

Innovationen durchsetzen

Das Konzept der Regional-Governance in der Sozialen Arbeit

■ Ludger Kolhoff

Beim Regional-Governance treten neue netzwerkartige Formen der Regelung anstelle oder in Ergänzung der klassischen hierarchischen oder marktförmigen Koordinationsformen. Es geht um Aushandlungssysteme, um Ansätze neben und in Ergänzung zu demokratischen Strukturen, wobei personale Fakten und Fähigkeiten eine hohe Bedeutung gewinnen.

Während der Begriff Government (»the system by which a state or community is governed«) Steuerungsansätze in Regierungssystemen bezeichnet, versteht man unter Governance (»the action or manner of governing«), die Art und Weise, wie regiert oder gesteuert wird.

Die Governance-Forschung hat dabei nicht nur staatliche Steuerungsansätze, sondern das Zusammenwirken von Staat, privatem Sektor und Bürgergesellschaft im Auge. Während Government im Rahmen festgelegter Verfahren in institutioneller Form erfolgt, verbindet der Governance-Ansatz informelle und formelle Strukturen miteinander und stellt Prozesse in den Vordergrund der Betrachtung.

Allgemein bekannt sind die Governance-Prozesse in der Europäischen Union. Entscheidungen kommen hier in einer Mischung aus demokratischer Mitwirkung und Verhandlungssystemen zustande. In der Umsetzung spielen die Regionen als Gebietskulisse eine wichtige Rolle, denn die Europäische Union fördert im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik den ökonomischen und sozialen Zusammenhalt der Regionen. Doch kooperierende regionale Strukturen sind auf nationaler Ebene oftmals nicht vorhanden.

Der Regional-Governance-Ansatz kommt aus dem englischen Raum zu uns (Fürst 2007, 353) und ist dort am stärksten ausgebildet, wo die regionale Ebene schwach organisiert ist. In England gibt es weder Regionalverbände noch Regierungsbezirke, die regionale Politik koordinieren könnten. Auch in Deutschland fehlen entsprechende Strukturen. So wurden bei-

spielsweise in Niedersachsen die Regierungsbezirke abgeschafft. Dort wo regionale Government-Strukturen fehlen, wird im Rahmen eines Regional-Governance versucht, regionale Prozesse zu koordinieren und dabei staatliche und nichtstaatliche Ebenen und Akteure mit einzubinden, die für die Region von Bedeutung sind. Mit einem »Regional Governance Check« wurde wissenschaftlich versucht, bestimmte Muster zu erfassen (vgl. Abb. 1).

Beim Regional-Governance gibt es kein festgelegtes Regelwerk. Es handelt sich um einen schwach institutionalisierten Steuerungsansatz, der durch das Zusammenspiel der Akteure innerhalb von Netzwerken und Kooperationen gekennzeichnet ist.

Netzwerke

Netzwerke im Sinne einer kooperativen Koordinierung muss man als eine neue Ordnungsform neben Hierarchie und Markt einstufen, mit der wichtige gesellschaftliche Such- und Lernprozesse organisiert werden (Weyer 2000). Sie können als hybride Governance-Form betrachtet werden (Wald/Jansen 2007, 96) und sind zum Inbegriff flexibler und wettbewerbsfähiger Organisationsformen geworden.

Netzwerke finden sich in der Erwerbs- und Sozialwirtschaft. So in der Luftfahrt, der Automobil- oder der Bauindustrie (Sydow 1992), aber auch in der Freien Wohlfahrtspflege. Sie verteilen Risiken auf mehrere Schultern und sind weniger störanfällig als andere Organisationsformen, denn wenn Störungen in einem Teil des Netzwerks auftreten, hat dies nur begrenzte Wirkung auf das gesamte Gefüge. So sind in der Vergangenheit Bezirks-, aber auch Landesverbände aus der Freien Wohlfahrtspflege in die Insolvenz gegangen, ohne dass die gesamte Verbandsstruktur zerstört wurde.

