

GOVERNANCE

Netzwerkdesign im Sozialraum


VON HERBERT SCHUBERT

Prof. Dr. Herbert Schubert ist Professor für Soziologie und Sozialmanagement an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Köln, Direktor des Instituts für angewandtes Management und Organisation in der Sozialen Arbeit und Leiter des Forschungsschwerpunkts »Sozial • Raum • Management«. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Management im Sozialraum, Netzwerkmanagement und Sozialplanung.
www.th-koeln.de

Die Entwicklung und Steuerung in sozialräumlichen Netzwerke wandelt sich. Nicht mehr allein Verwaltungsgesichtspunkte oder Input und Output sozialer Dienstleistungen steht im Mittelpunkt des Interesses, sondern Fragen der Dienstleistungs-Koproduktion, die zu einem höheren Adressatennutzen im Sozialraum führen kann.

Bereits in den 1970er Jahren gehörte die Netzwerkarbeit zu den Handlungsstrategien der Gemeinwesenarbeit (vgl. Oelschlägel 2010, S. 3). Natürlich gewachsene Netzwerke im Sozialraum sind seit längerem Gegenstand der Gemeinwesenarbeit, denn über die Beziehungen wird der Ressourcentausch unter Familien und Nachbarn, aber auch unter lokalen Schlüsselpersonen und Professionellen gefördert. Was ist also neu am aktuellen Diskurs über Netzwerke im Bereich der sozialen Dienstleistungen und der Sozialen Arbeit?

Die veränderten Rahmenbedingungen lassen sich am besten mit dem Konzept der »Governance« beschreiben: Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte haben sich die Prinzipien der Sozialraumsteuerung von der Öffentlichen Verwaltung über das New Public Management hin zur New Public Governance verschoben (vgl. Osborne 2006, S. 383).

Die neue Governance-Logik trägt dazu bei, dass sich die Machtverhältnisse in den Sozialräumen der Kommune verschieben: Der Einfluss der Kommunalverwaltung und der Steuerung nach ökonomischen Managementkriterien wird schwächer. Es werden lokale Arenen der Partizipation geschaffen, um den dialogischen Austausch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu fördern und um zur partizipativen Mitgestaltung sowie zur Entwicklung von lokalen Lösungen zu befähigen.

Die Ereignisse im Sozialraum werden nicht mehr allein durch die kommunale

Verwaltung als zentrale staatliche Agentur gesteuert und nach ökonomischen Effizienzkriterien beurteilt, sondern die Verantwortung für die Quartiersentwicklung und die Dienstleistungsproduktion im Sozialraum wird in die Hände der beteiligten Stakeholder im Netzwerk gelegt (vgl. Schubert 2015). Der monozentralen Perspektive der Öffentlichen Verwaltung, auf die das New Public Management mit dem Postulat einer Trennung von Staat und Privaten reagierte, hält der Governance-Ansatz die pluralistische Perspektive einer polyzentrischen Verflechtung der Akteure entgegen.

Der Schwerpunkt der Steuerung nach Verwaltungsgesichtspunkten lag bei der Implementierung politischer Vorgaben – die Management-Logik betonte Input und Output der Dienstleistungen – und die Governance-Logik setzt nun stärker auf eine Dienstleistungs-Koproduktion, die zu einem höheren Adressatennutzen im Sozialraum führt.

Lücken schließen

Die Art der Beziehungen unter den Akteuren hat sich dabei verändert: Während der Sozialraum in der administrativen Logik allenfalls als Element des politischen Systems und die lokalen Akteure im Neuen Steuerungsmodell lediglich als unabhängige Anbieter auf einem Markt aufgefasst werden, geht die Governance-Logik von einer län-

gerfristigen Interdependenz der Akteure und von ihrer kooperativen Einbettung aus. Was sind die Gründe dieses Trends zu einer Multi-Akteurs-Perspektive im Sozialraum?

