



Leseprobe

Kolhoff/Tabatt-Hirschfeldt

# Governance in der Sozialwirtschaft

SOZIALMANAGEMENT

Studienbrief 2-020-1005

1. Auflage 2016



HOCHSCHULVERBUND DISTANCE LEARNING

### Impressum

Verfasser: Ludger **Kolhoff**, Prof. Dr. phil. (Autor Abschn. 1 bis 3.3)  
Professor für Soziales Management an der Fakultät Soziale Arbeit der  
Ostfalia-Hochschule für angewandte Wissenschaften  
Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel

Andrea **Tabatt-Hirschfeldt**, Prof. Dr. (Autorin Abschn. 4 bis 4.5)  
Professorin für Organisationslehre, Sozialwirtschaft und Sozialmanagement  
an der Hochschule Coburg, Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit

Der Studienbrief wurde auf der Grundlage des Curriculums für den berufsbegleitenden Masterstudien-  
gang Sozialmanagement verfasst. Die Bestätigung des Curriculums erfolgte durch den

**Fachausschuss für die Berufsbezogenen Weiterbildungsstudiengänge Sozialmanagement und  
Öffentliches Dienstleistungsmanagement,**

dem Professoren und Dozenten von HDL- und kooperierenden Hochschulen als Mitglieder angehören.

1. Auflage 2016

ISBN 978-3-86946-214-1

Redaktionsschluss: September 2016

Studienbrief 2-020-1005

© 2016 by Service-Agentur des Hochschulverbundes Distance Learning.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der  
Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur  
auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftli-  
che Genehmigung der Service-Agentur des HDL reproduziert oder unter Verwendung elektronischer  
Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Service-Agentur des HDL  
(Hochschulverbund Distance Learning)

c/o Agentur für wissenschaftliche Weiterbildung und Wissenstransfer e. V.  
Magdeburger Straße 50, 14770 Brandenburg

Tel.: 0 33 81 - 35 57 47

E-Mail: [vertrieb@aww-brandenburg.de](mailto:vertrieb@aww-brandenburg.de)

Fax: 0 33 81 - 35 57 49

Internet: <http://www.aww-brandenburg.de>

## Inhaltsverzeichnis

Literaturempfehlungen.....	4
1 Einleitung.....	5
2 Quellen der Governancediskussion .....	5
3 Governanceebenen .....	10
3.1 Makroebene: „Orders of Governance“ .....	10
3.2 Mesoebene: „Cooperation“ .....	25
3.3 Mikroebene: „Interaction“ .....	41
4 Governancesichtweisen und Wohlfahrtsmix.....	63
4.1 Wohlfahrtsmix: Verständnis, Trends und Bezug zur Governance .....	63
4.2 Analytische Sichtweise, Wohlfahrtsmix und Verantwortungsperspektive Governance .....	66
4.3 Theoretische Sichtweise, Wohlfahrtsmix verschiedener Disziplinen, strukturzentrierte Perspektive Governance.....	70
4.4 Strategische Sichtweise, Wohlfahrtsmix und Interaktionsperspektive Governance.....	72
4.5 Normative Sichtweise, Wohlfahrtsmix und Steuerungsperspektive Governance .....	73
Antworten zu den Kontrollfragen .....	77
Literaturverzeichnis .....	80
Sachwortverzeichnis .....	88

## Literaturempfehlungen

Dieser Studienbrief spannt einen ausgedehnten inhaltlichen Bogen und versucht dennoch, das Thema dicht zu behandeln. Gewisse Verkürzungen sind unvermeidlich. Zur Vertiefung empfehlen wir folgende Publikationen:

- BACHERT, R. (Hrsg.) (2006): Corporate Governance in Nonprofit-Unternehmen. Planegg: WRS-Verlag, München.
- BENZ, A./LÜTZ, S./SCHIMANK, U./SIMONIS, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. VS, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- BENZ, A./DOSE, N. (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. 2. aktualisierte und veränderte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- EVERS, A./HEINZE, R.G./OLK T. (Hrsg.) (2011): Handbuch sozialer Dienste, Springer VS Verlag, Wiesbaden.
- SCHUBERT, H. (Hrsg.) (2008): Netzwerkmanagement – Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Praxisbeispiele. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- SCHWALB, L./WALK, H. (Hrsg.) (2007): Local Governance – Mehr Transparenz durch Bürgernähe? VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- WENDT, W.-R. (2010): Wohlfahrtsarrangements – neue Wege in der Sozialwirtschaft. Nomos, Baden-Baden.
- WEYER, J. (2011): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. 2. Auflage. Oldenbourg, München.

