

Jörg Fischer | Theresa Hilse-Carstensen |
Stefan Huber (Hrsg.)

Handbuch

Kommunale Planung und Steuerung

Planung, Gestaltung, Beteiligung



E-Book inside

BELTZ JUVENTA

Jörg Fischer | Theresa Hilse-Carstensen |
Stefan Huber (Hrsg.)

Handbuch Kommunale Planung und Steuerung

Planung, Gestaltung, Beteiligung

Mit E-Book inside

BELTZ JUVENTA

Inhalt

Vorwort	
Michael Behr	11
Kommunale Planung und Steuerung – eine Einleitung zum Handbuch	
Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber	15
I. Steuerung und Planung verstehen – Begriffe, Konzepte, Zugänge	
Annäherungen an Steuerung	
Steuerung: Lösungen für komplexe Herausforderungen möglich machen	
Anja Durdel	26
Vom Government zum Governance	
Günter Rieger	36
New Public Governance	
Herbert Schubert	52
Bürgerkommune: ein Konzept zur Steuerung im Spannungsfeld von Politik, Verwaltung und Bürger_innen	
Lars Holtkamp	60
Zugänge zu kommunaler Planung	
Kreisläufe der Planung. Die Prozessstruktur im Kontext von Planung, Steuerung und Governance	
Anselm Böhmer	75
Verhältnis von Planung und Raum	
Christian Reutlinger	88
Das Fachkonzept Sozialraumorientierung als Grundlage für regionale Planung und Steuerung	
Wolfgang Hinte	104
Das Soziale Orte Konzept – Wie Regionalplanung auf wachsende räumliche Disparitäten reagieren muss	
Sarah Herbst, Maike Simmank, Berthold Vogel	116

Lebenslagenkonzept als Planungsgrundlage Ronald Lutz	129
Sozialräumliche Ungleichheit als Grundlage fachlicher Planung und politischer Gestaltung Markus Nowak	142
Gestalten und beteiligen	
Gestaltungsakteure Uwe Schimank	161
Einbindung von Zivilgesellschaft: Akteursfeld, Steuerungsprinzip, Wertebasis Paul-Stefan Roß	172
Akteur_innen kommunaler Politik. Idealtypische Heterogenität und realtypisches Grenzgängertum Werner Schönig	187
Soziale Probleme als Ausgangspunkt sozialpolitischer Gestaltung auf der kommunalen Ebene Antonio Brettschneider, Johannes D. Schütte	201
Konflikt als Normalfall. Agieren in den Spannungsfeldern der Stadtentwicklung Klaus Selle	217
Vertrauen als Basis für Beteiligungsprozesse Frank Decker	230
Netzwerkorientierung in der kommunalen Planung und Beteiligung Jörg Fischer	244
Grundlagen und Spielregeln von Partizipation in demokratietheoretischer Einbettung Stefan Huber	254
Repräsentation in der Partizipation? – Partizipation von Kindern an Schulentwicklungsprozessen Andreas Hinz	267
Resilienztheoretische Analyse gesellschaftlicher/politischer Beteiligungsprozesse Benjamin Rampp	277

II. Planung und Gestaltung gemeinsam denken

Strategisch-integrative Sozialplanung vs. handlungsfeldorientierte Sozialplanung Holger Wunderlich	290
Technokratische Sehnsüchte? – Über die Stellung von Planungserkenntnissen in Steuerungsprozessen Jens Wurtzbacher	302
Integrative Sozialplanung aus kommunalpolitischer Perspektive Holger Wunderlich	313
Kommunale Prävention in Bezug zu kommunaler Planung Markus Büchel	328
Digitalisierung von Sozialplanungsprozessen. Herausforderungen und Chancen Christoph Kennerknecht, Robert Schwerin	340
Datengrundlagen als notwendige Voraussetzung für Planungsprozesse Jens Pothmann	350
Controlling in der Sozialplanung unter besonderer Berücksichtigung der Balanced Score Card Uta Riegel	361
Wirkungsorientierung für eine integrierte kooperative Sozialplanung in Kommunen Benjamin von der Ahe	373
Wirkungsorientierung in Steuerungsprozessen Sozialer Dienste Andreas Polutta	387
Umsetzung von Sozialraumorientierung in Landkreisen und kreisfreien Städten Ulrich Deinet, Christian Reutlinger	400
Der Umgang mit Rechtspopulismus in kommunalen Planungs- und Steuerungsprozessen Markus Klein, Astrid Peters	412
Durch Storytelling neue Realitäten in der Sozialplanung schaffen Tabea Sternberg	424
Das Verhältnis von Landesplanung zu kommunaler Planung. Verschiedene Ansätze in Planung und Gestaltung? Claudia Michelfeit	437

III. Beteiligung und Planung integriert verstehen

Sozialplanung 3.0 Herbert Schubert	450
Freie Träger in kommunaler Steuerung und Planung Bernhard Rohde	462
Korporatismus, Kooperatismus und regulierte Koopkurrenz. Grundfragen kommunaler Steuerung der Sozialwirtschaft Werner Schönig	473
Vom Sollen und Wollen – Beteiligung im Kontext kommunaler Entscheidungsfindung Theresa Hilse-Carstensen, Jens Kretzschmar	487
Von der Planung von Beteiligungsprozessen zur Gestaltung von Beteiligung – Wie kann das gelingen? Wie können Beteiligungsprozesse vorbereitet werden? Jürgen Kegelmann	500

IV. Gestalten und beteiligen als Praxis von Planung und Steuerung

Steuerung durch Partizipation? Methoden und Formate der Bürgerbeteiligung Andreas Paust	516
Bürgerbudgets als Beispiel für wirksame Partizipationssteuerung Carsten Herzberg, Martina Rumpel, Roman Poplawski	526
Beteiligung im Netzwerk bei der Umsetzung von Frühen Hilfen Elisabeth Sommer, Barbara Thiessen	543
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im kommunalpolitischen Entscheidungsfindungsprozess Griet Newiger-Addy, Sebastian Heidrich, Friederike Könitz	553
Politische Beteiligung von Menschen mit Behinderung Jeanne Nicklas-Faust	569
Beteiligung von schwer erreichbaren Zielgruppen im politischen Entscheidungsprozess Jan Kaßner, Norbert Kersting	582

Beteiligung von Migrant_innen im politischen
Entscheidungsfindungsprozess
Christiane Bausch 594

Beteiligung von Senior_innen im politischen
Entscheidungsfindungsprozess von Kommunen
Barbara Eifert 606

Möglichkeiten und Grenzen des „Evidence Based Policy Making“
Günter Rieger 620

Abschluss

Kommunale Planung und Steuerung in der Praxis – ein Blick auf
die weitere Entwicklung
Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber 632

Vorwort

Michael Behr

Die Absicherung der kommunalen Daseinsvorsorge bedarf fachlich und politisch ausgewogener Entscheidungen sowie einer umfassenden Einsicht in die jeweiligen Gestaltungsoptionen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Bewältigung von Pandemie und ihrer individuellen wie kollektiven Erfahrungen stellen die Stärkung von Planung, der wachsende kommunale Gestaltungsanspruch und das ansteigende Interesse an partizipativer Einbindung eine besondere Herausforderung für die kommunalen Akteur_innen und der Steuerungsfähigkeit von Politik und Verwaltung dar.

Als Gründungsmitglied des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der FH Erfurt (IKPE), aus meinen Erfahrungen in der wissenschaftlichen Arbeit und meiner Verantwortung auf der ministeriellen Leitungsebene heraus bin ich überzeugt, dass eine systematische Beforschung und Begleitung kommunaler Prozesse eine Notwendigkeit ist. Die kommunale Ebene als unmittelbare Basis des Zusammenlebens der Menschen vor Ort beeinflusst entscheidend das Gelingen des individuellen Aufwachsens, das Wohlbefinden im Lebensverlauf jedes Einzelnen und die Stärke des sozialen Zusammenhalts. Eine zuverlässige, langfristige und kompetente wissenschaftliche Begleitung unterstützt dabei die lokalen Akteure in ihrer Planung und Gestaltung. Die gute Kooperation zwischen sowohl unabhängiger als auch praxisorientierter Forschung auf der einen Seite und administrativen Entscheidungsträgern auf der anderen Seite gehört sicher nicht zu den gering zu wertenden positiven Standortfaktoren in diesem Land. Es gilt immer noch das kluge Motto des französischen Soziologen Auguste Comte (1798-1857) „**Savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir**“ („Wissen, um vorherzusehen, vorhersehen, um handeln zu können“). So gesehen ist anwendungsorientierte Wissenschaft immer auch Frühwarnsystem, Politikberatung und Steuerungshilfe zur Vermeidung – kostenträchtiger – Fehlallokationen im Einsatz staatlicher Finanzmittel. Der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kann durch diese Art der politikberatenden Sozialplanung leichter erfüllt werden. Investitionen in diese Expertise führen nicht nur zu lebenswerten Zuständen, sondern sparen letztlich das Steuergeld der Bürger_innen!

Ausgehend von der Gründung des IKPE in 2014 wurden durch den Freistaat Thüringen insbesondere durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) und das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) mithilfe der Förderung aus dem Euro-

päischen Sozialfonds (ESF) zielgerichtete und vielfältige Planungs- und Vernetzungsangebote für Kommunen etabliert. Damit konnten Fortschritte vor allem in den Bereichen der lokalen Armutsprävention, der Integration von (Neu-)Zugewanderten, der lokalen Familienpolitik, der Entwicklung einer integrierten Planung und der Förderung von lokalen Netzwerken erzielt werden. Das IKPE begleitet diese Prozesse aus einer wissenschaftlichen Perspektive maßgeblich mit und stellt somit ein Bindeglied zwischen Forschung und Praxis, zwischen Land und Kommunen, zwischen Wissenschaft und Politik dar.

