

# Governance sichert Legitimität

## Organisationale Aspekte in der Sozialwirtschaft

■ Herbert Schubert

*Betriebswirtschaftliche Effizienz kann für soziale Organisationen nicht das alleinige Handlungskriterium sein, da sie existenziell auf die Unterstützung und Anerkennung durch ihre Umwelt angewiesen sind. Die Organisationen positionieren und präsentieren sich danach so, dass sie die angestrebte Legitimität und Wertschätzung erreichen. Ein Wesensmerkmal der Governance besteht in der Sozialwirtschaft deshalb darin, dass sich die verschiedenen Organisationen horizontal über Ressortgrenzen hinweg in einer kontinuierlichen Interaktion über Problemdefinitionen verständigen müssen und miteinander integrierte Handlungsziele abstimmen.*

Der Governance-Begriff wird von einer politikfokussierten Perspektive geprägt. Ausgehend von einer Enthierarchisierung der Steuerungsprozesse in der Kommune und in deren Sozialräumen distanziert sich dieses Verständnis von der traditionellen Staatsfixierung (vgl. Benz 2004) und rückt eine neue Gestaltung der Interdependenzen lokaler Akteure in den Blickpunkt. Die kommunalen Entscheidungsprozesse basieren danach zunehmend auf Verhandlungen, in die alle relevanten Akteure aus Politik und anderen gesellschaftlichen Feldern einbezogen werden.

Dieses politikfokussierte Verständnis lokaler Governance lässt sich im Allgemeinen definieren durch

- (a) die Abnahme der Bedeutung hierarchischer Strukturen und eine Bedeutungszunahme dezentraler Verantwortung,
- (b) durch eine Kooperation staatlicher, privater und gesellschaftlicher Akteure, die Sektoren, Ressorts und Organisationen übergreift, und
- (c) durch einen Mechanismus, bei dem die Steuerung im Prozess der Interaktion unter den Akteuren sowie in kontinuierlicher Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele stattfindet (vgl. Fürst/Zimmermann 2005).

Lokale Governance wird dabei vor allem durch Kooperationsformen gekennzeichnet, die an einen Netzwerkmodus gebunden sind, der weder eine starke vertikale Hierarchisierung noch eine starke horizontale Sektorenabgrenzung beinhaltet (vgl. Schubert 2010).

### Organisationale Governance

Im Unterschied dazu kann der Governance-Begriff auch organisationsfokussiert dargestellt werden. Betrachtet wird dann die Governance der Unternehmung – oder allgemeiner – einer Organisation und ihres organisationalen Feldes. Diese Herangehensweise ist insbesondere aus einer sozialwirtschaftlichen Perspektive sinnvoll, bei der die Aufmerksamkeit auf die Verantwortungsstrukturen von und zwischen Diensten, Einrichtungen, Leistungs- und Kostenträgern des Sozialwesens gerichtet wird (vgl. Wendt 1999).

Die organisationale Governance in der Sozialwirtschaft wird einerseits von der institutionellen Umwelt (Gesetze, Politiken, Regeln, Konventionen, Sitten, Gebräuche, Gewohnheiten) beeinflusst. Andererseits spielen Mechanismen der organisationalen Steuerung – wie der Marktmodus, die Hierarchie, hybride Mischformen und Kooperation – eine Rolle (vgl. Williamson 1996: 4).

### Entwicklungslinien

Die Governance-Strukturen in der Sozialwirtschaft wandeln sich kontinuierlich von einer vertikalen Hierarchie zu einer horizontalen Organisationskonfiguration der »lateralen Kooperation« (vgl. Bleicher 2004: 339). Dies ist sowohl intraorganisational zu beobachten, indem beispielsweise neben eine stabile »Palastorganisation« eine flexible »Zeltorganisation« der temporären Projektförmigkeit von Dienstleistungen tritt oder die Fach-

---

Prof. Dr. Herbert Schubert leitet an der Fachhochschule Köln das Institut für angewandtes Management und Organisation in der Sozialen Arbeit und den Forschungsschwerpunkt »Sozial | Raum | Management«. Internet <http://www.sozial-raum-management.de>

und Ressourcenverantwortung in die operativen Einheiten dezentralisiert wird, als auch interorganisational, indem nach »fluiden Organisationsstrukturen« gesucht wird, die in offenen und fließenden Übergängen anschlussfähig sind an eine dynamische Umwelt (ebd.: 341).