# 1 Einleitung

Der Begriff Governance ist in aller Munde. Wenn man den Begriff bei Amazon eingibt, erhält man 29.466 Ergebnisse. Doch was verbirgt sich hinter diesem Begriff? BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS verstehen unter Governance neue Formen der Koordinierung zwischen Akteuren, deren Handlungen voneinander abhängig sind, die sich also gegenseitig unterstützen oder beeinträchtigen können (BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 9). Es geht also bei der Governance darum, gemeinsam etwas zu regeln. Der Begriff wird auf das lateinische ‚gubernare‘ (das Steuerruder führen, lenken, leiten) oder das französische ‚gouverner‘, (verwalten, leiten, erziehen) zurückgeführt. Im Englischen wird unter governance „the action or manner of governing“ (Oxford Dictionary) verstanden.

Governance ist „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. (...)“ (Definition der UN-Commission on Global Governance, zitiert nach Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995: S. 4 ff. <http://www.bpb.de/veranstaltungen/netzwerke/teamglobal/67464/definition>, Zugriff am 11.10.2016)

## Definition

Die Governancediskussion gewinnt an Bedeutung, da bekannte Steuerungs- und Regelungsformen, von denen man gemeinhin die Lösung von Problemen in der modernen Gesellschaft erwartet, „also der Staat bzw. das Hierarchiemodell in Politik, Verwaltung und Unternehmen, der Markt oder Verbände und soziale Gemeinschaften, problematisch geworden sind“ (BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 9). Moderne Gesellschaften sind durch eine Vielzahl an netzwerkartigen Strukturen und Verhandlungssystemen gekennzeichnet, die sich aus staatlichen und nicht staatlichen Akteuren bilden. Staat, Markt und Zivilgesellschaft greifen mit ihren unterschiedlichen Steuerungsmechanismen bzw. -logiken ineinander. (Die staatliche Steuerungslogik ist das Recht, der Markt orientiert sich am Tauschmittel Geld und in der Zivilgesellschaft wird verhandelt und ausgehandelt.)

# 2 Quellen der Governancediskussion

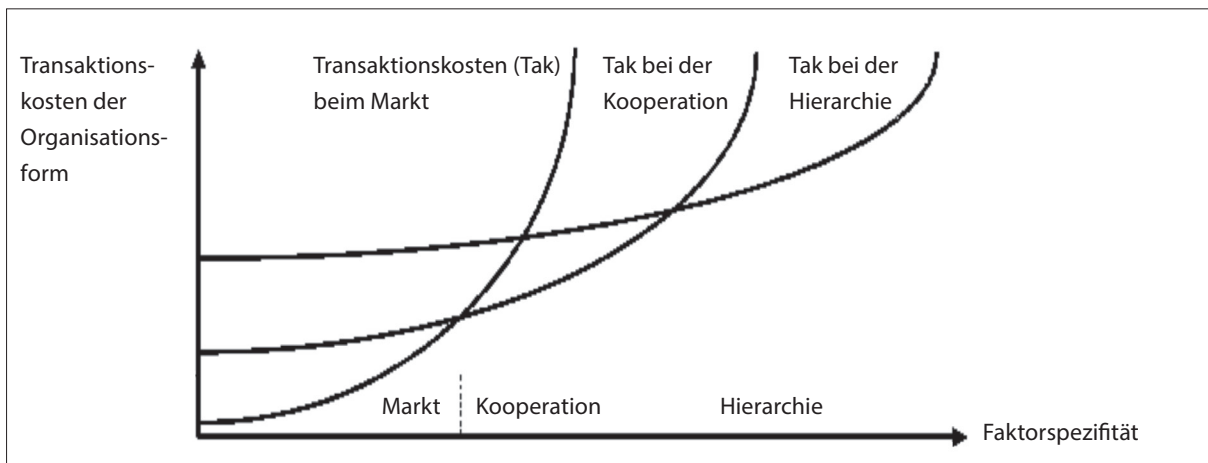
Die Wurzeln der Governancediskussion finden sich sowohl in der Ökonomie als auch in der Politikwissenschaft. Die Ökonomie zeigt, dass es noch andere Mechanismen neben dem Markt gibt und die Politikwissenschaft stellt das Gleiche in Bezug auf Hierarchie und Staat fest.

## Ökonomie

In der von OLIVER WILLIAMSON begründeten Transaktionskostenökonomik als Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik werden verschiedene Formen der

Handlungskoordination unterschieden: Märkte, Firmen, Hybridformen und Bürokratie (BENZ/DOSE, 2010, S. 17, 18).