Das vorliegende Handbuch „Kommunale Planung und Steuerung“ von Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen und Stefan Huber ist zentraler Ausdruck für die dabei erworbene Expertise und die gelungene Einbindung des IKPE in den wissenschaftlichen Diskurs und die ebenso gelungene Kooperation mit vielen Partnern in Forschung und Praxis. Anspruch dieses Werks ist es, die von den Mitwirkenden identifizierte Diskrepanz zwischen rein wissenschaftsbezogenen Definitionen und Zustandsbeschreibungen aus der Praxis aufzulösen. Durch das Aufzeigen von Wechselbeziehungen zwischen Steuerung, Planung, Gestaltung und Beteiligung leistet das Handbuch einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion. Den Fach- und Leitungskräften soll es das Vorbereiten und Treffen von Entscheidungen in der planerischen Praxis erleichtern. Um diesen zweifachen Anspruch zu erfüllen, wirkten an diesem Handbuch eine große Zahl an Autor_innen aus der Wissenschaft, der Fachpraxis und der Politik mit. An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen, allen Beteiligten für die Mitarbeit, ihre Analysen und praxisrelevante Ableitungen zu danken. Ein besonderer Dank geht, neben dem Dank an die Verfasser_innen der Beiträge, an die Herausgeber_innen, denen es gelungen ist mit viel Motivationsarbeit, Geduld und Unterstützung so viele interessante und kompetente Beiträge in diesem Werk zu vereinen.

Als Mitglied des Beirats und Gründungsmitglied von IKPE wünsche ich mir, dass mit diesem Handbuch bestehende Arbeitsbeziehungen des Instituts langfristig in der kommunalen Beratung und Begleitung fachlich untersetzt werden können und darüber hinaus die wissenschaftliche Einbindung sowie fachpolitische Vernetzung erfolgreich vorangetrieben werden kann. Es braucht auch in Zukunft weiterhin einen Akteur, der die Lebenswelten von Menschen vor Ort, die kommunalen Prozesse zur Befriedigung von Bedarfen, die politischen Ambitionen und die wissenschaftliche Diskussion im Blick behält und daraus Angebote zur kommunalen Planung und Entwicklung abzuleiten vermag. Dieses Handbuch ist dazu eine hervorragende Basis und ein weiterer wichtiger Baustein in der Architektur des Instituts.

Autoreninformation

Prof. Dr. Michael Behr leitet die Abteilung Arbeit und Qualifizierung im Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und ist Honorarprofessor an der Westsächsischen Hochschule Zwickau.

Kommunale Planung und Steuerung

Eine Einleitung zum Handbuch

Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber

Planen und Steuern – diese Begriffe sind nicht neu im Sprachgebrauch, sie wurden in der Wissenschaft vielfach gedeutet und theoretisch reflektiert und sie gehören in der kommunalen Fachpraxis zum Standardrepertoire des alltäglichen Handelns. Die beiden Begriffe stehen für immanente Tätigkeiten in allen Bereichen der Gesellschaft und sind integraler Teil von Entwicklungsprozessen auf der individuellen Ebene bis hin zu gesellschaftlichen Bereichen wie der Ökonomie, der Politik oder der Verwaltung. Insbesondere die 1960er-Jahre können als Hochphase der Planungseuphorie oder des Steuerungsoptimismus gelten (vgl. Hansl 2021, S. 213).

1 Kommunale Planung und Steuerung aus der Perspektive des IKPE

Das Herausgeber_innenteam des vorliegenden Handbuchs handelt gemeinsam im Auftrag des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der Fachhochschule Erfurt (IKPE). In einem Zusammenwirken von Hochschule, Thüringer Landesministerien und den beiden kommunalen Spitzenverbänden¹ sieht das IKPE seinen Auftrag darin, kommunale Praxis fortzuentwickeln. Getragen von einem Konsens zwischen Freistaat und Kommunen, dass Planung und Steuerung nur in einem fachlich abgestimmten Verhältnis und einem konstruktiven Miteinander funktionieren kann, dient das IKPE als ein Scharnier in der Entwicklung von neuen Projektansätzen und ihrer Implementierung in Regelstrukturen sowie bei der Veränderung des jeweiligen Selbstverständnisses in Land und Kommunen. Speziell für Kommunen geht es darum, den Wissenstransfer für die Gestaltung und Planung von Praxis zu befördern, den Aufbau und die Fortentwicklung von kommunaler Planung und Steuerung zu unterstützen sowie Prozesse integrierter Planung zu stärken.

Das wissenschaftliche Selbstverständnis des IKPE verfolgt dabei den Anspruch, durch das Begleiten von Praxis neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu generieren, die wiederum kreislaufförmig der Fortentwicklung von Praxis zur

1 Dem Thüringischen Landkreistag und dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen.

Verfügung gestellt werden und den wissenschaftlichen Diskurs bereichern. Über den Zugang der Praxisforschung ergibt sich unsere Motivation zum einen aus Fragen und Aufträgen der kommunalen Praxis, zum anderen aus einem eigenen Erkenntnisinteresse. In unserem Ansatz gehen wir davon aus, dass Theorie und Praxis eng miteinander verschränkt sind und zusammengedacht werden müssen. Das praktische Handeln ist Ausgangspunkt für wissenschaftliche Reflexion.

Das Handbuch spiegelt das Handeln des IKPE wider und soll dazu beitragen, den häufig parallelen Verlauf von Forschung und Entwicklung in der Praxis zu überwinden. Es soll eine Brücke entsprechend unserem eigenen Selbstverständnis bauen, mit der verschiedene Formen der Wissensgenerierung aus Erfahrungen, Handlungen, Kontextableitungen und wissenschaftlicher Analyse für Transferprozesse nutzbar gemacht werden können (vgl. Parpan-Blaser 2018, S. 35 f.). Neuartigen Verständnissen im Umgang mit kommunaler Planung und Steuerung soll damit nicht a priori ein innovativer Charakter zugesprochen werden – denn gerade mit dem Innovativen ist oft ein Hang zum Normativen verbunden, der das Neuartige per se als etwas Positives bewertet (vgl. ebd. S. 36). Es erscheint uns jedoch lohnenswert, sich über die Auseinandersetzung mit Wissensaneignung und Erkenntnistransferprozessen auf Veränderungen in der Praxis einzulassen und neuartige Formen der Bewältigung anzuerkennen. Wir streben eine ganzheitliche Betrachtung von Steuerung und Planung an, die es ermöglicht, innovative Fortentwicklungen zu erkennen und nutzbar zu machen. Dieses Verständnis liegt den Beiträgen des Handbuchs zugrunde.

Die Perspektive der Herausgeber_innen ist nicht nur zwischen Praxis und Forschung angesiedelt, sondern auch Ausdruck ihrer Projekte zur lokalen Prävention, integrierten Planung oder Fortentwicklung kommunaler Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik. Ziel ist es, Wege zur Erarbeitung relevanter Fragen und zum Finden von Antworten aufzuzeigen und zu einem vernetzenden Denken und Handeln zwischen kommunaler Praxis und Wissenschaft anzuregen – im Handbuch, wie in der Arbeit des IKPE.

2 Zugänge zum Verhältnis von kommunaler Planung und Steuerung

Ausgehend von der Motivation der Herausgeber_innen, den Impuls aus dem Forschungs- und Entwicklungsalltag verschiedener Akteur_innen aufzugreifen und Planen und Steuern in ihrem Beziehungsgefüge zu betrachten, wurde das vorliegende Handbuch zur kommunalen Planung und Steuerung konzipiert. Demgemäß liegt der Fokus der Publikation nicht auf einer definatorischen Annäherung an die jeweiligen Begrifflichkeiten, sondern auf den fachlichen und politischen Prozessen kommunaler Planung und Steuerung und der Analyse ihrer Wechselbeziehungen.

Das Handbuch basiert dabei auf einem erweiterten Verständnis von Steuerung. Im Sinne des Versuchs einer zielgerichteten Beeinflussung von Systemen und Prozessen (vgl. Merchel 2018) ist Steuerung aus unserer Sicht nicht nur Ausdruck theoretischer Möglichkeiten von Politikgestaltung, sondern in einer Verbindung von fachlichem Handeln und politischen Entscheidungen das zentrale Bindeglied zwischen dem Planen und dem Gestalten von Prozessen auf sozial-räumlicher, kommunaler und regionaler Ebene. Ergänzt um den bürger_innenorientierten Zugang der Beteiligung in der Ausgestaltung von Lebenswelten ergibt sich ein Ansatz, der das theoretische Selbstverständnis, den gestaltenden Blick auf die Umwelt, die Ausgestaltung von Steuerungspraxis und das methodische Setting entscheidend beeinflusst.

Steuerung ist in den fachlichen und politischen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungskreislauf konstitutiv eingebunden – von der Wahrnehmung und Interpretation von sozialen Problemen über die Bedarfsdefinition hin zur Angebotsentwicklung und -umsetzung und bis zur Evaluierung von Angeboten, Leistungen und Maßnahmen. Nur durch die Entscheidungen fachlicher wie politischer Steuerung erhalten die einzelnen planerischen Prozesse in den durch uns besonders fokussierten Feldern von kommunaler Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturpolitik eine Verbindung untereinander und einen strategischen Sinn.

Neben einer möglichen Definition von Planung und Steuerung als analytische Prozesse auf gleicher Ebene, verstehen wir Planung in einem handlungsorientierten Sinn auch als Teil von Steuerung. Demzufolge ergeben sich zirkulär betrachtet drei zentrale Aufgabenbereiche von Steuerung, die sich in einem theoretisch-konzeptionellen wie praktisch-methodischen Verständnis mit Planung, Gestaltung und Beteiligung umschreiben lassen.