Während hierarchische Government-Strukturen langfristig angelegt und durch

Prof. Dr. Ludger Kolhoff lehrt Soziales Management an der Fakultät Sozialwesen der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften (FH Braunschweig/Wolfenbüttel). E-Mail L.Kolhoff@Ostfalia.de

	Ausgangssituation	Ja	Unklar	Nein
A	In der Region liegt ein Defizit vor, das von der Gesellschaft auch als solches empfunden wird.			
B	Bei dem Defizit handelt es sich nicht um ein einzelnes Problem, sondern um einen Problembereich.			
C	Zur Bearbeitung des Problems findet sich eine regional zusammengesetzte Gruppe.			
D	Die Gruppe findet sich unverfasst, das heißt, ihr Zusammenkommen basiert nicht auf einer vorher gefassten politischen (Willens-) Entscheidung.			
E	Mitglieder der Gruppe gehören in die regionale Verwaltung (Angestellte, Repräsentanten, Landkreis)			
F	Mitglieder der Gruppe gehören unterschiedlichen lokalen Verwaltungen an (Angestellte, Kommunen)			
G	Mitglieder der Gruppe gehören wirtschaftlichen Organisationen mit direktem Bezug in die Region an.			
H	Mitglieder der Gruppe gehören gesellschaftlichen Organisationen der Region an.			
I	Mitglieder gehören der Gruppe aus thematischem Interesse an.			
J	Mitglieder der Gruppe sind persönlich von der Problematik betroffen.			
K	Mitglieder der Gruppe sind aktiv oder passiv »Verursacher« der Problematik, aufgrund derer sich die Gruppe findet.			
L	In der Zusammensetzung der Gruppe besteht ein ausgewogenes Verhältnis der Repräsentantengruppen (D – J) .			
M	Unter den Mitgliedern besteht Einigkeit über einen gemeinsamen Regionsbezug.			
N	Es existieren keine statusbedingten hierarchischen Strukturen.			
O	Es existiert kein vorher feststehender Sitzungskodex.			
P	Die Gruppe trifft sich lösungsorientiert, aber ergebnisoffen.			
Q	Problemlösung geschieht über Argumentieren und Verhandeln.			
R	Die Gruppe ist grundsätzlich lernwillig.			
S	Die Mitglieder kooperieren freiwillig miteinander.			
T	Es besteht keinerlei Fraktionszwang.			
U	Mitglieder können sich jederzeit aus der Kooperation zurückziehen.			

Abb. 1: Die Checkliste soll Regional-Governance-Muster zu erfassen: Je mehr Fragen mit Ja beantwortet werden können, um so deutlicher wird der Anteil an Regional-Governance. *Quelle: Rakebrandt 2006, 21–21*

das Konfliktregulationmuster Macht gekennzeichnet sind, haben die Netzwerk-orientierten Governance Formen einen mittelfristigen Zeithorizont und werden durch Verhandlungen reguliert (vgl. Abb. 2).

Gemeinsame Ziele, Werte und Erfahrungen sowie Vertrauensbeziehungen spielen in Governance-Strukturen eine entscheidende Rolle, um Kooperationen zwischen unterschiedlichen sozialen Systemen zu ermöglichen. Dabei sind strukturelle Grenzen zu beachten, denn jedes soziale System definiert sich aus der Unterscheidung zur Umwelt heraus und gerät in Gefahr sich aufzulösen, wenn es mit seiner Umwelt operiert (Luhmann 2004).

Soziale Systeme sind operational geschlossen und erzeugen Operationen im Anschluss an eigene Operationen. Folglich kann ein Austausch mit der Umwelt nur aufgrund interner Operationen erfolgen. Dies betrifft auch die Soziale Arbeit. Dirk Baecker geht davon aus, dass die Soziale Arbeit, als ein Funktionssystem der Gesellschaft, durch den Code Inklusion und Exklusion gekennzeichnet ist (Baecker 1994). Die Soziale Arbeit sieht alles immer aus dem Blickwinkel der Inklusion, während beispielsweise das Recht sich anhand des Codes Recht oder Unrecht orientiert. Kooperationen stoßen deshalb schnell an ihre Grenzen.

Ein Beispiel ist die Zusammenarbeit von Polizei und Jugendarbeit. So stößt die

Erwartung der Polizei an Einrichtungen der Jugendarbeit, jugendliche Täter rasch zu kontaktieren, um Recht und Ordnung herzustellen, gegebenenfalls an Grenzen, da die Einrichtungen der Jugendarbeit unter inklusiven Gesichtspunkten an das Problemfeld herangehen. Kooperationen sind nur dann möglich, wenn die beteiligten Systeme die Operationen des jeweils anderen Systems innerhalb ihrer eigenen Organisation vorgesehen haben, also eine strukturelle Kopplung besteht.