Governance ist bei WILLIAMSON der Begriff für die institutionellen Regelungen der Handlungskoordination. Und diese Regeln laufen nicht immer auf den Markt hinaus, denn die Kosten wirtschaftlicher Transaktionen sind nicht dann am geringsten, wenn die Transaktionen über einen Markt abgewickelt werden (BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 11). Stattdessen scheinen Hierarchien oder Netzwerke überlegen zu sein. Das Kriterium zur Auswahl des angemessenen Governancemodus ist die Höhe der Transaktionskosten. Zu den Transaktionskosten gehören die Investitionen vor Vertragsabschluss, wie Informationsbeschaffungs- und Verhandlungskosten, und die Aufwendungen zur Kontrolle und Durchsetzung nach einem Vertragsabschluss bzw. Nachverhandlungs- und Anpassungskosten bei Fehlentwicklungen (WILLIAMSON, 1990, S. 78 ff.). Transaktionen sind dann effizient, wenn sie so organisiert werden, dass sie geringe Kosten aufweisen. Der Hauptfaktor hierbei ist die Faktorspezifität. Sie beschreibt die Investitionen in Qualifikationen oder produktionspezifische Anlagen.



**Abb. 2.1** Transaktionskosten der Organisationsformen (Quelle: <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/dienel-wolfram-2000-12-07/HTML/dienel-ch2.html>, Zugriff: 22.06.2016)

## Beispiel

**B 2.1** Ein Beispiel ist die Tageszeitung, die ihre Funktion nur erfüllt, wenn sie zum Frühstück bereitliegt. Die Druckerei ist deshalb im Verhältnis zum Zeitungsverlag zentral positioniert und i. d. R. im Eigentum des Verlages. Demgegenüber ist die Qualität des eigenen Outputs von der eines peripher positionierten Inputs separabel. So kann ein Buchverlag mit verschiedenen Druckereien verhandeln und ein schlecht geratenes Ergebnis zurückweisen. Deshalb haben Buchverlage i. d. R. keine eigenen Druckereien, sondern kontrahieren über den Markt.

(Quelle: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/transaktionskostenoekonomik.html>, Zugriff: 25.05.2016)

Der Marktmodus ist geeignet für einfache, elementare und wenig problembehaftete Transaktionen. Doch in der Sozialwirtschaft sind die Strukturen komplex, so dass kooperative den marktorientierten Koordinations- und Steuerungsmustern überlegen sind.

## Politikwissenschaft

In der Politikwissenschaft wird Governance als Gegenpunkt zum staatlich-hierarchischen Government „*the system by which a state or community is governed*“ verstanden (BENZ/LUTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 11). Governmentansätze erfolgen nach der Top-down-Methode im Rahmen formeller, festgelegter Verfahren und festen Institutionalisierungen. Governance erfolgt dagegen informell im Rahmen von Aushandlungsprozessen, Absprachen und Vereinbarungen innerhalb von Netzwerken und Kooperationen. Beispiele finden sich auf der Ebene der internationalen Beziehungen, denn jenseits des Nationalstaats ist ein Regieren nach dem klassischen Modus hierarchischer Steuerung gar nicht möglich (MAYNTZ, 2010, S. 37). Hier finden wir eine Governance without Government (BENZ/LUTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 12). Allgemein bekannt sind die Aushandlungsprozesse auf der internationalen Ebene, beispielsweise in der UN oder in der Europäischen Union, in denen formelle und informelle Ansätze zusammenwirken (Anhörungen, Lobbyismus und Aushandlungen). Dass eine Hierarchie nicht notwendig ist, um eine Handlungskoordination zwischen den Staaten zu ermöglichen, wird am Beispiel der TTIP-Verhandlungen zwischen der EU und den USA gezeigt. Es werden die drei Hauptphasen Mandat, Verhandlungen und Entscheidung eines Handelsabkommens durchlaufen.

### B 2.2 1) Mandat



Die Regierungen der EU-Länder erteilen der Kommission einen Verhandlungsauftrag. In diesem Fall geben die nationalen Regierungen der Europäischen Kommission das Mandat zur Aufnahme der TTIP-Verhandlungen im Juni 2013.

### 2) Verhandlungen



Die Vertreter der EU verhandeln mit den Vertretern der USA, tauschen schriftliche Vorschläge aus und verfassen einen mehrere hundert Seiten umfassenden Text.

Sobald die Verhandlungen abgeschlossen sind, wird der ausgehandelte Wortlaut im Internet veröffentlicht.