Zu Grunde liegt die neo-korporatistische Haltung, dass alle (lokalen) Interessen und Anspruchsgruppen in die Sozialraumentwicklung einzubinden sind. Deshalb hat das Netzwerk-konzept im Sozialraum einen so hohen

untereinander und von den sozialen Alltagsstrukturen gelösten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge auf der einen Seite und den lebensweltlichen Interaktionskreisen des Alltags auf der anderen Seite lässt sich nur durch geeignete Netzwerkstrategien überbrücken. Diese Brüche und Leerstellen in der sozialen Struktur werden im netzwerktheoretischen Diskurs als strukturelle Lücken bezeichnet.

»In Netzwerken spielen neben den direkten Kontakten auch indirekte Wirkungen eine Rolle«

Stellenwert erhalten: Während in sozialen Gruppen nur die direkten Beziehungen zählen und eine vollständige innere Verbundenheit vorausgesetzt wird, weshalb wegen des umfangreichen Interaktionsaufwandes nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von Akteuren integriert werden kann und andere exkludiert werden, spielen im Netzwerk neben den direkten auch die indirekten Kontakte eine Rolle.

Das Netzwerk stellt gegenüber der Gruppe die effizientere Organisationsform dar, weil Akteure andere Akteure indirekt – vermittelt über die dazwischen befindlichen Akteure mit direkten Verbindungen – erreichen können, und weil es nach außen offen ist, so dass fortwährend weitere Akteure über neue Beziehungsanschlüsse integriert werden können.

Allerdings wird in den Sozialräumen häufig eine Fragmentierung und Unverbundenheit der Akteure konstatiert. Das legt die These von Habermas einer »Entkoppelung von System und Lebenswelt« nahe (vgl. 1981, S. 226 ff.). Die Entkopplung besteht darin, dass die Sozialintegration der symbolischen Strukturen der Lebenswelten nicht mit der Systemintegration des Institutionensystems korrespondiert.

Die systemischen Elemente der Infrastruktur und Dienste haben sich teilweise von den Lebenswelten abgelöst. Zugleich sind aber auch die verschiedenen Ressorts des kommunalen Handlungssystems voneinander durch Versäulung entkoppelt. Der Gegensatz der funktional ausdifferenzierten, aber

Weil Vermittlungsfunktionen fehlen, ist der Kontakt unterbrochen – der Beziehungsraum bleibt quasi leer, weil die lebensweltlichen sowie funktionalen Netzwerk-Cluster unverbunden sind. Im Rahmen von Netzwerkstrategien können diese Beziehungslöcher im Sozialraum durch Vermittlung überbrückt werden. Unter dieser Perspektive haben Akteure, die Schnittstellen zwischen unverbundenen Beziehungskreisen sein können, eine Brückenfunktion und werden deshalb im sozialräumlichen Netzwerk als Vermittler gebraucht. Sie erschließen Zugänge und überbrücken die Lücken im Beziehungsgefüge.

Sozialtechnologisches Netzwerkdesign

Neu am aktuellen Diskurs über sozialräumliche Netzwerke im Bereich der sozialen Dienstleistungen und der Sozialen Arbeit ist insbesondere der Blick auf die gezielte Gestaltung künstlicher Figurationen, die zwischen Organisationen von Stakeholdern konstruiert werden und an die natürlichen lebensweltlichen Beziehungssysteme im Sozialraum anschließen.

Im Allgemeinen geht es um die Überwindung der Versäulung – also um die Verknüpfung der Akteure des Gesundheits-, Jugendhilfe-, Schul-, Kultur-, Sozial-, Sport- und Stadtentwicklungsressorts zu integriert handelnden Allianzen. Typische Beispiele sind etwa das Modell der Sozialraumkoordination der Stadt Köln, das Sozialraummanagement in der Jugendhilfe des Landkreises Kon-

stanz, das integrierte Sozialraummanagement in einer Großwohnsiedlung in der Stadt Erfurt, die Regionalisierung Sozialer Arbeit in München, Bildungnetzwerke wie die Bildungslandschaft Weiterstadt oder auch das Netzwerk Frühe Hilfen im Sozialraum Vlotho des Kreises Herford.