Strukturelle Kopplungen

Zwar sind strukturelle Kopplungen oftmals bei Organisationen der Freien

Koordinationstyp	Markt	Hierarchie/Organisation	Netzwerk
Koordinationsmittel	Preise	formale Regeln	Vertrauen
Koordinationsform	spontan, spezifisch	geregelt, unspezifisch	diskursiv
Akteurbeziehungen	unabhängig	abhängig	interdependent
Zugang	offen	geregelt	begrenzt, exklusiv
Zeithorizont	kurzfristig	langfristig	mittelfristig
Konfliktregulierung	Recht	Macht	Verhandlung

Abb. 2: Die Unterschiede der Koordinationsformen Markt, Hierarchie und Organisation sowie Netzwerk zeigen sich in verschiedenen Aspekten. *Quelle: Weyer 2000, 7*

Wohlfahrtspflege möglich, da diese passungsfähige Strukturen aufweisen, doch wie sieht es in Regional-Governance-Gegebenheiten aus, in denen unterschiedliche erwerbswirtschaftliche, staatliche, soziale und bürgergesellschaftliche Organisationen zusammenarbeiten? Hier sollte gefragt werden:

- wie geschlossen das jeweilige System ist,
- welchen Austausch mit der Umwelt es überhaupt vorsieht
- und wer für das System eine relevante Umwelt darstellt, um zu untersuchen, ob die beteiligten Organisationen über Anschlussfähigkeit

Dies gilt auch für Regional-Governance-Prozesse. Sie basieren auf einem freiwilligen Zusammenspiel, bei dem jeder Akteur bestimmte Ziele verfolgt und dadurch motiviert ist. Doch die Beteiligten agieren nur, wenn der erkennbare Nutzen größer ist als die Kosten. Möglichkeiten, Sanktionen zu verhängen, gibt es nicht, und Macht kann, wenn überhaupt, nur sehr subtil eingesetzt werden, denn wenn Konflikte aufbrechen, können Governance-Strukturen schnell zerbrechen. Da die Interessen der Akteure nicht nur unterschiedlich, sondern oftmals sogar gegensätzlich sind, kann Regional-Governance nur

Ansätze, die es im Sinne einer Mustererkennung wahrzunehmen und zu gestalten gilt. Dabei können auch informelle Ansätze und unkonventionelle Methoden hilfreich sein, wie man an einem anonymisierten Praxisbericht zeigen kann (vgl. Kasten »Wie man Regional-Governance macht«). Das Beispiel kann je nach Sichtweise als Manipulation oder als geschickte Moderation verstanden werden, mit der es den Initiatoren gelang, ein Regional-Governance-Arrangement zu strukturieren, in dem für die Teilnehmer der erkennbare Nutzen größer war, als

»In erfolgreichen Netzwerken ist für jeden Beteiligten der Nutzen größer als die Kosten«

ten in Form von internen Strukturen verfügen, die eine strukturelle Kopplung ermöglichen.

Besonders wichtig sind hierbei die handelnden Akteure. Es sollte geprüft werden, ob entscheidungsbefugte Personen, die Ergebnisse in der Organisation direkt umsetzen und in die Wege leiten können, für ein Regional-Governance gewonnen werden können, um Kopplungen herzustellen. Wenn stattdessen engagierte, aber mit wenig Kompetenz ausgestattete Organisationsvertreter an den Prozessen teilnehmen, hat das leider nur wenig Auswirkungen, denn der Erfolg des Regional-Governance hängt stark von der persönlichen Stellung der Akteure in den jeweiligen Organisationen und Institutionen ab.

Der personelle Faktor

Erfolgreiche Netzwerke werden über Personen, durch verschachtelte Mandate, durch Personalaustausch, durch personale Kommunikationsnetzwerke und einen informellen Informationsaustausch strukturiert und basieren auf gegenseitigen Verpflichtungen, Vertrauen, Loyalität und Solidarität der handelnden Personen (Sydow 1992, 87).

dann funktionieren, wenn sich die handelnden Personen kennen und vertrauen, die »Chemie« zwischen den Akteuren muss also stimmen.

Dabei haben die Initiatoren von Governance Prozessen eine wichtige Katalysatorfunktion. Sie müssen Optionen, gemäß dem kategorischen Imperativ des Netzwerkers »Handle jederzeit so, dass andere an den Ergebnissen Deines Handelns anschließen können«, eröffnen und neben Teamfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit und sozialer Kompetenz, über die Fähigkeit verfügen, Sympathie zu erzeugen. Dabei gibt es unterschiedliche Herangehensweisen und Typen, die Heuberger (2007, 77 – 79) wie folgt unterscheidet:

- Den Graswurzelnetzwerker: Ich habe so viele Menschen erlebt und miteinander bekanntgemacht, dass dies für tausend Leben reichen würde.
- Das Trüffelschwein: Ich habe allgemein ein Gespür für Muster und Trends entwickelt.
- Den Projektvermittler: Ich verbinde die richtigen Menschen und Ideen miteinander.