- **Planung** hat ihren Schwerpunkt in den ersten Teilen des Planungskreislaufs (vgl. Böhmer 2015) und wird vordergründig aus einem fachlichen Anspruch heraus gedacht. Im Titel des Handbuches steht neben der Steuerung auch die Planung im Fokus, weil diese datenbezogene und auf Fachexpertise beruhende Grundlagen für steuerungspolitische Entscheidungen legt. Die ersten Schritte des Planungskreislaufs umfassen eine Bedarfs- und Angebotsanalyse, die zur Identifikation möglicher Infrastrukturlücken beitragen soll. Im weiteren Verlauf geht es darum, Gestaltungsmöglichkeiten bei begrenzten finanziellen Mitteln auszuloten und verschiedenste Akteur_innen zu beteiligen. Planungsprozesse erfolgen mehrdimensional, orientiert an Lebenslagen und dem Raum, in dem sich die Menschen bewegen.
- **Gestaltung** bezieht sich vor allem auf die abschließenden Prozesse, die mit der Umsetzung im Planungskreislauf beginnen. Sie beinhaltet eine starke politische Komponente, da sie auf dem politischen Anspruch einer Gestaltung des Ungestalteten basiert und auf Entscheidungen ausgerichtet ist. Für

Gestaltung braucht es eine planerische Vorausleistung im Sinne einer datenbasierten Entscheidungsgrundlage. Zugleich setzt Planung gestalterische Entscheidungen entsprechend dem skizzierten Kreislauf um. Planung und Gestaltung befinden sich demzufolge in einem interdependenten Verhältnis: Bloßes Planen ohne Gestaltung würde zu einer zweckfreien Bereitstellung von Wissen führen, ohne dass daraus eine Handlungsabfolge entstehen müsste. Frühere eigene Untersuchungen zum Planungsverständnis ohne Übergang zur Gestaltung brachten tatsächlich derartige Verhältnisse in einzelnen Kommunen zum Vorschein (vgl. Fischer et al. 2012).

- **Beteiligung** beinhaltet verschiedene themen- und zielgruppenoffene Partizipationsmöglichkeiten/-szenarien im gesamten Planungskreislauf, im Sinne eines Formats oder einer Methode, um beispielsweise Entscheidungsprozesse zu öffnen oder Bedarfe der Bevölkerung zu ermitteln. Vor allem ist damit jedoch eine Haltung verbunden, die den Mehrwert von Partizipation erkennt und diesen in Planungsprozessen einen hohen Stellenwert einräumt.

Der Blick auf die Wechselbeziehungen von Steuerung, Planung, Gestaltung und Beteiligung soll nicht dazu führen, die Eigenständigkeit der Begriffe und der methodischen Zugänge zu vergessen. Im Fokus des Handbuchs steht allerdings ein Zusammendenken der verschiedenen Perspektiven, orientiert an der Verknüpfung von häufig parallellaufenden Denk- und Handlungsansätzen. Dieser Ansatz ist motiviert von konkreten praxisrelevanten Überlegungen:

- Die Steuerung von Planung, Gestaltung und Beteiligung ist von Langfristigkeit, einem Prozesscharakter, Zielnotwendigkeiten und Reibungsverlusten geprägt und daher **strategiebedürftig**.
- Wirkungsorientierte Planung und Steuerung bedeutet auch die konstante **Überprüfung** der Maßnahmenumsetzung und der Zielerreichung sowie gegebenenfalls einer **Umsteuerung**.
- Politische wie fachliche Steuerung können sich im demokratischen Sinn und mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt durch eine strikte **Bürger_innenorientierung und Einbindung der Zivilgesellschaft** legitimieren.
- Steuerung ist erfolgreich, wenn es gelingt, von der Konzeptionierung über die Gestaltung bis zur Reflexion **Brücken zwischen politischen, fachlichen und lebensweltnahen Diskursen** zu schlagen.
- Die **Analyse von Steuerung** bedarf einer Kombination aus theoretisch-konzeptionellen und praktisch-methodischen Erklärungs- und Handlungsansätzen.

3 Eine Praxis der Planung und Steuerung inmitten dynamischer Veränderungen

Planung und Steuerung dienen der Sicherung und Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge zwischen dem Anspruch, eine attraktive und zugleich bedarfsorientierte (soziale) Infrastruktur aufrechtzuerhalten, und der Bedingung, die damit verbundenen Ausgaben auskömmlich finanzieren zu können. Gerade in strukturschwachen und/oder ländlichen Räumen folgt kommunale Daseinsvorsorge nur selten der Logik eines linearen Fortschritts besserer kommunaler Infrastruktur auf der Basis sprudelnder Einnahmen und hervorragender Entwicklungsfaktoren. Es zeigt sich eine zunehmende Spreizung zwischen prosperierenden Regionen in und im Umfeld von Ballungsgebieten mit sprunghaft gestiegenen planerischen und gestaltenden Herausforderungen einerseits und peripheren Räumen mit weniger guten oder gar negativen Entwicklungspotenzialen andererseits. Das führt zu heterogenen Anforderungen an Planung und Steuerung.

Ausgangspunkt aller Überlegungen für eine angemessene Planung und Steuerung sind die Lebenswirklichkeiten der Menschen vor Ort. Es bedarf professioneller Herangehensweisen, um sich diesen nachvollziehbar annähern zu können. Der Diskurs und die Handlungserfordernisse werden bestimmt von sich verändernden sozialen Problemstellungen und sich daraus generierender Bedarfe, von individuellen und gesellschaftlichen Erwartungen, sozialen Beeinflussungsformen und räumlichen Zuschreibungen. Daraus ergeben sich zum Beispiel folgende Fragen:

- Wie gelingt es, sich den Lebenswelten der Menschen anzunähern und daraus lebenslagenbezogene Ableitungen zu treffen, die zum Ausgangspunkt für planerisches und gestaltendes Handeln im Sinne der kommunalen Daseinsvorsorge werden können?
- Wie funktionieren die lokalen Mechanismen im Übergang von individuellen Problemstellungen hin zu sozial wahrgenommenen Problemen und im Übergang zu einer Anerkennung als Teil sozialstaatlicher Problembearbeitung?
- Worin unterscheiden sich die verschiedenen fachlichen Zugänge und Prozesse bei der Bedarfsbearbeitung als Teil der politischen Agenda?
- Wie passen die Lebenswelten von Menschen mit den räumlichen Ansätzen administrativer Bearbeitung zusammen?
- Wie voraussetzungsvoll ist Sozialraumorientierung als mögliches Fachkonzept für die Sozialplanung?
- Welche Impulse ergeben sich aus den Bestrebungen in einzelnen Fachdiskursen wie etwa aktuell der Kinder- und Jugendhilfe, in der räumliche Ansätze im Zuge des neuen Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes betont werden?

Weitere dynamische Veränderungen ergeben sich aus den Modernisierungsansätzen innerhalb der Verwaltung. Die verschiedenen Modernisierungsansätze werden in aktuellen Debatten immer wieder schlagwortartig als Beispiel für gesellschaftliche Erneuerung angeführt. Verwaltung ist dabei, sich in einer zunehmend digitalisierten, komplexeren und anspruchsvolleren Umgebung wiederzufinden. Ein integriertes Vorgehen im Denken und Handeln bei der Ausgestaltung der kommunalen Infrastruktur erscheint dabei als Schlüssel, um eigene Ressourcen in der Wahrnehmung und bei der Bearbeitung von Herausforderungen zur kommunalen Daseinsvorsorge zu bündeln und auch künftig Gestaltungsfähigkeit zu sichern. Administrative Tunnelblicke und Parallelstrukturen ohne Einbindung von zivilgesellschaftlichen Potenzialen erscheinen dabei als eine überholte Betrachtungsweise. Allerdings besteht bisher noch kein Konsens darüber, dass diese Denk- und Handlungsstrukturen überwunden werden müssen. Vor diesem Hintergrund entstehen für Planung und Steuerung zum Beispiel folgende Fragen:

- Welche Aufgabe haben Planung und Steuerung in der Gestaltung dieser angesprochenen Herausforderungen?
- Wie muss Planung und Steuerung strukturell positioniert, ausgestattet und mit Methodenkompetenz versehen sein, um ihre Aufgaben erfüllen zu können?
- Wie gelingt es der kommunalen Planung, ein professionelles Verhältnis zu fachlicher und politischer Steuerung auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten und fortzuentwickeln?
- Unter welchen Umständen kann Planung innovationsfördernd sein und dabei Konflikte und Widerstände konstruktiv wenden?
- Inwieweit lassen sich in Planung und Steuerung wissenschaftliche Erkenntnisse – etwa über soziale Ungleichheiten – berücksichtigen, um empirisch begründbare Entscheidungen treffen zu können?

Zu den großen Herausforderungen im Prozess kommunaler Planung gehört es, nachhaltige Austausch- und Beteiligungsformate zu entwickeln und zu etablieren. Ziel sollte es sein, passende und regionalspezifische Lösungen zu finden und die Bedarfe der Menschen nicht ausschließlich datengeleitet abzubilden, sondern diese Bedarfe im Kontext ihrer Lebenswelt zu verstehen. Dafür gilt es, gemeinsam mit verschiedenen Akteur_innen unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten (weiter) zu entwickeln. Es geht unter anderem darum, Prozesse so zu organisieren, dass sie zum Teilhaben einladen und Entscheidungswege transparent werden. Dies ist insbesondere für Menschen in prekären Lebensverhältnissen mit Diskriminierungserfahrungen sehr wichtig. Um die gesellschaftliche Teilhabe von vulnerablen Gruppen zu erleichtern, bedarf es eines Perspektivwechsels auf die Sichtweise eben jener Gruppen, die wenig Gehör finden. Selbst für Men-

schen, die sich dieser Problematik bewusst sind, kann es eine Herausforderung sein, eine offene und partizipationsorientierte Haltung im Arbeitsumfeld zu etablieren. Aus unseren Projektzusammenhängen heraus entstehen mit Blick auf Beteiligung zum Beispiel folgende Fragen:

- Wie gelingt es, vor dem Hintergrund kommunalspezifischer Kontextfaktoren Beteiligung als Chance für die kommunale Strategieentwicklung zu betrachten?
- Wie können Träger der freien Wohlfahrtspflege in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden, ohne dabei Interessenskonflikte hervorzurufen?
- Wie können (vulnerable) Menschen erreicht, motiviert und in lokale Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden?
- Was sind die Gelingensfaktoren für eine offene, beteiligungsorientierte Haltung der Kommunalverwaltung?