Die Netzwerke müssen ihre Aktivitäten auf den Nutzen der Adressatinnen und Adressaten im Sozialraum abstellen. Das Zusammenwirken von Einrichtungen und Diensten aus den unterschiedlichen Feldern und Hilfesystemen muss sich an diesem Ziel und nicht an einzelnen Ressortinteressen orientieren. Als Kriterium für den Nutzen von Adressatinnen und Adressaten gilt die Prozesslogik: Unter einem Prozess wird hier die zielgerichtete Verbindung von zuvor isolierten Leistungen zu einer Folge von logisch zusammenhängenden Aktivitäten als Ergebnis des Netzwerks verstanden. So betrachtet muss die Kombination der verschiedenen Leistungen aus den verschiedenen Feldern und Hilfesystemen im Rahmen des Netzwerks als zusammenhängender Prozess verstanden werden, der zu einer positiven Entwicklung der Adressatinnen und Adressaten als »Wertschöpfung« führt (vgl. Schubert 2008).

Diese Gestaltung und Konstruktion von sozialräumlichen Netzwerken repräsentiert eine moderne Form der sozialtechnologischen Planung (vgl. Schubert 2015a). Der Begriff der »Sozialtechnologie« – auch als »Stückwerk-Technologie« bezeichnet – fokussiert eine Art soziales Herumbasteln zur Erlangung praktischer Resultate (vgl. Popper 1979, S. 47 ff.).

So betrachtet gibt es nicht die eine Netzwerklösung, um im Zusammenwirken der lokalen Akteure Probleme im Sozialraum zu bewältigen. Das, was praktikabel ist, hängt von den lokalen Bedingungen ab – und oft passt auch noch nicht der erste Netzwerkentwurf, sondern erst eine fortentwickelte Konstruktion. Sozialräumliche Netzwerke werden so lange weiter entwickelt, bis sie passgenau an die lokalen Anforderungen anschließen.

Die Planung und der Aufbau sozialräumlicher Netzwerke ist – in den Worten Karl R. Poppers – »die Aufgabe des Sozialingenieurs, der die Stückwerk-Technik beherrscht, soziale Institutionen zu entwerfen, umzugestalten und

die schon bestehenden in Funktion zu erhalten« (ebd., S. 52). Dieses Verständnis korrespondiert mit dem aktuellen Denkansatz des »Design Thinking« (vgl. Plattner et al. 2009): Er zielt darauf ab, Lösungen für komplexe Fragestellungen im Rahmen interdisziplinärer und interkultureller Zusammenarbeit zu finden.

Fokussiert auf die Bedürfnisse und den Bedarf im Sozialraum regt Design Thinking dazu an, umsetzungs- und erprobungsfähige Prototypen zu entwickeln. Es ist daher sinnvoll, von »Netzwerkdesign« zu sprechen, weil die sozialräumlichen Netzwerke wie Prototypen – zum Beispiel in der Sozialplanung, vom Quartiermanagement oder von der Sozialraumkoordination – entworfen werden, sich in der Anwendungspraxis bewähren müssen und zu einem weiteren Prototyp entwickelt werden, wenn die Probleme im Sozialraum nicht hinreichend angefasst und gelöst werden können.

Ein wesentliches Element des Netzwerkdesigns ist die Frage der Steuerung. Dabei werden drei Steuerungsformen unterschieden: der Marktmechanismus, die hierarchische Koordination und die Selbstorganisation:

- Bei der Steuerung über den Marktmechanismus wird das Zusammenwirken von Beteiligten im Rahmen eines Austausches marktgängiger Leistungen strukturiert, was in sozialräumlichen Netzwerken kaum der Fall ist.
- Die hierarchische Koordination wird in der Regel gewählt, wenn die Kommune als öffentlicher Träger die Gesamtverantwortung für das sozialräumliche Netzwerk trägt. Nach dem vertikalen Gegenstromprinzip verläuft die Kommunikation kreislaufförmig sowohl von oben nach unten (top-down) als auch wieder zurück (bottom-up) über die Ebenen der Kommunalpolitik (Ratsausschüsse), Kommunalverwaltung (Fachbereiche) und Träger (operative Dienstleistungen in Einrichtungen und im Sozialraum) hin zu den Adressatinnen und Adressaten.
- Bei der Selbstorganisation handeln die beteiligten Akteure ihr Verhalten untereinander aus, so dass jeder einen Beitrag zur Selbstkoordination leistet. Diese Steuerungsform wird als hete-

rarchisch bezeichnet, weil mehrere Akteure auf derselben Handlungsebene gleichberechtigt Beiträge zur Steuerung leisten.

