibel, W. (2016). *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schubert, H. (2015). Lokale Governance – Einführung in das Konzept. In J. Knabe, A. v. Rießen & R. Blandow (Hrsg.), *Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat* (S. 113–130). Bielefeld: transcript.
- Schubert, H. (2017a). Identifizierung und Gestaltung von Netzwerken in der Kommune. In W. Lindner & W. Pletzer (Hrsg.), *Kommunale Jugendpolitik* (S. 285–297). Weinheim: Beltz Juventa.
- Swaan, A. de (1993). *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Torring, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18, (S. 9–25).

Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft

Eine Einführung

Schubert, H.

2018, XI, 134 S. 16 Abb., 1 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-18997-6