Zu den häufig genutzten Beteiligungsformaten in kommunalen Sozialplanungsprozessen gehören unterschiedliche fachliche Netzwerke und Gremien. Netzwerke sind ein zentraler Bestandteil, wenn nicht sogar der Kern von kommunaler Planung (vgl. Kretzschmar et al. 2020, S. 11). Die zentrale Herausforderung für die Planung besteht oftmals darin, Netzwerke über einen längeren Zeitraum sinngemäß zu gestalten und dabei insbesondere die Akteur_innen zur Weiterarbeit zu motivieren. Gleichzeitig gilt es, die verschiedenen Optionen für die Ausgestaltung des Netzwerks im Blick zu haben, transparent zu kommunizieren und Netzwerke mit den beteiligten und weiteren Akteur_innen fortzuentwickeln. So geht es beispielsweise darum, an einem gemeinsamen Sinn zu arbeiten und nicht Einzelinteressen zu bedienen.

- Was bedeuten Netzwerke für die kommunale (Sozial-)Planung?
- Was hält die Akteur_innen eines Netzwerkes zur kommunalen Planung und Steuerung möglichst dauerhaft zusammen?
- Wie kann es gelingen, die administrative Handlungslogik um die Logik der Vernetzung produktiv zu ergänzen?

Das Ziel der beständigen Weiterentwicklung besteht nicht nur bei der Netzwerkarbeit, sondern auch bei der Gesamtheit der strategischen Planungsprozesse. Viele Planungsfachkräfte stehen vor der (zyklisch) wiederkehrenden Aufgabe, die in den Gebietskörperschaften entwickelten und politisch legitimierten Strategien, etwa zur Armutsprävention, zur Integration und zur Familienförderung²,

2 Wie etwa in Thüringen entsprechend den Förderprogrammen für Sozialplanung: die ESF-geförderte Thüringer Armutspräventionsrichtlinie sowie die „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen“ und das Thüringer Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“.

fortzuschreiben beziehungsweise an neue Entwicklungen und Bedarfe anzupassen. Bei der kontinuierlichen Weiterentwicklung von Planungsprozessen und deren Produkten hilft oftmals die Analyse des Erreichten, um den Weg in die Zukunft zu gestalten. Hierfür braucht es eine Evaluation der bisherigen Prozesse. Für diesen letzten und zugleich ersten Schritt im sich wiederholenden Planungskreislauf ist in vielen Bereichen allerdings noch Pionierarbeit erforderlich.

Bei der kritischen Reflexion können folgende Fragen hilfreich sein:

- Wer formuliert welche Erwartungen an die kommunale Sozialplanung, insbesondere in Bezug auf ihre Wirkungsorientierung? Wer steuert Sozialplanung?
- Inwieweit eignet sich der Evaluationsprozess als Anlass für die Beteiligung von strategischen Projektpartner_innen?
- Wie können komplexe Planungsprozesse und ein aus unterschiedlichen Leistungen bestehendes Zielsystem im Hinblick auf Wirkungsorientierung bewertet werden?
- Wo liegen die Machbarkeitsgrenzen von Wirkungsmessung und Evaluation?

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal in der integrierten Sozialplanung ist die Erstellung von möglichst kleinräumigen Sozialberichten. Damit wird das Ziel verfolgt, sozialräumliche Entwicklungen genau zu beobachten, zu dokumentieren und auf dieser Grundlage Entscheidungen datenbasiert zu treffen. Insbesondere bei knappen Ressourcen können die erhobenen Daten eine transparente und analytisch nachvollziehbare Argumentationsgrundlage sein. Sozialplanung als Steuerungsinstrument soll Daten und Fakten an die Stelle gefühlter Problemlagen treten lassen. Dieser Ansatz wendet sich bewusst gegen die derzeitige gesellschaftliche Tendenz, dass „Meinungen, Gefühle, auch bewusste Lügengeschichten [...] an die Stelle gesicherter Wahrheiten [rücken]. Fakes statt Fakten“ (Leusch 2017, o. S). Frindte und Frindte (2020, S. 88) sprechen in diesem Zusammenhang von „individuell und sozial geschaffenen Konstruktionen von Welt [...] als postfaktische Bilder von der Wirklichkeit“. In einem postfaktischen und wissenschaftsfeindlichen Klima stellen sich beispielsweise folgende Fragen an kommunale Planungs- und Steuerungsprozesse:

- Wie kann Sozialplanung planen, gestalten und steuern, wenn Misstrauen in politische Entscheidungen und in wissenschaftliche Analysen immer stärker zum Ausdruck kommen?
- Was sind Fakten, Daten und wissenschaftliche Analysen der Planer_innen im öffentlichen Diskurs noch wert?
- Wie kann der Widerspruch zwischen der Forderung nach evidenzbasierter Politik und Planung einerseits und zunehmender Wissenschaftsskepsis andererseits aufgelöst werden?

- Wie gelingt es, Ergebnisse von (Sozial-)Planungsprozessen öffentlichkeitswirksam sichtbar zu machen?

Das vorliegende Handbuch verfolgt den Anspruch, auf diese exemplarischen Fragen überzeugende Antworten zu finden und Zugänge zu einem ganzheitlichen Verständnis von kommunaler Planung und Steuerung zu legen. Dabei soll insbesondere der Dreiklang von Planen, Beteiligen und Gestalten in der Steuerung Berücksichtigung in der wissenschaftlichen und fachpraktischen Anwendung finden.

Wir danken allen Mitwirkenden, die Beiträge für das Handbuch erstellt haben, mit uns in engagierter Projektarbeit verbunden sind, im Institut an unseren Zielen arbeiten oder unser Institut auf vielfältige Weise unterstützen. Nur durch diese Kooperationen kann das gelingen, was uns in dieser Arbeit motiviert: Kommunen in ihrer Zukunftsfähigkeit zu stärken und neue Impulse in der Verbindung von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis zu geben.

Literatur

- Böhmer, Anselm (2015): Konzepte der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Fischer, Jörg/Huth, Christoph/Lebwohl, Viktoria/Römer, Robert (2012): Kommunale Berichterstattung in Thüringen. Das Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsberichtswesen im landesweiten Vergleich. Studie im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit. Erfurt.
- Frindte, Wolfgang/Frindte, Ina (2020): Im postfaktischen Zeitalter? In: Frindte, Wolfgang/Frindte, Ina (Hrsg.): Halt in haltlosen Zeiten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 81–89.
- Hansl, Matthias (2021): Erschöpfte Utopien. Dahrendorf, Habermas und das Ende der ‚trente glorieuses‘. Dissertation. München: Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Kretzschmar, Jens/Fischer, Jörg/Hilse-Carstensen, Theresa/Frank, Laurence (2020): Corona-Pandemie als kommunale Herausforderung. Plädoyer für eine starke Sozialplanung. www.ikpe-erfurt.de/wp-content/uploads/2020/10/IKPE-A4-Broschuere-Corona-FINAL-web.pdf (Abfrage: 26.10.2021).
- Leusch, Peter (2017): Wahrheit in postfaktischen Zeiten. Meinung statt Tatsachen. Deutschlandfunk. www.deutschlandfunk.de/meinung-statt-tatsachen-wahrheit-in-postfaktischen-zeiten.1148.de.html?dram:article_id=388227 (Abfrage: 13.09.2021).
- Merchel, Joachim (2018): Steuerung in der Sozialen Arbeit: eine rätselhafte Formel. In: Sozialmagazin, 43. Jg. Heft 9-10, S. 6–13.
- Parpan-Blaser, Anne (2018): Organisationen des Sozialwesens als Ort von Innovationen. In: Eurich, Johannes/Glatz-Schmallegger, Markus/Parpan-Blaser, Anne (Hrsg.): Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. Rahmenbedingungen, Konzepte und Praxisbezüge. Wiesbaden: Springer VS, S. 31–55.

Autor_inneninformationen

Jörg Fischer, Prof. Dr., ist Professor für Bildungs- und Erziehungskonzepte an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Erfurt und Leiter des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der FH Erfurt (IKPE), E-Mail: joerg.fischer@ikpe-erfurt.de.

Theresa Hilse-Carstensen, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IKPE in Erfurt und Projektleiterin für die Prozessbegleitung im Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“, E-Mail: thesa.hilse-carstensen@ikpe-erfurt.de.

Stefan Huber, Dr., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IKPE und Projektleiter für den Schwerpunkt Armutsprävention, E-Mail: stefan.huber@ikpe-erfurt.de.

Steuerung und Planung verstehen – Begriffe, Konzepte, Zugänge

Steuerung: Lösungen für komplexe Herausforderungen möglich machen

Anja Durdel

Ein Kollege schenkte mir als Leiterin der Abteilung, in der er arbeitete, vor Jahren eine Postkarte mit dem Aufdruck „Wer glaubt, dass ein Abteilungsleiter eine Abteilung leitet, glaubt auch, dass Zitronenfalter Zitronen falten.“ Diese Karte begleitete mich lange durch den Büroalltag: Mir gefiel neben dem Wortwitz die dahinter liegende Frage, inwiefern komplexe soziale Konstellationen zielgerichtet gestaltbar sind, obwohl Menschen mit ihren jeweiligen Interessen aufeinandertreffen, von Konflikten und externen Einflüssen tangiert und vielleicht von einer ungewissen Zukunft beeindruckt werden.

In einem ähnlich spannungsreichen Raum wie der Begriff der Leitung bewegt sich der Begriff der Steuerung, jedoch mit einem noch komplexeren Kontext. Dem Steuerungsbegriff soll in diesem Beitrag aus einer sozialwissenschaftlichen und steuerungstheoretischen Perspektive begegnet werden, in deren Zentrum das Handeln verschiedener Akteure steht (vgl. Mayntz 2008, S. 46).

