

Christian Neugebauer

Organisationsentwicklung im Schatten der Hierarchie?

Kooperation als Steuerungsmodell
politischer Leistungen

2012

Der Verlag für Systemische Forschung im Internet:
www.systemische-forschung.de

Carl-Auer im Internet: www.carl-auer.de
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis an:

Carl-Auer Verlag
Vangerowstr. 14
69115 Heidelberg

Über alle Rechte der deutschen Ausgabe verfügt
der Verlag für Systemische Forschung
im Carl-Auer-Systeme Verlag, Heidelberg
Fotomechanische Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages
Reihengestaltung nach Entwürfen von Uwe Göbel & Jan Riemer
Printed in Germany 2012

Erste Auflage, 2012
ISBN 978-3-89670-969-1
© 2012 Carl-Auer-Systeme, Heidelberg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation beruht auf der Dissertation „Politik und Kooperation am Beispiel eines Governance-Projektes in einem österreichischen Bundesland. Organisationsentwicklung im Schatten der Hierarchie?“ zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Philosophie im Fachbereich Organisationsentwicklung der Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, 2012.

Die Verantwortung für Inhalt und Orthografie liegt beim Autor.
Alle Rechte, insbesondere das Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilme oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Einleitung

Wir leben – zumindest medial viel zitiert – in einer Netzwerkgesellschaft (Castells, 2001). *Castells* argumentiert, dass sich unsere Gesellschaft zusehend im Spannungsfeld zwischen „self“ und „net“ befindet und Kooperationen und Netzwerkbeziehungen als zentrale Erfolgsfaktoren im Umgang mit der steigenden Komplexität der gesellschaftlichen Interaktion innerhalb und zwischen dem privaten und öffentlichen Bereich auch weiterhin an Bedeutung gewinnen. In die Gesellschaft als solche – also sowohl auf der Ebene der Individuen als auch deren Organisationen – ist die Kooperations- und Vernetzungsnotwendigkeit insbesondere eingedrungen, als die „Mobilisation“ der Gesellschaft durch die voranschreitende technologische Entwicklung und die neu entstandenen gesellschaftlichen Probleme wie Migration, Armut, globale Wirtschaft, Umweltschutz, Klimaschutz etc. erst möglich und vor allem notwendig wurde. Castells nennt diesen Trend der zivilgesellschaftlichen Mobilisierung die „embryos of a new society“ (Castells, 2010: 428).

Diese neuen Gesellschaftsformierungen bedienen sich exzessive der Möglichkeiten rascher Vernetzungen durch technologische Gegebenheiten. Die zivilgesellschaftliche Mobilisierung durch Vernetzung zeigt ihr Potenzial vor allem darin, politischen Forderungen zu einer gesellschaftlichen Bewegung verhelfen zu können. Zivilgesellschaftliche Organisationen nutzen daher das Potenzial von Kooperationen zwischen Organisationen, um eben spezialisierte Leistungen zu übernehmen und gesellschaftliche Problemstellungen wie Immigration, Armutsbekämpfung, Umweltschutz etc. zu „lösen“.

Gleichzeitig haben sich die Gesellschaft und deren Organisationen zunehmend spezialisiert, um auf die neuen gesellschaftlichen Problemstellungen und den damit verbundenen Herausforderungen reagieren zu können. Während die organisationale Spezialisierung und die damit einhergehende Aufgabenteilung zweifelsohne zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Problemlösungskompetenz geführt hat, kam es parallel dazu zu einem enormen Anstieg notwendiger Koordinationsleistung zwischen den leistungserbringenden Organisationen (Ortmann et al., 1997; Grossmann, 2005). Gleichzeitig müssen aber auch immer öfter Organisationen unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme zusammenarbeiten, um politische Ergebnisse und Lösungen zu transportieren und gesellschaftliche Leistungen zu erbringen.

Sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Politik, deren Verwaltung und staatsnahe Organisationen sind gefordert, mit dieser Dynamik produktiv

und vor allem auch in einem kooperativen Prozess partizipierend umzugehen. Organisationen der Zivilgesellschaft suchen aus den vielfältigsten Gründen den Kontakt zu staatlichen Organisationen – sei es um finanzielle Ressourcen zu bekommen oder weil der Politik nach wie vor eine zentrale Rolle bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme zukommt. Gleichzeitig tendiert die Politik dazu, den Kontakt zu Organisationen der Zivilgesellschaft aufzubauen, da deren Nähe zur gesellschaftlichen Basis ein nahezu unumgänglicher Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung staatlich geplanter, gesellschaftlicher Entwicklungsziele ist (Huxham/Vangen, 1996). Zahlreiche singuläre Krisenereignisse (Umweltkatastrophen, Flüchtlingsströme), dauerhafte gesellschaftliche Probleme (Klimaveränderung, Umweltschutz) aber auch die klassische Leistungserbringung des Staates (Soziales, Gesundheit) zeigten und zeigen immer deutlicher, dass nur eine enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Zivilgesellschaft – und falls notwendig privatwirtschaftlichen Organisationen – das notwendige Potenzial entfalten kann, um effektiv den genannten Problemstellungen begegnen zu können.

Interdependenzen und horizontale Beziehungen werden dadurch immer wichtiger. Zur Realisierung und Begegnung dieser An- und Herausforderungen braucht es jedoch neue Governance- bzw. Koordinationsformen (Mayntz, 2009a, 2009b; Grande/May, 2009).

Insbesondere mit der Organisationsfigur *Kooperation* wird die Annahme verknüpft, es könnte sich um eine für diesen Problemkomplex passende Governance- bzw. Koordinationsform handeln. Tatsächlich findet sich das gerade beschriebene Differenzierungs-Koordinations-Problem nicht nur im Bereich der öffentlichen Leistungserbringungen (u.a. Grossmann, 2003), sondern auch im Kontext von privatwirtschaftlichen Unternehmen (u.a. Wimmer, 1995). Jedoch sind die Ausgangslagen und schlussendlich die Erscheinungsformen jeweils sehr unterschiedliche (Lobnig, 2009). So orientieren sich beispielsweise Privatunternehmen primär an Mechanismen des Marktes, die Politik und Verwaltung vorrangig an hierarchischen Grundlegungen, während sich NGO's und Organisationen der Zivilgesellschaft aufgrund ihrer doppelten Abhängigkeit – sie erhalten häufig Subventionen durch den Staat/Politik, müssen sich aber zugleich privatwirtschaftlich organisieren – sowohl an den Prämissen des Marktes als auch der Hierarchie orientieren.

In der vorliegenden Arbeit wird auf Kooperation und deren Erscheinungsform (Governance) im Kontext öffentlicher Leistungserbringung fokussiert. In diesem Zusammenhang wird mit Kooperationen die Möglichkeit verbunden, sie könnten als alternative Governance-, Koordinations- und Steuerungsmöglichkeit Politik und die Organisationen des zivilgesellschaftlichen Bereichs abseits klassischer Steuerungsformen wie Markt und

Hierarchie zusammenführen (Willke, 2001; Grossmann/Lobnig/Scala, 2007; Grande/May, 2009).

Zweifelsohne besitzt die Organisationsform Kooperation vielfältiges Potenzial – sowohl für die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Sektor – gleichzeitig sind damit aber auch eine Reihe an Herausforderungen und Schwierigkeiten bei Aufbau, Entwicklung und Beratung verbunden. Die inhaltliche Fokussierung auf den Bereich der öffentlichen Leistungserbringung rückt das Verhältnis zwischen Politik und den Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen einer Kooperation ins Zentrum.

Mit dem Hinweis im Titel „*Im Schatten der Hierarchie*“ (Scharpf, 1991: 629; Töller, 2007; Börzel, 2007, 2008) wurde versucht, dem hier behandelten Problemkomplex vor dem skizzierten Hintergrund eine passende Richtung zu geben. „Politik und Kooperation“ bedeutet Hierarchie und unterschiedliche Organisations- und Handlungslogiken mit all den damit verbundenen Problemen und Herausforderungen auszubalancieren.