Je nach Region kann der eine oder andere Typ erfolgreich sein, denn Regional-Governance folgt keinem 10-Punkte-Plan. In jede Region gibt es spezifische

Literatur

Baecker, D.: Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, 1994, Heft 2, S. 93–110.

Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004.

Benz, A., Schütz, S., Schümann, U., Simonis, G. (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden 2007.

Fürst, D.: Regional Governance, in: Benz, A., Schütz, S., Schümann, U., Simonis, G. (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 353–365.

Fürst, D.: Regional Governance, in: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 2004, S. 45–64.

Heuberger, A.: Networking. Durch interessante Kontakte zum Erfolg, Berlin 2007.

Luhmann, N.: Einführung in die Systemtheorie, Heidelberg 2004.

Rakebrandt, D.: Regional Governance in der Jugendarbeit dargestellt am Beispiel der Region Verden, nicht veröffentlichte Masterarbeit an der FH Braunschweig/Wolfenbüttel, Masterstudiengang Sozialmanagement 2006.

Sydow, J.: Strategische Netzwerke, Wiesbaden 1992.

Wald, A., Jansen, D.: Netzwerke, in: Benz, A., Schütz, S., Schümann, U., Simonis, G. (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 93–105.

Weyer, J.: Soziale Netzwerke, München 2000.

die zu tragenden Kosten. Doch dies kann nicht immer gelingen. Spätestens wenn es um Verteilungskonflikte geht, sind Grenzen schnell erreicht.

Schlussbetrachtung

Governance ist kein eigenständiges Theoriekonzept, sondern ein Ansatz, dessen Eignung nicht in der präzisen Beschreibung einer bestimmten Realität, sondern in einer bestimmten Perspektive auf die Realität besteht (Benz 2007, S. 9).

Es wird versucht, komplex gewordene Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu beschreiben und zu bewerten, in denen neue netzwerkartige Formen der Regelung anstelle oder in Ergänzung der

klassischen hierarchischen oder marktformigen Koordinationsformen treten. Es geht um Aushandlungssysteme, um Ansätze neben und in Ergänzung zu demokratischen Strukturen. Personale Fakten und Fähigkeiten haben hier eine hohe Bedeutung. Doch damit besteht auch die Gefahr des Missbrauchs und dass formelle und informelle Normen verletzt werden, mit den entsprechenden Konsequenzen.

Ein Beispiel hierzu ist die Diskussion um den Chef der Berliner Treberhilfe, Ehler, im Frühjahr 2010, der sich einen Maserati als Dienstwagen und ein Gehalt von 35.000 Euro im Monat genehmigte. Seine Treberhilfe war sowohl Mitglied des Diakonischen Werkes Berlin/Brandenburg, wie auch des Paritätischen Berlin. Nachdem sich nicht nur die Berliner

Boulevardpresse echauffiert hatte, wurde vonseiten der politisch Verantwortlichen in Berlin gefordert, stärkere Steuerungs- und Kontrollmechanismen einzuführen, um einen entsprechenden Fall in Zukunft zu verhindern.

In der Folge wurden vom Berliner Senat u. a. die »Treuhandverträge« mit der Berliner Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege gekündigt. Mit diesen Verträgen wird seit 1995 in Berlin den Organisationen der Wohlfahrtspflege, ganz im Sinne des Regional-Governance-Ansatzes ein großer Entscheidungsspielraum eingeräumt. Doch die Mittelvergabe und Mittelkontrolle soll nun im Rahmen einer »Rekommunalisierung« wieder in die Verwaltung geholt werden. Das Pendel schwingt also zurzeit in Berlin zurück zum Government. ♦