### 3) Entscheidung

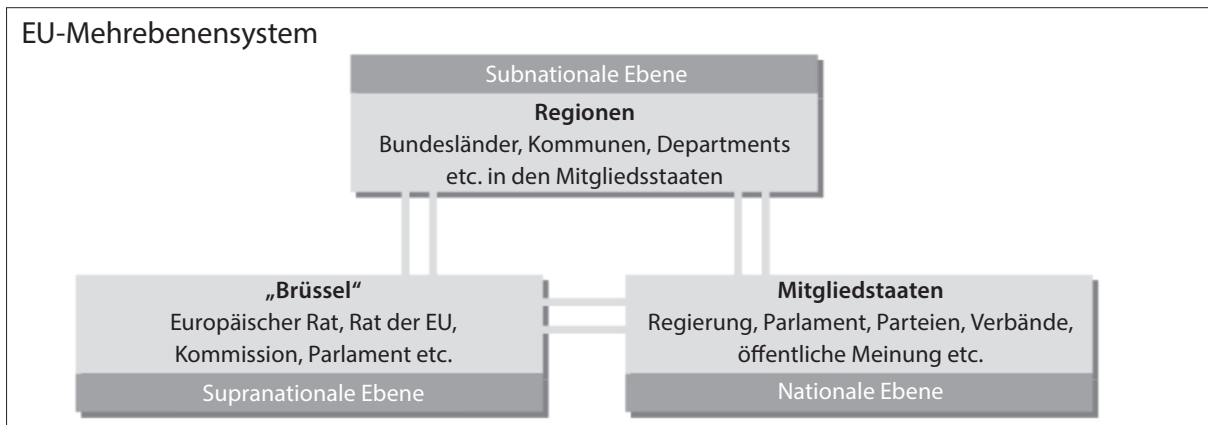


Der Text wird an die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament weitergeleitet. Die nationalen Regierungen und das Europäische Parlament entscheiden, ob das Abkommen geschlossen wird.

## Beispiel

(Quelle: [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/process/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/process/index_de.htm), Zugriff am 11.10.2016)

Governance in der EU ist ein Koordinations- und Aushandlungsprozess, an dem die europäischen Nationalstaaten, die Kommission, das Europäische Parlament und eine Vielzahl von nicht staatlichen Akteuren beteiligt ist. Öffentliche Amtsträger und Vertreter gesellschaftlicher Interessen wirken zusammen. Es werden auf verschiedenen Ebenen Elemente von Hierarchie (Steuerung durch Recht), Verhandlungen und Politikwettbewerb kombiniert.



**Abb. 2.2** EU-Mehrebenensystem (Quelle: [http://www.online-dissertation.de/europaeische\\_union/problem/komplexitaet.htm](http://www.online-dissertation.de/europaeische_union/problem/komplexitaet.htm), Zugriff am 11.10.2016)

Für BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS beschreibt der Governancebegriff „die Realität des kompletten Regierens und kollektiven Handelns in Gesellschaften, in denen sich die Grenzen des Staates sowohl gegenüber der Gesellschaft als auch gegenüber der internationalen Umwelt längst aufgelöst haben“ (BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 11). Für sie verweist der Begriff auf „neue Modi gesellschaftlicher bzw. politischer Steuerung und Koordination in komplexen Akteurskonstellationen und Interorganisationsgefügen“ (BENZ/LÜTZ/SCHIMANK/SIMONIS, 2007, S. 11). Mit Governance werden keine vollkommen neuen Phänomene beschrieben, sondern bereits seit längerem abgelaufene oder noch ablaufende Veränderungen auf den Begriff gebracht.

#### **BENZ kennzeichnet folgenden Begriffskern der Governance:**

- „Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel) kollektiven Akteuren.
- Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markthierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.
- Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
- Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisations-



grenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt“ (BENZ, 2004, S. 23).

Government und Governance können wie folgt voneinander unterschieden werden (ausführlich siehe Studienbrief TABATT-HIRSCHFELDT, 2016):

Government	Governance
– ist fest institutionalisiert	– ist flexibel
– ist formal	– ist informell
– erfolgt nach der Top-down-Methode im Rahmen festgelegter Verfahren und fester Institutionalisierung	– ist selbststeuernd
– hat eine hohe Regelungsdichte (Es geht um festgelegte Verfahren.)	– hat eine niedrige Regelungsdichte (Die Dinge sind wenig begrenzt.)

**Tabelle 2.1** Unterschiede zwischen Government und Governance

Die hierarchischen Governmentstrukturen sind langfristig angelegt und durch das Konfliktregulationsmuster Macht gekennzeichnet, während Governancestrukturen mittelfristig angelegt sind und durch Verhandlungen reguliert werden. Gemeinsame Ziele, Werte und Erfahrungen sowie Vertrauensbeziehung spielen in Governancestructuren eine entscheidende Rolle.

Aushandlungsprozesse in Ökonomie und Politikwissenschaft haben an Bedeutung gewonnen und da die Ressourcen der Sozialwirtschaft einerseits politisch verhandelt und andererseits das Soziale zu bewirtschaften ist, sind Governanceaspekte von Bedeutung. Sie werden in diesem Studienbrief vorgestellt.

**Dabei werden zwei Zugänge gewählt.**

- 1) Nach den Ebenen: Makro-, Meso-, Mikroebene (Kap. 2)
- 2) Nach den Sichtweisen: analytisch, theoretisch, strategisch und normativ (Kap. 3)

**K 2.1** Wie unterscheiden sich Governance und Government?

**Kontrollfragen**