Bei der Anschlussfähigkeit spielen die Adressaten als Interaktionspartner der Sozialwirtschaft eine hervorgehobene Rolle; die Governance-Struktur muss ihrer Partizipation an der Erarbeitung von Lösungen eine hohe Priorität einräumen (ebd.: 342). Die Organisationen öffnen sich von daher strukturell für »kundenorientierte« Innovationen und involvieren die Adressaten in den Prozess der Dienstleistungsplanung sowie Dienstleistungsproduktion, was eine laterale Prozessge-

wicklung von Kindern und Jugendlichen als Wertschöpfungsprozess in einer integrierten und abgestimmten Kooperation zu fördern.

### Transaktionskosten

Nach der Transaktionskosten-Ökonomie entsteht aus der Produktionsfunktion von Organisationen der Sozialwirtschaft eine Governance-Struktur, die zur Senkung der Transaktionskosten – wie zum Beispiel die Kosten von Kontrakten und des Verträge-Machens – beiträgt. Als Governance-Struktur wird das organisatorische Setting mit den geringsten Transaktionskosten gewählt. Unterschieden werden die Aufwendungen bis zum

Investitionen und hohen Komplexität – bei der sozialwirtschaftlichen Dienstleistungsproduktion gibt es eine Tendenz hin zu kooperativen (horizontalen) oder hybriden (horizontal und vertikal im Mix) Arrangements. Einerseits kommt dabei das neoklassische Vertragsrecht zur Anwendung, bei dem spezifische Transaktionen in einer längerfristigen (dauerhaften) Beziehung stattfinden; andererseits werden bei hochspezifischen Transaktionen Kooperationen mit relationalen Verträgen und einer vereinheitlichten gegenseitigen Kontrolle – teilweise unter Einbezug einer Koordination – durchgeführt (Williamson 1996: 13).

Netzwerkkooperationen können als der moderne organisationale Governance-Modus angesehen werden, um Transaktionskosten in der Sozialwirtschaft gering zu halten. Die beteiligten Akteure schließen neoklassische oder relationale Kontrakte, mit denen ein längerfristiges Gefüge aufgebaut wird – im Unterschied zu den klassischen Verträgen der reinen Marktbeziehung des einmaligen Leistungsaustausches (Preisendörfer 2005: 42 ff.).

### Neo-institutionalistische Einordnung

Unter der neo-institutionalistischen Perspektive wird es möglich, die Herausbildung von Governance-Strukturen und von Prozessen der Organisationsentwicklung in der Sozialwirtschaft zu interpretieren. Der institutionelle Kontext – wie zum Beispiel normative Vorgaben, eingespielte Praktiken, formelle und informelle Regelsysteme oder kulturelle Standards – spielen eine wichtige Rolle für das »Verstehen« der organisationalen Governance (ebd.: 145 ff.).

Dem im ökonomischen Denken vorherrschenden Effizienzkriterium gesteht der Neo-Institutionalismus nur einen begrenzten Einfluss auf die Ausgestaltung der organisationalen Strukturen zu; denn die Formalstruktur und die Aktivitätsstruktur einer Organisation sind nach diesem theoretischen Ansatz nur lose miteinander gekoppelt. Die Effizienz stellt nur ein Kriterium neben anderen dar, das für das Überleben organisationaler Strukturen verantwortlich ist. Relevanter ist die Unterstützung und Anerkennung durch die Stakeholder von außen, weil nur dies den kontinuierlichen Zufluss von Ressourcen gewährleistet. ▶

## »Für soziale Organisationen taugt das Kooperationsmodell mehr als das Marktmodell«

staltung notwendig macht und kaum im Rahmen von traditionellen, formalistischen Hierarchien realisiert werden kann. Als Teil der organisationalen Governance-Struktur werden geeignete Netzwerkformen entwickelt, die Adressaten als Partner in Problemlösungsprozesse einbeziehen und sie zum Ausgangspunkt der Prozesssteuerung machen.