Wie man Regional-Governance macht

»Lassen Sie mich das an einem Beispiel sagen. Unsere Ausbildungsprojekte, zehn an der Zahl, wie gesagt, haben wir angefangen, indem wir aus allen Gruppen, die uns interessant erschienen, also Arbeitgeber, Arbeitsagentur, Jugendbereich, Schulbereich, und zwar Lehrer, Eltern, Schüler, was hätten wir da noch? Unternehmen ... Unternehmen usw., haben wir von allen einfach Vertreter zusammengebündelt, Und demokratisch ausgewählt, wen wir gerade greifen konnten. Dann haben wir die in einen Raum gesperrt und haben in einem ersten Workshop nur die Message verkauft, es gibt was zu tun, und wir wollen es tun auf einer praktischen, sehr pragmatischen, niedrigschwelligen Ebene und haben eine Spielregel verkauft, nämlich, wir suchen alle gemeinsam nach konkreten Projekten. Diese Projekte werden vorgestellt, kriegen ein bestimmtes Zeitraster, und dann kriegen sie ein Entscheidungsraster. Dann haben wir die Leute nach Hause geschickt und haben gesagt, und jeder von euch ist jetzt aufgefordert, Projekte einzureichen. Wir haben nicht damit gerechnet, dass es einer tut, und diese Rechnung ist auch aufgegangen, aber wir haben es selber getan. Diese ... und andere sind eigentlich in meinem Büro an einem kreativen Nachmittag zwischen uns beiden entstanden. Dann haben wir die alle in einer homogenisierten Form aufbereitet, haben eine Arbeitsgruppe einberufen, haben uns bei allen bedankt für die vielen guten Vorschläge, die eingereicht wurden und haben die dann ..., dann haben wir gesagt, wir anonymisieren, von wem die sind und haben dann jeden einzelnen Vorschlag diskutiert, 15 Minuten, und danach wurde abgestimmt, und zwar nach einem ganz bestimmten, sehr einfachen Entscheidungsmuster: Wenn sich drei finden und den Finger heben und sagen, ja, ich bin dafür und bringe mich persönlich in eine Arbeitsgruppe ein, dann war es angenommen, und wenn sich nicht drei fanden, die sagen, ja, ich investiere Arbeit, war es durchgefallen. Und dann haben auch eins, in der Vorstellung eins erhoben, wo wir sicher waren, dass sich drei finden, zumal wir die vorher gefunden hatten, und wir haben auf zwei eins gebracht, von

dem wir sicher waren, dass sich keine drei finden, damit auch klar war, es wird nicht jedes durchgewunken. Und die anderen haben wir dann ein bisschen sich selbst überlassen, und auf die Art haben wir, ich glaube, drei Arbeitsgruppensitzungen, etwa so 15, 16, 17 Projekte durchgehechelt und zehn davon identifiziert, die gemacht werden sollten und haben dann auch vier, fünf, sechs so was Stück um Stück das Laufen beigebracht. Und dann war das Thema irgendwann durch, also, wir hätten weitergemacht, es ist dann aber, wie gesagt, eine Geschäftsführungsentscheidung, es nicht weiterzumachen, aber das war ein Ansatz, wie man Leute, sagen wir mal, dann auch zum Mitmachen bringen kann, und sie dürfen nie vom Gas gehen, also Sie müssen halt ... derjenige, der Interesse hat, immer der Einladende sei. Sie müssen die Struktur vorgeben, sie müssen denken wie die anderen, denken, Sie brauchen sich ja nur selber fragen, wer lädt mich ein, ich sitze da, hoffentlich kommt keine Arbeit für mich raus. Was muss passieren, dass ich trotzdem bereit bin. Also, ich muss den irgendwie motivieren, es muss für den interessant sein. Für wen ist das jetzt interessant? So, dann muss der aber auch an die Arbeit. Wie bringe ich den an die Arbeit. Die Dinge müssen sie alle einmal vorstrukturieren, und sie müssen in so einer Arbeitsgruppe dem Zufall auf die Beine helfen, und sie müssen der Gruppe beim nächsten Mal auch zeigen, das ist schon ... das hatten wir gesagt als Ausgangslage, das haben wir versprochen, das haben wir erfüllt, da sind wir schon, wie sind Anfangserfolge, und guck mal, du stehst auf dem Plakat. Von denen, die sie da unten sehen auf den Plakaten, haben viele bei den Projekten fast nicht das Schwarze unterm Fingernagel aktiv dazu getan, aber wir haben sie eingeladen, draufzustehen, weil sie dann auch jeden Fall schon mal dafür sind und nicht mehr dagegen. Da gibt es ganz viele Dinge, und da ist ... da haben wir das Know-how, was wir uns selber erarbeitet haben, da drin sicherlich irgendwo auch einiges an Wert und beschreibt auch, was so ein Stück unserer Erfolgsstruktur war.«