Steuerung als Handlungskoordination

Steuerung kann als „Möglichkeit“ verstanden werden, in nicht-linearen sozialen Kontexten durch die Koordination von Handlungen abgestimmt und erfolgreich mit anderen Akteuren zu handeln. Sie ist das Gegenteil von Eigendynamik, bei der die Interessen verschiedener Akteure nicht koordiniert werden (Scharpf 1989, S. 27; siehe auch Mayntz/Scharpf 1995, S. 12). „Möglichkeit“ kann dabei als kritische Reflexion gelesen werden, ob durch Steuerung eine kollektive Handlungsfähigkeit hergestellt oder gesichert werden kann – oder eben auch nicht: An das mögliche Nichtgelingen erinnern uns Begriffe wie „Steuerungsversagen“, „Steuerungsfehler“ oder „Steuerungsprobleme“ (z. B. Dose 2008, S. 77; vgl. auch Merchel 2018, Egger 2020).

Ein Angebot für die Definition von Steuerung, dass auch gleichsam dessen Schwierigkeit erläutert, stellt Schimank vor. Er bezeichnet soziale Steuerung als „ein doppelt indirektes zielorientiertes Handeln. Ein Steuerungsakteur führt den von ihm angestrebten Weltzustand dadurch herbei, dass er den strukturellen Kontext anderer Akteure so gestaltet, dass sie diesen Zustand herbeiführen“ (2007, S. 233). Die Gestaltung oder Veränderung des strukturellen Kontextes an-

derer verweist dabei auf den strategischen Aspekt von Steuerung, mit dem Schimank sie von den beiden anderen Arten abgrenzt, einen Weltzustand verändern zu können: Durch Selbvertun oder durch direkte Beauftragung, Anweisung oder Überredung anderer (ebenda). Dieses „doppelt Indirekte“, macht deutlich, dass Steuerung nicht naiv als Input-Output-Outcome-Prozess vorstellbar ist: Altrichter und Maag Merki empfehlen, einen sozialwissenschaftlich begründeten Begriff von „Steuerung“ zu nutzen: im Bewusstsein der Grenzen direkter Steuerbarkeit, im Wissen, dass jeweils viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen interagieren und ihre verschiedenen Bezugssysteme jeweils Eigenlogiken folgen. Deshalb seien statt direkter Steuerung eher Übersetzungsvorgänge notwendig (2010, S. 17ff.). An dieser Rekonstruktion von Steuerungs Herausforderungen ist beachtenswert, dass in sozialen Gestaltungsaufgaben wie beispielsweise der Armutsprävention nicht nur unterschiedliche Menschen mit ihren Besonderheiten und Interessen aufeinander treffen, sondern meist auch mehrere Systeme (zum Beispiel Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik) und Ebenen (zum Beispiel Kommune, Land, Bund) eingebunden, also beteiligt werden müssen. Steuerung findet also meist in einem Mehrebenensystem statt – Steuerungsakteure brauchen, bildlich gesprochen, deshalb Augen und Ohren überall.

In der Governance-Forschung, die dieserart komplexer und indirekter Lenkung von Ergebnissen in sozialen Situationen untersucht, wird mit dem nicht-wertenden Begriff der Handlungskoordination gearbeitet: Mit ihm wird „die Art und Funktionalität des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure analysiert, ohne vorauszusetzen, wer ‚steuert‘ und wer höchstens als ‚Widerstandsfaktor‘ einzukalkulieren ist“ (ebenda, S. 23). Dabei kann der Koordinationsbegriff als neue Qualität im Verständnis der Steuerungsproblematik gelten (Folke-Schuppert 2008, S. 34; vgl. auch Altrichter 2011, S. 121ff.). Das Zusammenspiel von Akteuren, zum Beispiel von politischen, zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen und operativ tätigen Personen oder solchen, die die Kommune oder das Land vertreten, sowie die Koordination ihrer Handlungen und Wirkungen, macht das Spezifische von Steuerung aus: Sie wird von keinem „singulären“ Akteur ausgeübt, „sondern allenfalls von Konstellationen von kollektiven oder korporativen Akteuren, die jeweils über bestimmte Anteile an den Steuerungsressourcen verfügen oder mitverfügen“ (Scharpf 1989, S. 22).

Strategiebasierter Einsatz kohärenter Steuerungsinstrumente

Mit dem Wissen darum, dass im Zusammenspiel von Systemen und Akteuren kein gradliniges Durchplanen möglich ist, entwickeln Steuerungsakteure Strategien, Strukturen und konkrete Koordinationsmechanismen, mit denen die „Zufälligkeit oder Beliebigkeit von Folgehandlungen eingeschränkt wird“ (Altrichter/Maag Merki 2010, S. 20). In der Soziologie steht der Begriff der „Strategie“ in

die Nähe des Programmbegriffs: „Ein Programm ist ein Komplex von Bedingungen der Richtigkeit (und das heißt: der sozialen Abnehmbarkeit) des Verhaltens. Die Programmebene verselbständigt sich gegenüber der Rollenebene, wenn es genau auf diesen Abstraktionsgewinn ankommt, wenn also das Verhalten von mehr als einer Person geregelt und erwartbar gemacht werden muss“ (Luhmann 1984/1996, S. 433). So gilt es dann, Instrumente zu wählen, von denen man begründet erwartet, dass sie koordiniertes Wirken befördern: „Die Wirksamkeit von Governance dürfte entscheidend von der Wahl und Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und der ihr zugrunde liegenden Steuerungsstrategie abhängen“ (van Ackeren/Brauckmann 2021, S. 48; vgl. auch Dose 2008, S. 80, der von problemangemessenen Instrumenten oder Instrumentenbündeln spricht). Vor der Entscheidung für adäquate Steuerungsinstrumente gilt es, das zu lösende Problem genau zu verstehen und zu klären, „welchen normativen Maßgaben“ im Sinne einer Vision gefolgt werden muss und sodann zu entscheiden, welche „Wege und Mittel zur Erreichung dieser Maßgaben (Strategie)“ gewählt werden (Böhmer 2015, S. 16). Mögliche Instrumente können dabei auf staatlicher Makroebene beispielsweise positive oder negative finanzielle Anreize, Ge- und Verbote oder Information und Beratung sein (Dose 2008, S. 84). Auf einer Meso- und Mikroebene kommen beispielsweise Instrumente wie Leitbild- und spezifische Planungsprozesse, Modelle und Erprobungen, Befragungen und Beteiligungen, Vernetzungen, konkrete Förderungen und Interventionen, Trainings, Fort- und Weiterbildungen sowie Controllings, Monitorings, Evaluationen und Berichte in den Blick (vgl. Altrichter/Maack Merki 2010; Böhmer 2015). Dabei ist evident, dass die Unterschiedlichkeit der Instrumente einerseits den Anforderungen von Prozessstadien entsprechen: Von der Planung über Umsetzung bis zur Auswertung von Interventionen. Andererseits entspricht die Vielfalt der Instrumente auch den unterschiedlichen Präferenzen und Mandaten verschiedener Steuerungsakteure, zum Beispiel der Einsatz von Modellen und Interventionen der Bundes- oder Landesebene, Planung und Controlling der Verwaltung auf unterschiedlichen Systemebenen oder Monitorings und Evaluationen der Wissenschaft. Im Zusammenspiel aller für die Lösung einer Gestaltungsaufgabe notwendigen Akteure steht dann ein Instrumentenmix zur Verfügung, von dessen Anwendung die angezielte Wirkung erhofft wird. Controllings und Evaluationen können aufzeigen, wenn Wirkungen z. B. aufgrund von Widerständen von Akteuren oder unpassenden Instrumenten nicht in dem gewünschten Maße eintreten, worauf Umsteuerungen zu planen sind.

Zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche und staatliche Akteure sowie Bildungs- und Betreuungseinrichtungen haben sich im Ruhrgebiet unter dem Dach von RuhrFutur zu einem Netzwerk verbunden, um gemeinsam an der angezielten höheren Chancengerechtigkeit zu arbeiten. Als Arbeitsprogramm mit passenden Steuerungsinstrumenten wurde der Ansatz des „Collective Impact“ gewählt, der in Deutschland durch die Bertelsmann Stiftung unter dem Titel

„Gemeinsam Wirken“ aufbereitet wurde. „Gemeinsam Wirken“ beruht auf den fünf Eckpfeilern eines gemeinsamen Ziels, einer gut ausgestatteten Koordinationsstelle, eines gemeinsamen Wirkungsanalyse-Systems, von sich gegenseitig verstärkenden Aktionen und einer kontinuierlichen Kommunikation (Bertelsmann Stiftung 2016, S. 7ff.). Neben klaren Zielen werden damit auch personelle Ressourcen in den Fokus gerückt, durch die die Handlungskoordination im Mehrebenensystem adressiert wird. Das „gemeinsame Wirkungsanalyzesystem“ bezieht sich auf einen transparenten fach- und sachbezogenen Planungskontext, in dem Zielgrößen, Ressourcen und Handlungen zu Wirkungsketten verbunden und so datengeleitet überprüfbar werden. Dass kontinuierliche Kommunikation als fünfter Eckpfeiler von „Gemeinsam Wirken“ notwendig ist, liegt auf der Hand: Sie ist essenziell, um die Erwartungen, Kompetenzen und Ressourcen der beteiligten Akteure zu kennen, im Sinne „interprofessioneller Kompetenz“ (vgl. Coelen/Heer 2012) zu verstehen und transparent zu machen, wo sie sich abstoßen und wie sie ineinandergreifen können.

Erwartungen beteiligter Akteure kennen und berücksichtigen

Erwartungsmanagement ist mit Blick auf Zielerreichung ein wichtiger Teil von Steuerung und koppelt eine genaue Akteurs- und Netzwerkanalyse mit transparenter Kommunikation: Alle Beteiligten sollten nach Möglichkeit den Gewinn ihrer Beteiligung für sich selbst erkennen, um zur Zielerreichung aus eigenem Interesse beizutragen. Mayntz und Scharpf nutzen in diesem Zusammenhang auch den Begriff der Manipulation von Erwartungen: „Wo jedoch Erwartungen beim Entstehen eines eigendynamischen Prozesses eine wichtige Rolle spielen, bietet deren Manipulierbarkeit eine wichtige Steuerungsmöglichkeit“, etwa, indem notwendige Akteure „durch die Erwartung eines schnellen Systemerfolgs zum Mitmachen motiviert werden“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 12). Auch Erfahrungen im Zusammenspiel verschiedener Akteure und ein sich wechselseitig in der jeweiligen Interaktionskultur bereits Kennen zählt auf den Umgang mit jeweiligen Erwartungen ein. Luhmann bietet ein plastisches Beispiel für das „Einpreisen“ von Erwartungen an: „So erzeugt Budgetplanung überzogene Bedarfsmeldungen, und dies kann der Planer mitberücksichtigen“ (1984/1996, S. 637).