Darüberhinaus eröffnen Theorien und Perspektiven die abseits tradierter Politik- und Gesellschaftsverständnisse liegen, alternative Zugänge und Blickwinkel zu gesellschaftlichen Transformations-, Governance- und Demokratisierungsprozesse (u.a. Horckheimer/Adorno, 1988; Goodman, 1998; Beck, 1997, 2004; Gosepath/Merle, 2002; Lau/Beck, 2004, Grande, 2004; Castells, 2010) und verdeutlichen ein weiteres Potenzial von Kooperationen. Im Wesentlichen kann das Potenzial von Kooperationen daher auch in der Einbeziehung des zivilgesellschaftlichen Potenzials und in der Konstruktion neuer Formen der politischen Legitimität gesehen werden. Einerseits um der Öffentlichkeit alternative Blickwinkel und partizipative Zugänge zu eröffnen, andererseits aber auch um der Politik die Möglichkeit zur Entwicklung alternativer organisationaler Ausformungen zu geben.

Also: (Re-)Demokratisierung durch die gesellschaftsbeteiligende Zusammenführung von Politik und Zivilgesellschaft.

Während also das Potenzial von Kooperationen zweifellos darin besteht, als ein soziales System die unterschiedlichen Arbeits- und Handlungslogiken zwischen Politik und den zivilgesellschaftlichen Organisationen integrativ „koordinieren“ zu können, so zeigt sich erst in der Praxis der enorme Aufwand, der von Seiten der OE-Beratung aber auch den beteiligten KooperationspartnerInnen in einem solchen Prozess investiert werden muss. Die Entwicklung einer Kooperation verlangt beispielsweise nicht nur nach einem gut überlegten Beratungskonzept, dem Einsatz passender OE Instrumente und Interventionen, die Berücksichtigung sozialer und struktureller Gegebenheiten, sondern vor allem auch nach einer prozessorientierten Schritt für Schritt Zusammenführung der unterschiedlichen AkteurInnen von Politik und den zivilgesellschaftlichen Organisationen.

FORSCHUNGSFRAGEN UND ZIELSETZUNG DER ARBEIT

Im Rahmen dieser Arbeit werden drei Forschungsaspekte thematisiert, die sich parallel zu einem Forschungs- und Beratungsprojekt – das in der vorliegenden Arbeit als Fallbeispiel dient – entwickelt haben.

Im Rahmen des Fallbeispiels hat sich herausgestellt, dass derzeit (1) im wissenschaftlichen Diskurs zur Kooperationsthematik keine systematische Auseinandersetzung mit der Rolle von Politik in Kooperationen vorhanden ist, (2) die Governance-Perspektive im Kontext von Kooperationen nicht ausreichend thematisiert ist und (3) bis auf wenige Ausnahmen (u.a. Grossmann/Lobnig, 2007) kaum handlungs- und praxisorientierte Darstellungen der notwendigen *konkreten* Interventionen, Umsetzungsschritte oder Scheitermöglichkeiten zur Entwicklung von Kooperationen unter politischer Beteiligung und die Fokussierung auf die spezifischen daraus erwachsenen (beraterischen) Probleme und Herausforderungen existieren.

Im Kern werden daher drei Erkenntnisinteressen bearbeitet, um (1) einen inhaltlichen Beitrag zur Thematik von Politik und Kooperation zu leisten, (2) die Governance-Perspektive in einen engeren Zusammenhang mit der Organisationsfigur Kooperationen zu stellen und um (3) auf die dafür spezifisch notwendigen OE-Interventionen als auch den damit verbundenen Problemen fokussieren zu können.

(1) Vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten gesellschaftlichen Veränderungen, wird es für die Politik immer wichtiger durch Initiierung oder Beauftragung Kooperationssysteme zu gesellschaftlichen Problemstellungen einzurichten und sich durch Mitgestaltung als ein Akteur an Kooperationen zu beteiligen. Die Grundproblematik besteht darin, dass sich Kooperation und Politik organisatorisch und funktional gegenüberstehen und durch eine differenzierte Logik charakterisiert sind.

Kann Kooperation für die Politik eine adäquate Antwort auf die gesellschaftlichen Problemsituationen sein, welche Bedeutung hat Kooperation in der heutigen Gesellschaft und welche spezifischen Herausforderungen ergeben sich für den Aufbau von Kooperation im Einflussbereich von Politik? Wie verhält sich die Logik von Politik zur Logik einer Kooperation? Welche wechselseitigen Einflüsse und Auswirkungen lassen sich an der Schnittstelle zwischen Politik und Kooperation feststellen?