Aber in diesen Netzwerken wirken auch andere Organisationen der Sozialwirtschaft mit, weil zunehmend komplexere, integrierte Dienstleistungen kooperativ nach dem Prinzip des »full systems management« in einem Gesamtkonzept angeboten werden (ebd.: 342). Diese Vernetzungen müssen über durchlässige oder gar »verschwimmende Grenzen« verfügen und sich in einem permanenten Zustand der Bewegung befinden (ebd.: 345), damit vielfältige Kopplungsoptionen genutzt werden können. Die fluiden Strukturen werden im übergreifenden Gesamtzusammenhang inter- und intraorganisatorisch als integrierte Kooperationsnetze interdependent verteilter Ressourcen und Fähigkeiten organisiert – beispielsweise indem Organisationen der Jugendhilfe, des Gesundheitswesens und des Schulsystems Kompetenzen unter dem Postulat der Adressaten- und Qualitätsorientierung bündeln, um die qualitätsvolle Ent-

Abschluss eines Vertrags wie Informationsbeschaffungs- und Verhandlungskosten als Ex-ante-Transaktionskosten und die Aufwendungen nach Vertragsabschluss wie Fehlanpassungs-, Überwachungs- und Nachverhandlungskosten als Ex-post-Transaktionskosten (vgl. Williamson 1990: 78 f).

Die organisationale Governance gestaltet sich in Abhängigkeit von den Transaktionsschwierigkeiten bei der Dienstleistungsproduktion. Der Marktmodus ist geeignet für einfache, elementare und wenig problembehaftete Transaktionen. Ein marktbasierendes Arrangement eignet sich somit nur, wenn geringe transaktionsspezifische Investitionen und nur eine geringe Komplexität vorliegen. Zur Anwendung kommt dann das klassische Vertragsrecht; der kurzfristige Tausch findet dabei relativ isoliert unter zwei Partnern statt und beinhaltet nicht spezifische Transaktionen (z. B. Lieferung von Sachmitteln).

Da solche Transaktionen nicht den Kern der Sozialwirtschaft repräsentieren, bilden sich als Governance-Struktur vor allem institutionelle Arrangements heraus, mit denen spezifische und komplexe Transaktionen bewältigt werden können (vgl. Preisendörfer 2005: 46). Wegen der hohen Transaktionskostenschwierigkeiten – also wegen der hohen transaktionsspezifischen

Die Organisationen positionieren und präsentieren sich danach so, dass sie die angestrebte Legitimität und Wertschätzung erreichen. Dabei findet ein Strukturangleichungsprozess – Isomorphie – von Organisation und Umwelt statt.

## Isomorphie

Das organisationale Feld der Sozialwirtschaft umfasst alle Organisationen, die für eine sozialwirtschaftliche Organisation die gesellschaftlich relevante Umwelt bilden (Konkurrenten, Zulieferer, Abnehmer, politisch-regulative Instanzen). Die Organisationen in diesem Feld orientieren sich gegenwärtig an den Abstimmungsstrukturen der lokalen Governance in den Kommunen.

Eine hervorgehobene Rolle spielen nicht hinterfragte, routinemäßig produzierte »Scripts« (als quasi-automatische kulturell bedingte Regeln für habitualisierte Verhaltensmuster); sie prägen traditionell die Institutionen der Sozialwirtschaft und leiten die Entscheidenden an (Hasse/Krücken 1999). Deshalb sind Kooperationsnetze zwischen Organisationen in der Erwerbswirtschaft anders aufgebaut als im Feld der sozialwirtschaftlichen Dienstleistungen, weil die zugrundeliegenden Werthaltungen, normativen Regelungen und kulturellen Praktiken in den jeweiligen organisationalen Feldern äußerst verschieden sind.

Die Governance-Strukturen gleichen sich zwischen den Organisationen eines organisationalen Feldes im Rahmen der institutionellen Isomorphie an. Dies ist einerseits auf staatliche Vorgaben und Rechtsvorschriften zurückzuführen, andererseits auf Imitation, weil in Situationen hoher Unsicherheit eine wechselseitige Beobachtung stattfindet und erfolgreiche »Blaupausen-Modelle« übertragen werden. Drittens spielt noch der normative Anpassungsdruck eine Rolle, der insbesondere von den beteiligten Professionen ausgeht, um einen Orientierungsrahmen mit spezifischen fall- und organisationsübergreifenden Lösungsmustern zu schaffen. Die externen »Vorgaben« werden von den Organisationen übernommen, weil anderenfalls gravierende Nachteile in Form von Legitimationsentzug oder Sanktionen in Kauf genommen werden müssen. Die Organisationen entwickeln quasi formal-rationale Strukturen zur Erzielung

von Legitimität und nicht zur effizienten Problemverarbeitung.