Gerade in komplexen Gefügen ist es unabdingbar, dass es ein in die Zukunft gerichtetes Handlungsziel existiert, für dessen Erreichen die Handlungen verschiedener Akteure koordiniert und Widerstände überwunden werden. Dabei ist ein Ringen um eine passende Lösung umso wahrscheinlicher, je diverser die Perspektiven auf die jeweilige Problemstellung und die Vielfältigkeit möglicher Handlungsalternativen sind. Diese Art von produktiver Reibung, die derartige Steuerungsprozesse ausmachen, hat Sennett im Kontext von Kooperationsqualität diskutiert: „Die gute Alternative ist eine anspruchsvolle und schwierige Art

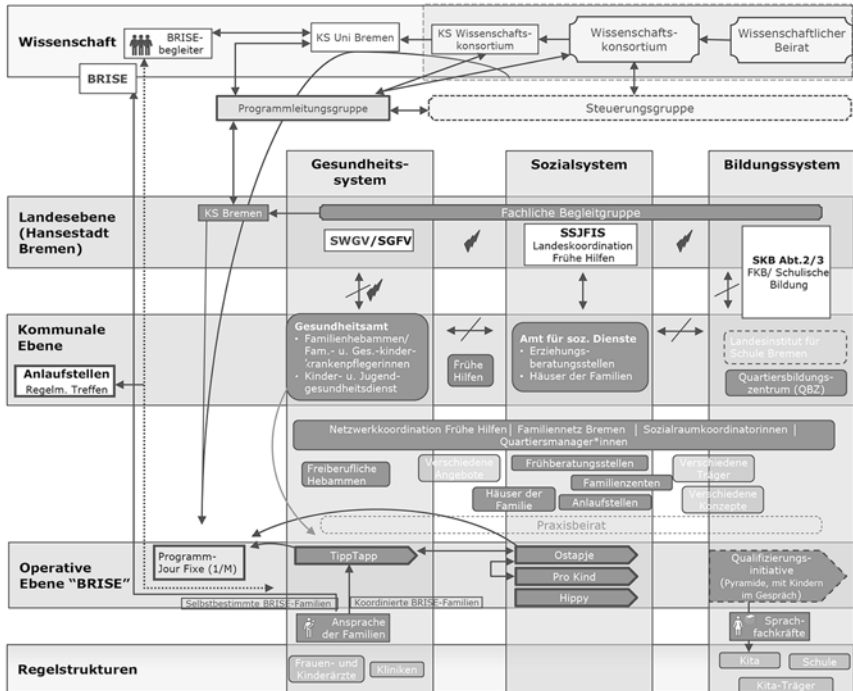
von Kooperation. Sie versucht, Menschen zusammenzubringen, die unterschiedliche und gegensätzliche Interessen verfolgen, die kein gutes Bild voneinander haben, verschieden sind oder einander einfach nicht verstehen. Die Herausforderung besteht darin, auf andere Menschen nach deren eigenen Bedingungen einzugehen“ (Sennett 2012, S. 18). Wenn Steuerungsrahmen also so gebaut und genutzt werden, dass die unterschiedlichen Erwartungen, Bedingungen und Potenziale von Akteuren sichtbar werden, kann geplant werden, wie „die gegenseitige Abhängigkeit in der Erreichung eigener Ziele“ auch mit einer Verbindung von Ressourcen aus unterschiedlichen Systemen hinterlegt werden könnte (Fischer 2020, S. 6).

Steuerungsherausforderungen sichtbar machen

„Planung“ als einen verwandten, vielleicht dem Vorläuferbegriff von Steuerung, verstand Luhmann als eine „bestimmte Art der Anfertigung einer Selbstbeschreibung des Systems“, die „an der Zukunft“ orientiert ist und deshalb zu anderem als dem „planmäßigen“ Verhalten führen könne. Es sei immer auch damit zu rechnen, dass Personen gezielt boykottieren und unterlaufen, was gewünscht und erwartet wird, um „Profit daraus zu ziehen, dass man sich untypisch verhält“ (1984/1996, S. 637). Bei grenzüberschreitenden Koordinationen, bei denen es Systemgrenzen zu überschreiten gilt und mit Schnittstellenproblemen oder „Boykotts“ zu rechnen ist, kann es hilfreich sein, den Vorschlag der „Selbstbeschreibung des Systems“ wörtlich zu nehmen: Visualisierungen können unterschiedliche Handlungslogiken, Werte und deren Hierarchien, „Sprachen“ und Aufmerksamkeitsprioritäten“ sichtbar machen und analysieren helfen (vgl. Altmeppen/Maag Merki 2010, S. 25).

Ein Beispiel für eine so verstandene Visualisierung von Steuerungsherausforderungen wurde im Rahmen der „Qualitativen Prozess- und Begleitevaluation der Bremer Initiative zur Stärkung der frühkindlichen Entwicklung (BRISE)“ vorgenommen. BRISE verfolgt in Bremen das Ziel, eine robuste Förderkette für Kinder von vor ihrer Geburt bis zur Schulzeit zu knüpfen, deren Wirksamkeit durch eine im deutschsprachigen Raum einmaligen Langzeitstudie untersucht wird. In der Evaluation wurde die sozialräumliche und strukturell-organisatorische Verankerung der Förderkette sowie das Zusammenwirken der darin beteiligten Akteure untersucht. Als ein Analyseinstrument zum Zusammenspiel der Akteure im Mehrebenensystem wurde eine Akteursgrafik entwickelt, die in wechselnden Settings mit Vertretungen der operativen und der Steuerungsebene sowie der Wissenschaft wiederkehrend kommentiert wurde. Die folgende Abbildung 1 zeigt die Grafik in der vierten Generation nach der letzten Validierung.

Abbildung 1: Akteurskonstellation für die Steuerung und Umsetzung der Förderkette von BRISE in Bremen



Quelle: Durdel/Schütte 2020, S. 14.

Die Mehrdimensionalität der Grafik bildet nur als ungefähre Annäherung die Komplexität des realen Handlungsfeldes ab, bei der Akteure der drei Fachsysteme, der Wissenschaft sowie die Handlungsebenen (Land, Kommune, operative Ebene) koordiniert werden müssen. Die eingetragenen Blitze zwischen der Landesebene des Gesundheits-, Sozial- und Bildungssystems, die durchgestrichenen Kooperationspfeile zwischen der Landes- und kommunalen Ebene, die gepunkteten Linien um den nicht tragfähig installierten Praxisbeirat etc. zeigen beispielhaft „Aufmerksamkeitsprioritäten“ darauf, wer steuert, wer nur wenig sichtbar und wer vielleicht auch als ‚Widerstandsfaktor‘ einzukalkulieren ist.

Das ganz oben in der Grafik verortete Wissenschaftssystem beispielsweise verfügt als initiales Moment von BRISE über eine starke Ownership für das Vorhaben und stellt mit der „KS (Koordinierungsstelle) Uni Bremen“ sowie der „KS Wissenschaftskonsortium“ auch zentrale Steuerungsakteure. Die Fragehaltung der in die Untersuchung eingebundenen Personen bezog sich unter anderem auf die Koordinationskraft einzelner Akteure und Koordinierungsstellen. Dabei lagen große Hoffnungen auf den BRISE-Begleiterinnen und -Begleitern (in der Abbildung oben links), die das Wissenschaftssystem und die intervenierende

Praxis verbinden könnte. In einer Fokusgruppe wurde jedoch herausgearbeitet, dass diese Begleiterinnen und Begleiter dem Wissenschaftssystem angehören, damit einer Forschungslogik unterliegen und die erwartete Koordination zwischen den zur Kette zu verbindenden Förderprogrammen (Zeile „operative Ebene „BRISE“) und den dahinter liegenden Systemen kaum leisten können. Denn parallel zur Langzeitstudie müssen die Förderkette als Kern der Untersuchung erst aufgebaut und ein kooperativer Gestaltungsrahmen zwischen den beteiligten Systemen Gesundheit, Bildung und Soziales geschaffen werden. Deshalb rückten die verantwortlichen Akteure an den Systemspitzen, die sich in der Steuerungsgruppe koordinieren, in den Blick, von denen in der Folge stärkere Steuerungsimpulse im Sinne einer integrierten Politik der frühen Kindheit eingefordert wurden. In der Bremer Koalitionsvereinbarung 2019 wurde sodann die Einrichtung einer ressortübergreifenden Steuerungsstelle festgeschrieben (Koalitionsvereinbarung Bremen 2019, S. 6). Damit erhielten Steuerungsakteure von BRISE ein strategisches Mandat, „wechselseitige Lernprozesse aller Beteiligten [zu] etablieren, die eine verlässlich gute Qualität der Kinder- und Jugendhilfe garantieren, wie z. B. im BRISE-Projekt angelegt“ (ebenda). Damit liegt ein Mandat von der Systemspitze vor, das das Wirken auf der intermediären und operativen Ebene nun flankiert: Im besten Fall wird es gelingen, diesen Top-down Impuls der Steuerung mit den Bottom up-Anstrengungen im BRISE-Netzwerk zu verbinden (vgl. auch Oelkers/Reusser 2008, S. 252 f.). Projektintern gilt es, eine zentrale und gestärkte Koordinierungsstelle zu schaffen, durch die ein Prozess gemeinsamer Visionen und Zielsetzungen nachgeholt wird (vgl. Durdel/Rose 2020, S. 12). Dabei müssen neben den Interessen der Wissenschaft auch die der steuernden und operativen Akteursgruppen berücksichtigt werden, so dass die Bereitschaft wächst, gemeinsam mit den jeweiligen Ressourcen an dem verbindenden Ziel zu arbeiten: Familien und ihre Kinder sollen über die einzelnen Lebensphasen hinweg optimal gefördert werden.