(2) Die Governance-Perspektive fokussiert auf neue Modelle der systemübergreifenden Zusammenarbeit gänzlich unterschiedlicher Akteure (aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, etc.), insbesondere jedoch auf die Zusammenarbeit zwischen Politik und weiteren Organisatio-

nen, die an der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemstellungen beteiligt sind. Dabei eröffnet die Governance-Perspektive den Blick für Steuerungs- und Implementierungsansätze, die als Mischformen zwischen den Paradigmen Markt und Staat angesiedelt sind, um politische Ordnungs- bzw. Organisationsfiguren, wie beispielsweise Kooperationen, zu betrachten und inhaltlich weiterzuentwickeln. Gleichzeitig fehlen diesem Zugang in der konkreten Anwendung, Operationalisierung und Implementierung die notwendigen praktischen Modelle und ausreichende konkrete Umsetzungserfahrungen.

Hat der kooperative Ansatz das Potenzial der Governance-Perspektive zur praktischen Wirkung zu verhelfen und dessen Zugang in der systemübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere zwischen Politik und Zivilgesellschaft zu verankern? Kann Public Governance als Bindeglied zwischen Politik und Kooperation fungieren?

(3) Für den Aufbau einer erfolgreichen und nachhaltigen Kooperation in politiknahen Policy Bereichen (also inhaltliche Dimensionen der Politik, wie beispielsweise Gesundheits- oder Sozialpolitik) braucht es eine Organisationsform, deren Organisationslogik die speziellen Anforderungen an funktionierende Steuerungsformen für die beteiligten Kooperationsorganisationen berücksichtigt.

Kann die Organisationsentwicklung den Aufbau von Kooperationen und die Entwicklung von passenden Governanceformen in politiknahen Policy Bereichen unterstützen? Mit welchen Konzepten lässt sich dieser Prozess fördern und welche spezifischen Probleme stellen sich im Verhältnis von Politik und Kooperation?

Zentrales Ziel dieser Arbeit ist es daher, anhand des konkreten – und in dieser Arbeit umfassend geschilderten – Fallbeispiels die drei Forschungsfragen zu bearbeiten. Es werden die speziellen Anforderungen, Notwendigkeiten, Probleme und Risiken, die durch die aktive Teilnahme von politischen AkteurInnen an einer Kooperation entstehen, herausgearbeitet, vor dem Hintergrund der Governance-Perspektive diskutiert, auf damit verbundene praktische Organisationsentwicklungsprobleme beim Aufbau einer Kooperation eingegangen und schließlich das Verhältnis von Politik und Kooperation betrachtet.

Das im Gesundheitsbereich eines österreichischen Bundeslandes angesiedelte Kooperationsprojekt dient dabei als Beispiel, um anhand des „OEGD Praktikermodells“ und des kooperationspezifischen „Gross-

mann/Lobnig Modells“ (für eine ausführliche Darstellung dieser Modelle siehe 2. Kapitel), die Organisationsentwicklungs- und Steuerungsprobleme zu benennen, zu beobachten und schlussendlich zu reflektieren und Lösungsvorschläge zu machen. Wobei es vorrangig darum geht, konkrete, aus dem Praxisprojekt gewonnene Erkenntnisse zu benennen und als politische Problemstellungen von Kooperationen im Bereich der öffentlichen Leistungserbringung zu thematisieren.

1. Zur Logik von Politik in Organisationen und Kooperationen

„Politik ist jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit, v.a. von allgemein verbindlichen Regeln und Entscheidungen, in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt.“ (Patzelt, 1997: 16).