Insofern repräsentiert die Sozialwirtschaft keine Sphäre gesellschaftsfreier Rationalität und ökonomischer Effizienz, sondern wird durch gesellschaftliche Erwartungen und staatlich-politische Regulierung beeinflusst.

Die Governance-Strukturen der Sozialwirtschaft sind daher nicht allein auf ökonomische Effizienz ausgerichtet, die nur eine – aber nicht notwendigerweise wichtigste – Determinante der Überlebensfähigkeit von sozialwirtschaftlichen Organisationen darstellt. Durch die Transformation von Prinzipien der lokalen Governance in die organisationale Governance erzielen Organisationen in der Sozialwirtschaft ein hohes Maß an Legitimität, die es ermöglicht, Ressourcen im lokalen Kontext zu akquirieren. Vor diesem Hintergrund macht es für sozialwirtschaftliche Organisationen auch keinen Sinn, sich allein am Marktmodus zu orientieren, zumal dies nicht zwangsläufig zu einer verstärkten Innovations- und Entwicklungsfähigkeit führen würde. Denn die Behebung der Defizite, die aktuell als krisenhaft wahrgenommen werden, gelingt besser im Kooperationsmodus.

## Zusammenfassung

Die Dienstleistungsproduktion in der Sozialwirtschaft ist mit komplizierten Transaktionen verbunden, die zu einer komplexen Governance-Struktur führen. In isomorpher Anlehnung an das politikfokussierte Verständnis der lokalen Governance nehmen dabei die Bedeutung hierarchischer Strukturen ab und die Bedeutung kooperativ gestalteter Verantwortungsstrukturen zu.

In der komplexeren Governance-Struktur kommt der Kooperation zwischen Organisationen der öffentlichen Wirtschaft, der Erwerbswirtschaft, des Dritten Sektors und des informellen Sektors aus unterschiedlichen fachlichen Ressorts ein hoher Stellenwert zu.

Ein Wesensmerkmal der organisationalen Governance besteht in der Sozialwirtschaft darin, dass sich die verschiedenen Organisationen horizontal über Ressortgrenzen hinweg in einer kontinuierlichen Interaktion über Problemdefinitionen verständigen müssen und miteinander integrierte Handlungsziele abstimmen. ♦

## Literatur

- Benz, Arthur (Hg.) (2004): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bleicher, Knut (2004): *Das Konzept Integriertes Management. Visionen – Missionen – Programme*. St. Galler Management-Konzept. 7. Auflage, Frankfurt am Main: Campus.
- Di Maggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): *Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *Am Soc Review* 48: 147–160.
- Fürst, Dietrich/Zimmermann, Karsten (2005): *Governance. Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG Projektes FU 101/22-1 2005*. Typoskript. Hannover: Leibniz Universität Hannover.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (1999): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: transcript.
- Kieser, Alfred (Hg.) (2001): *Organisationstheorien*. 4. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer, S. 209–224.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter (2003): *Organisation*. 4. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 49–52, 319–353.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): *Institutionalized Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony*. *Am Journal of Soc* 83: 340–363.
- Preisendörfer, Peter (2005): *Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Herbert (2010): *Neue Arrangements der Wohlfahrtsproduktion – am Beispiel der Organisation von Netzwerken früher Förderung*, in: Wendt, Wolf Rainer (Hg.): *Wohlfahrtsarrangements. Neue Wege in der Sozialwirtschaft, Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft Band 6*, Baden Baden: Nomos Verlag, S. 53–86.
- Wendt, Wolf Rainer (1999): *Sozialwirtschaft und Sozialmanagement in der Ausbildung*. Baden Baden: Nomos.
- Williamson, Oliver E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen: Mohr.
- Williamson, Oliver E. (1996): *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Zucker, Lynne G. (1977): *The Role of Institutionalization in Culture Persistence*. *Am Review of Soc* 13: 443–464.