Leitung und Steuerung

Zurück zur Abteilungsleitung und den Zitronenfaltern: Merchel beschreibt, dass an Leitungen und ihren Steuerungsprozessen mitunter die Erwartung herangebracht wird, dass sie quasi geradlinig von der Planung über die Intervention zum Erfolg durchgestaltet: „Leitungspersonen werden der Forderung ausgesetzt, möglichst ihre Organisation und das, was in der Organisation geschieht, ‚im Griff [zu] haben‘, also durch ihr ‚Steuerungshandeln‘ dafür [zu] sorgen, dass eine Organisation verlässlich und möglichst genau kalkulierbar ihre Aufgaben erfüllt. Zwar wird zugestanden, dass der Leitungsstil auch partizipativ geprägt sein soll, aber ‚unter dem Strich‘ besteht die Erwartung, dass die Leitungspersonen [...] im Grundsatz in der Lage sind, mit geeigneten ‚Führungsmethoden‘ die Organisati-

onsmitglieder und deren Handeln an solchen Vorstellungen auszurichten. [...] Etwas Ähnliches wird, wenn auch nicht ganz so deutlich wie bei Leitungspersonen mit ihrem Auftrag der Organisationssteuerung, von Akteuren in anderen Steuerungsbereichen erwartet [...]“ (2018, S. 4).

Leitungs- und Steuerungsprozesse haben gemeinsam, dass sie einen nichttrivialen Blick auf Akteurskonstellationen, Erwartungen, Motivationen und Widerstände benötigen. Und dass das durch die verantwortlichen Akteure eingesetzte „Handwerkszeug“ der Mehrdimensionalität der zu lösenden Probleme und der Multiperspektivität der Beteiligten gerecht werden muss. Die Analyse verschiedener Steuerungsinterventionen zeigt, dass Zielorientierung, professionelle Koordinations- und Beteiligungsstrukturen sowie Daten- und Evidenzorientierung zur Objektivierung von Entscheidungen das scheinbar Unmögliche wahrscheinlicher machen: Weltzustände zu verändern. Dabei schadet es nicht, wenn man möglichst genau versteht, welche Akteure und Systeme mit welchen hinterlegten Verantwortlichkeiten, zugrunde liegenden Logiken und Erwartungen tangiert werden – und wie man sie „doppelt indirekt“ für die gerechte Gestaltung sozialer Systeme nutzbar machen kann.

Literatur

- Ackeren, Isabell van/Brauckmann, Stefan (2010): Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen. In: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina: Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 41–61.
- Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (2010): Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In: Diess. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15–39.
- Altrichter, Herbert (2011): Wie steuert sich ein Schulsystem? Annäherungen an einen Begriff mit Konjunktur. In: Knoke, Andreas/Durdel, Anja (Hrsg.): Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121–132.
- Bertelsmann Stiftung (2016): Gemeinsam Wirken. Auf dem Weg zu einer wirksamen Zusammenarbeit. Gütersloh. Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/gemeinsam-wirken, Abfrage 14.04.2021.
- Böhmer, Anselm (2015): Konzepte der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Coelen, Thomas/Heer, Michaela (2012): Auf der Suche nach interprofessionellen Kompetenzen ‚ganztags‘ in der Lehrer/innenbildung. In: Kraller, Christian et al. (Hrsg.): Kulturen der Lehrerbildung: Professionalisierung eines Berufsstandes im Wandel. Münster: Waxmann: S. 105–122.
- Dose, Nikolai (2008): Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen. In: Folke Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 77–94.
- Durdel, Anja/Rose, Heidemarie (2020): Kinder am Steuer. Plädoyer für eine integrierte Politik der frühen Kindheit im Rückgriff auf Erfahrungen der Bremer Initiative zur Stärkung der frühkindlichen Entwicklung (BRISE). Herausgegeben von Ramboll Management Consulting GmbH. Berlin.

- Online verfügbar unter [27f26e6ff53847aab82eacbf067926f9.pdf](https://www.ramboll.com/files/27f26e6ff53847aab82eacbf067926f9.pdf) (ramboll.com), Abfrage 29.03.2021.
- Durdel, Anja/Schütte, Ann-Kathrin (2020): Qualitative Prozess- und Begleitevaluation der Bremer Initiative zur Stärkung der frühkindlichen Entwicklung (BRISE). Abschlussbericht. Herausgegeben von Ramboll Management Consulting GmbH. Hamburg. Online verfügbar unter [AB-SCHLUSSBERICHT QUALITATIVE PROZESS- UND BEGLEITEVALU-ATION DER BREMER INITIATIVE ZUR STÄRKUNG FRÜHKINDLICHER ENTWICKLUNG – BRISE – PDF Free Download](https://www.docplayer.org/AB-SCHLUSSBERICHT-QUALITATIVE-PROZESS-UND-BEGLEITEVALU-ATION-DER-BREMER-INITIATIVE-ZUR-STÄRKUNG-FRÜHKINDLICHER-ENTWICKLUNG-BRISE-PDF-Free-Download) (docplayer.org), Abfrage 29.03.2021.
- Egger, Pepe (2020): Schulstress. Die Politik macht Hauruck-Vorgaben, Eltern verweigern sich der Maskenpflicht. Und die Kinder? In: der Freitag 49/2020. Online verfügbar unter [Corona | Schulstress – der Freitag](https://www.corona-schulstress.de/), Abfrage 21.03.2021.
- Fischer, Jörg (2020): Integrierte Sozialplanung als Voraussetzung von Bildungsgerechtigkeit. In: tanorama. Das Magazin der Transferagentur Nord-Ost 1/2020, S. 4–6. Online verfügbar unter [tanorama_01-2020.pdf](https://www.transferagentur-nord-ost.de/tanorama_01-2020.pdf) (transferagentur-nord-ost.de), Abfrage 08.03.2021.
- Folke Schuppert, Gunnar (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Ders./Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13–40.
- Koalitionsvereinbarung Bremen (2019): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023. Online verfügbar unter www.spd-land-bremen.de/Binaries/Binary6330/Koalitionsvereinbarung-RGR-2019-2023-mitU-final.pdf. Abfrage 11.04.2021.
- Luhmann, Niklas (1984/1996): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Dieselben (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, S. 9–38.
- Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zur Global Governance. In: Folke Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 39–76.
- Merchel, Joachim (2018): Steuerung in der Sozialen Arbeit: eine Vokabel mit hohem Unschärfe-Potential und divergenten Erwartungen. In: Sozialmagazin Heft 9-10/2018.
- Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt (2008): Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenzen umgehen. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bildungsforschung Band 27). Bonn, Berlin.
- RuhrFutur gGmbH, Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2020): Bildungsbericht Ruhr 2020. Bildung in der Region gemeinsam gestalten. Essen. Online verfügbar unter [Bildungsbericht_Ruhr2020_Langfassung_Stand_05_02_21.pdf](https://www.bildungsbericht-ruhr.de/Bildungsbericht_Ruhr2020_Langfassung_Stand_05_02_21.pdf). Abfrage 02.05.2021.
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen. In: Macht und Unmacht politischer Institutionen. In: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 17–29. Online verfügbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-663-00202-4_2, Abfrage 14.03.2021.
- Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 231–260.
- Schrepler, Jörg-Peter et al (2017): Wege zur Metropole Ruhr. Bochum: ZEFIR.
- Sennett, Richard (2012): Zusammenarbeit. Was unsere Gesellschaft zusammenhält. Berlin: Hanser.

Autoreninformation

Anja Durdel, Dr. phil., ist seit 2015 Business Managerin für Politikberatung und Evaluation bei Ramboll Management Consulting. E-Mail: anja.durdel@ramboll.com

Von Government zu Governance

Günter Rieger

Der Titel „Von Government zu Governance“ suggeriert eine überschaubare, geradlinige Entwicklung und die Existenz zweier, präzise abgrenzbarer Konzeptionen des Regierens bzw. Planens und Steuerns öffentlicher Angelegenheiten und gesellschaftlicher Verhältnisse. Beides bestätigt sich so nicht. Zu eng sind die Begriffe miteinander verwoben, zu diffus ist die Entwicklungsrichtung, zu uneindeutig ist das Konzept Governance. Es wird für vieles gehalten: „a buzzword, a fad, a framing device, a bridging concept, an umbrella concept, a slippery concept, an empty signifier, a weasel word, a fetish, a field, an approach, a theory and a perspective“ (Levi-Faur 2012, S. 1). Nichtsdestotrotz hat der Begriff Governance in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, aber auch in politischer Praxis und betrieblichem Management Konjunktur.

Governance versucht einen Wandel politischen Steuerns auf den Begriff zu bringen. Es geht darum, das, in funktional differenzierten modernen Gesellschaften, abhanden gekommene Steuerungszentrum und fehlende umfassende Steuerungskompetenz durch die Einbindung aller relevanten Akteure (Stakeholder) und die Verschränkung unterschiedlicher Steuerungsformen zu ersetzen (vgl. Rieger 2018; Ross/Rieger 2015). Grundanliegen des Governance-Konzeptes ist es, Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung angesichts zunehmender gesellschaftlicher Komplexität und unter Berücksichtigung der Eigendynamik gesellschaftlicher Teilsysteme auszuloten. Es geht um das „Interdependenzmanagement“ (Benz/Dose 2010a, S. 25) in und für Organisationen (organizational governance), Kommunen (local governance), den Staat, die Europäische Union oder internationale Beziehungen (global governance) zur Koordinierung von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken (Hierarchie, Wettbewerb, Solidarität usw.) in einer zunehmend entgrenzten, individualisierten wie pluralisierten Welt.