Dieser in der Politikwissenschaft zwar breit akzeptierte Definitionsversuch von *Patzelt* ist dennoch nur einer unter einer Vielzahl an Versuchen, den Begriff Politik definatorisch auf den Punkt zu bringen. Selbst diese gelungene Begriffsdefinition verdeutlicht das Problem daran. Politik umfasst die Gesamtheit aller Regelungen, Strukturen, Institutionen, Prozesse, aber auch Fragen, Probleme und Veränderungen, Entwicklungen etc., die die öffentliche (Staat) und gesellschaftliche (Gesellschaft) Ordnung betreffen. Politik ist somit auf einer grundlegenden Ebene ein – wie *Foucault* es nannte – allumfassendes Dispositiv (zit. nach Agamben, 2008), das abstrakt betrachtet den Zusammenhalt, die Vernetzung, die Steuerung, die Ordnung etc. zwischen den Subsystemen der Gesellschaft als Ganzes charakterisiert.

Dieses Verständnis von Politik ist durchaus geeignet, um sich auf theoretisch abstrakter Ebene philosophisch mit dem Wesen der Politik und dessen interdependenten Implikationen bzw. Wechselwirkungen mit der Gesellschaft auseinanderzusetzen. Um jedoch – wie beispielsweise in der Politikwissenschaft – Beobachtungen über den Politikbegriff in umsetzbare theoretische und praktische Konzepte und methodische Zugänge zu übersetzen, braucht es einen funktionalen Politikbegriff.

Und das ist auf einer rein abstrakten Ebene – wie bereits oben angedeutet – nicht möglich. Stattdessen hat es dazu geführt, dass es im wissenschaftlichen Bereich keine letztgültige allgemeine Begriffsdefinition gibt, sondern Politik jeweils für die praktische Anwendung in Teilfeldern, in denen Politik eine Rolle spielt, definiert wird.

Aus diesem notwendigen, pragmatischen Zugang resultierte auch die anglo-amerikanische Inkorporierung der Politikdifferenzierung von Polity, Policy und Politics in die jüngere deutschsprachige Politikwissenschaft. Diese präzisere Begriffsdifferenzierung erlaubt eine mehrdimensionale Annäherung an Politik und trägt dadurch zu dessen Funktionalität bei. Polity meint Politik in ihrer institutionalisierten Bedeutung und nimmt dabei auf die grundlegende Ordnung wie Staatsform, Verfassung, Regierungssysteme etc. Bezug. Policy kennzeichnet Politik als strategische Ausrichtung bzw. Grundsatzorientierung, nimmt auf die politischen Inhalte und Programme Bezug und trägt zur Differenzierung zwischen den unterschiedli-

chen Politikfeldern bei. Politics bezeichnet schließlich die konkreten politischen Prozesse (Willensbildung-, Entscheidungs- und Implementierungsprozesse) als solche. Politics bezieht sich dabei auf die Gesamtheit aller Mittel und Möglichkeiten, um die gesetzten Ziele, Strategien, Ausrichtungen etc. über die kommunikativen und politischen Prozesse innerhalb eines Systems zu erreichen bzw. umzusetzen (Patzelt, 1997: 23 f.).

Dieser Begriffszugang hat wesentlich zu einer Kontextualisierung und Funktionalisierung des Politikbegriffs beigetragen. Offen bleibt hingegen nach wie vor die Frage nach dem Wesen der Politik. Geht es im Kern also um Freiheit, Macht, Herrschaft, Legitimation, Ordnung oder Frieden? Aus persönlicher Sicht erscheint die Uneinigkeit über *die* Hauptkategorie von Politik ein durchaus wünschenswerter und beizubehaltender Status. Erst die Möglichkeit, Politik und einzelne Politikfelder aus unterschiedlichen Begriffskategorien zu betrachten, schafft eine interessante Pluralität in der Auseinandersetzung mit Politik und Gesellschaft, die einerseits immer wieder zu einer Erneuerung des Nachdenkens über den politischen Status Quo beiträgt und andererseits durch kritische Auseinandersetzungsmöglichkeiten demokratische Entwicklungen begünstigt bzw. das Potenzial hat, Fehlentwicklungen zu korrigieren. Diese grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Wesen der Politik, d.h. mit der Frage, was ist Politik, hat seit der Antike ganze Bibliotheken gefüllt und unzählige PhilosophInnen, SoziologInnen, StaatswissenschaftlerInnen und PolitikwissenschaftlerInnen beschäftigt. Der Vertiefung dieser Frage kann und soll im Rahmen dieser Arbeit nicht nachgegangen werden. Sehr wohl aber braucht es für die Thematisierung des Verhältnisses von Politik und Kooperation ein Verständnis dafür, was unter der „Logik“ von Politik im Kontext von Organisationen und Kooperationen zu verstehen ist. Unter dem Begriff Logik wird im Kontext von transdisziplinären Kooperationen darauf fokussiert, dass üblicherweise Organisationen mit gänzlich unterschiedlichen Traditionen, Kulturen und Arbeitslogiken agieren, die neben- und vor allem miteinander Aufgaben kooperativ bearbeiten (sollen). Die Kooperationspartner operieren nicht nur auf verschiedenen rechtlichen Grundlagen mit unterschiedlichen Kompetenzstrukturen und organisatorischem Aufbau, sondern sie sind darüber hinaus, je nach dem welchem Organisationstyp sie zuzurechnen sind – Politik/Verwaltung, Non-Profit-Organisation oder Privatwirtschaftsunternehmen – durch eine ganz eigene Handlungslogik definiert. Erst durch ein Verständnis für die Rolle der Politik und in weiterer Folge der Verwaltung lassen sich in der Beobachtung des praktischen Fallbeispiels Rückschlüsse auf die aufgeworfenen Forschungsfragen ziehen.