In der Netzwerkpraxis ist häufig sowohl unter den Führungs- und Entscheidungskräften der Leistungsträger und Institutionen als auch in den Handlungsnetzen der operativen Umsetzung eine Mischform hierarchischer und heterarchischer Steuerung vorzufinden. Auf der jeweiligen Ebene begegnen sich die Akteure der verschiedenen Ressorts horizontal »auf Augenhöhe« und handeln dabei die strukturellen Fragen der Angebotsgestaltung und Angebotsentwicklung sowie ihr Zusammenwirken gemeinsam aus.

Rückkopplung des sozialräumlichen Netzwerks an den kommunalen Kontext

Die Netzwerke dürfen sich nicht auf die operative Ebene der Praxis in den Sozialräumen beschränken, weil dadurch neue, störende Fragmentierungen erzeugt werden. Stattdessen ist es notwendig, dass sich ein Netzwerk über alle kommunalen Verantwortungsebenen erstreckt; es muss über alle Hierarchieebenen kommunaler Verantwortung hinweg reichen – sich quasi »spiegeln«.

So muss der Zugang zu den Ebenen der Kommunalpolitik und der Entscheidungsträgerinnen und -träger der Verwaltung gesichert sein. Anderenfalls drohen lokale Netzwerke auf den Zustand operativer Inseln zurück zu fallen. Auch die Verbindung mit den leitenden Personen von Organisationen, Institutionen und Verbänden ist notwendig, damit die Führungskräfte in die Netzwerke vor Ort eingebunden sind und Mitverantwortung tragen.

Die Entscheidungs- und Führungskräfte stellen die Rahmenbedingungen eines sozialräumlichen Netzwerkes sicher, sei es über vorbereitende Fachplanungen oder sei es über die Formulierung von Richtlinien für die Kooperation sowie die Bereitstellung von Ressourcen. Dazu sollten in der Verwaltung ergänzende Unterstützungsstrukturen eingerichtet werden, die Planungsinformationen, Finanz- und Sachmittel sowie spezielles Know-how ressort-, professions- und organisationsübergreifend bereitstellen. ■

Literatur



Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Suhrkamp: Frankfurt am Main.

Oelschlägel, Dieter (2010): Sozialraumorientierung – Gemeinwesenarbeit. Eine Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten für die soziale Arbeit. <http://www.fhv.at/media/pdf/veranstaltungen-vortraege/veranstaltungen/vortragsunterlagen/vortrag-gemeinwesenarbeit-7-april-2010-oelschlaegel> (31.01.2016).

Osborne, Stephen P. (2006): The New Public Governance? In: Public Management Review, 8. Jahrgang, Heft 3, S.377-387, <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf> (31.01.2016).

Plattner, Hasso; Meinel, Christoph; Weinberg, Ulrich (2009): Design Thinking. Innovation lernen, Ideenwelten öffnen. mi-Wirtschaftsbuch: München.

Popper, Karl R. (1979): Das Elend des Historizismus. 5. Auflage, Mohr: Tübingen.

Schubert, Herbert (2015): Lokale Governance – Einführung in das Konzept. In: Judith Knabe; Anne van Rieën; Rolf Blandow (Hg.): Städtische Quartiere gestalten: Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat. Transcript: Bielefeld, S. 113-130.

Schubert, Herbert (2015a): Planung, Steuerung und Qualitätsentwicklung in Netzwerken Frühe Hilfen. <http://www.fruehehilfen.de/bundesinitiative-fruehe-hilfen/transfer/impulse-zur-netzwerkarbeit-fruehe-hilfen/prof-dr-dr-herbert-schubert/> (31.01.2016).

Schubert, Herbert (2008): Netzwerkkooperation. Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen. In: Herbert Schubert (Hg.): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Beispiele. VS Verlag: Wiesbaden, S. 7-105.