Im vorliegenden Text soll der Versuch unternommen werden, die Bedeutungsinhalte des Konzepts Governance zu klären und dabei herauszuarbeiten, wo die Ursachen dafür liegen, dass auf die Herausforderungen des Planens, Gestaltens oder Steuerns sozialer Verhältnisse seit den 1990er-Jahren des vorigen Jahrhunderts mit Governance reagiert wird. Dafür gilt es zunächst (1) den der Konjunktur des Begriffs zugrundeliegenden gesellschaftlichen Wandel nachzuzeichnen und dabei insbesondere die sich wandelnden Vorstellungen von Planen und Steuern in den Blick zu nehmen, um dann (2) Governance als Konzept begrifflich zu fassen und in seinen Ausformungen darzustellen.

Governance – Planen und Steuern in der zweiten Moderne

Im Übergang von erster, industriegesellschaftlicher zur zweiten, reflexiven Moderne diagnostiziert Ulrich Beck (1986) einen Epochenbruch. Das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft wandelt sich grundlegend. Individualisierte Lebensführung, Herauslösung aus tradierten Vergemeinschaftungsformen (Klasse, Milieu, Familie („Freisetzung-Dimension“)) einhergehend mit einem Verlust an Sicherheit und Orientierung („Entzauberungsdimension“) kennzeichnen individualisierte Lebenslagen und prägen das gesellschaftliche Zusammenleben. Fortschreitende Individualisierung aber gibt es nicht ohne die Einbindung in funktional differenzierte gesellschaftliche Teilsysteme vermittelt über die Vielzahl entsprechender Organisationen. Die Pluralisierung der Lebensverhältnisse geht einher mit institutioneller Abhängigkeit („Kontroll- und Reintegrationsdimension“). Damit verändert sich auch das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Governance bringt das sich wandelnde Regierungsverständnis in Staat und Kommunen hier auf den Begriff. Governance bezeichnet einen paradigmatischen Wandel – mindestens jedoch eine „Akzentverschiebung“ (Mayntz 2004, S. 6) – im Verständnis politischen Planens und Steuerns. Während für die industriegesellschaftliche, erste Moderne eine grundsätzliche Zunahme hierarchisch autoritativer Planung und Steuerung zu beobachten ist (klassische Steuerungstheorie), werden in der zweiten Moderne Planung und Steuerung enthierarchisiert, dezentralisiert, diversifiziert und partizipativ.

Government – steuerungs-skeptisch bis steuerungs-euphorisch. Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert nimmt aufgrund expandierender industrieller Produktion, Bevölkerungswachstum und Verdichtung in Ballungszentren sowie der Auflösung traditioneller Bindungen und Werthaltungen die Notwendigkeit staatlichen Eingriffs zu. Die sich entfaltende kapitalistische Gesellschaft braucht zunehmend allgemeinverbindliche nationalstaatlich gesetzte Rahmenbedingungen. Rechtssicherheit, Bildung und Ausbildung der Bevölkerung, Wissenschaft und Forschungsförderung, Gesundheit und soziale Sicherung lohnarbeitszentrierter Existenz werden zu staatlichen Aufgaben. Gleichzeitig wächst das wissenschaftliche Wissen, um staatliche Interventionen auf eine rationale Basis zu stellen. Die sich ausdifferenzierenden Teildisziplinen der Ökonomie, Politikwissenschaft, Soziologie, Verwaltungswissenschaften usw. versprechen gesichertes Wissen zur Planung staatlicher Interventionen und Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse. Planungsfähigkeit und Steuerungsbedarf scheinen Schritt zu halten. Fortschritt wird erwartbar.

Dabei neigen die totalitären Regime des 20. Jahrhunderts auch zu totaler Planung. Kriegswirtschaft, Gleichschaltung, rassistische Raum- und Bevölkerungsplanung, Endlösung oder „monströse Entwürfe wie dem ‚Generalplan Ost‘ oder der Anlage einer großdeutschen Hauptstadt ‚Germania‘“ (van Laak 2010, S. 6) sind

Ausdruck des Planungs- und Steuerungswahns im hierarchischen Führerstaat des Nationalsozialismus. Aber auch der real existierende Sozialismus der Sowjetunion und ihrer Trabanten war – ausgerichtet an der Vision einer kommunistischen Gesellschaft – geprägt von Planwirtschaft und vom Versuch des steuernden Durchgriffs von Staat und Partei auf nahezu alle Bereiche gesellschaftlichen und privaten Lebens. Auch für die kapitalistischen Demokratien des Westens ist ein steter Zuwachs staatlicher Planung und Intervention zu beobachten (vgl. bspw. die Phase des US-amerikanischen New Deal der 1930er-Jahre). Hier bleibt Planung und Steuerung aber eingehegt von demokratischen Verfahren und verfassungsrechtlich garantierten Bürgerrechten. Vor allem aber wird in diesen kapitalistischen Gesellschaften das Wirken der „öffentlichen Hand“ stets von der „unsichtbaren Hand“ einer am freien Markt orientierten Wirtschaft (ebd., S. 3) herausgefordert.

Im Nachkriegsdeutschland waren politische Planung und Steuerung vor dem Hintergrund rassistischer Bevölkerungspolitik und Kriegswirtschaft des NS-Regimes sowie der Systemkonkurrenz zu den kommunistischen Staaten des Ost-Blocks dann Anathema. Anknüpfend an neoliberale Wirtschaftswissenschaftler wie Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Walter Eucken oder Alfred Müller-Armack galt es Regierung und Regieren (Government) auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen einer freien, sich selbst regulierenden Marktwirtschaft zu reduzieren (soziale Marktwirtschaft). Jede Form gesamtgesellschaftlicher staatlicher Planung war dagegen abzulehnen. Politische Planung und Steuerung sollte sich darauf beschränken, die Bedingungen für den größtmöglichen Spielraum zu schaffen, damit die einzelnen selber planen können (vgl. Bröcklung 2008, S. 66). Dieser in der unmittelbaren Nachkriegszeit herrschenden Planungs- und Steuerungsskepsis folgte in den 1960er-Jahren vor dem Hintergrund von Wirtschaftswachstum und wissenschaftlich-technologischem Fortschritt ein „Jahrzehnt der Planbarkeit und Machbarkeit“ (ebd., S. 63). Planung und Steuerung werden in der jetzt einsetzenden Planungseuphorie zu Schlüsselbegriffen der 1960er- und 1970er-Jahre (ebd., S. 65). Mit dem Übergang zu einer bewusst antizyklischen, keynesianischen Wirtschaftspolitik und dem Aufschwung der Sozialwissenschaften werden steuernde staatliche Eingriffe zur Konjunkturlenkung, mittelfristigen Finanzplanung sowie die systematische Gestaltung unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilbereiche (Bildungspolitik, Familienpolitik usw.) salonfähig. „Zu dieser Zeit wurde das politisch-administrative Teilsystem verbreitet als Steuerungszentrum von Wirtschaft und Gesellschaft angesehen, und Planungstheorien und Planungsverfahren wie PPBS¹ blühten“ (Mayntz 2008, S. 43). „Auch wenn man im Westen niemals der Planungshypertrophie des damals noch real existierenden Sozialismus anhing, war der technokratisch motivierte Gestaltungsoptimismus doch beträchtlich. Er kam nicht zuletzt in zu jener Zeit verbreit-

1 Planning-Programming-Budgeting-System.

teten kybernetischen Planungskonzepten zum Ausdruck (...). Politische Planung verstand sich als geschickte Manipulation der richtigen Stellgrößen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen“ (Schimank 2009, 233) ². Der Staat wurde als Steuerungszentrum wahrgenommen, „neben dem es keine anderen Institutionen gab, die wesentlich an der Erbringung öffentlicher Güter beteiligt gewesen wären“ (Mayntz 2008, S. 43). Dominierend war ein hierarchisches, Top-Down-Verständnis des Regierens – also Government.

Government – in Bedrängnis. Planungs- und Steuerungseuphorie wurden aber angesichts von Rezession, Ölkrise, Staatsverschuldung und damit verbundener Kritik an Überregulierung, Verrechtlichung und Unregierbarkeit schnell ernüchert. Neoliberale Ansätze gewinnen erneut an Bedeutung. Die Wirtschaftswissenschaften wie Politik setzen nun auf eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, Privatisierung, Deregulierung, Dezentralisierung und Rückführung der Staatsquote. Ziel ist der schlanke Staat. Parallel dazu werden auch in Politikwissenschaft und Soziologie die Begrenzung politischer Planbarkeit und Steuerungsfähigkeit thematisiert. So entdeckt die Policy-Forschung das Implementationsproblem oder wie es die klassische Studie von Pressman/Wildavsky von 1973 ironisiert: „Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, or, Why It’s Amazing that Federal Programs Work at All“ (...). Die Implementationsforschung schaute nach, was denn eigentlich vor Ort – in den am Reißbrett entworfenen neuen Wohnsiedlungen, beim Bau immer weiterer Kernkraftwerke oder in den neugeschaffenen Gesamtschulen – aus den ambitionierten Planungen der Regierung wurde“ (ebd.). Zudem macht die neokorporatistische Verbändeforschung auf die Einbindung von organisierten Interessen in politische Entscheidungsprozesse aufmerksam. Gerade für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wird erkannt, wie sich Politikgestaltung (von der Formulierung bis zur Ausführung) im Dreieck von Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften vollzieht. Politische Steuerung wurde also immer weniger allein auf das Handeln staatlicher Akteure bezogen, sondern musste zunehmend weitere gesellschaftliche Akteure berücksichtigen, die politische Entscheidungen ebenso wie deren Wirkungen beeinflussen.

Schließlich radikalisiert Niklas Luhmann in den 1980er-Jahren die Steuerungsskepsis, indem er im Rahmen seiner soziologischen Systemtheorie die Steuerung von operativ geschlossenen, autopoietischen, gesellschaftlichen Teilsystemen durch andere gesellschaftliche Teilsysteme gänzlich zurückweist und sie im Rahmen struktureller Kopplung lediglich zu wechselseitiger Irritation für fähig hält. Noch in den 1960er-Jahren hatte Luhmann „keinen Zweifel an der Notwen-

2 In diesem Zusammenhang wird dann auch Social Engineering (Sozialtechnik/-technologie) als rationale, sozialwissenschaftliche Erkenntnisse nutzende Methode zur Veränderung bzw. „Verbesserung“ der Gesellschaft populär.