1.1. POLITIK, ORGANISATION UND KOOPERATION

Politik hat immer etwas mit Organisation zu tun, gleichzeitig hat aber auch Organisation etwas mit Politik zu tun. Während erstere Einsicht eine bekannte Erkenntnis ist, ist zweitens eine weit weniger verbreitete Einsicht (Bogumil/Schmid, 2001: 21). Das ist insofern verwunderlich, als in Organisationen aber in einem noch stärkeren Ausmaß in Kooperationen zwischen Organisationen Entscheidungen, Konflikte, Kompromissnotwendigkeiten, Kontroversen aber auch Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse zwischen beteiligten Menschen notwendig sind. Hinzu kommt, dass Politik in Organisationen nicht zuletzt deshalb eine so wichtige Rolle zukommt, als sich die Gesellschaft immer weiter in ein Nebeneinander hoch spezialisierter Systeme und Organisationen entwickelt. Organisationen als Ausdruck und Steuerungsmöglichkeit des organisationalen Charakters von Politik durchdringen in der modernen Gesellschaft beinahe sämtliche Lebensbereiche, sind im öffentlichen Bereich für die Leistungserbringung des Staates verantwortlich und sorgen in ihrer Gesamtheit schlussendlich für die Weiterentwicklung und Reform der Gesellschaft (Ortmann et al., 1997; Bogumil/Schmid, 2001; Grossmann, 2005).

Erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten, und nicht zuletzt aufgrund des steigenden Ökonomisierungsdruckes auf Politik und Verwaltung, hat dieser Aspekt zunehmend Beachtung erfahren.

Im Kontext von Kooperationen, die an den Schnittpunkten zwischen Politik/Verwaltung, privatwirtschaftlichen Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft stattfinden, kommt der Logik der Politik eine zweifache Dimension zu: (1) Politisches Handeln in Organisationen per se und (2) die Beteiligung und Involvierung politischer AkteurInnen im Konkreten. Um ein Verständnis für die Logik der Politik zu entwickeln, ist es daher hilfreich auf diese beiden Dimensionen näher einzugehen.

Erstens ist die *Politik in Organisationen* und deren Aspekte politischen Handelns im weitesten Sinne zu beachten. Diese grundlegenden *politischen Prozesse*, die als *Mikropolitik* benannt werden, können zwar Auswirkung auf die Politik haben und gegebenenfalls in Wechselwirkung mit dieser stehen, sind jedoch per se politische Faktoren, die nicht nur in Organisationen bzw. Kooperationen auftreten, in denen die Politik und deren AkteurInnen direkt involviert sind. Stattdessen handelt es sich dabei um allgemein vorhandene Prozesse, die eine grundsätzliche Rolle in Aushandlungsprozessen innerhalb und zwischen Organisationen spielen.

Während die Politik in Organisationen eine grundlegende Dimension einnimmt, die für Organisationen an sich gilt, ist die zweite Dimension spezifischer und dann zu beachten, wenn Politik und Verwaltung als direkt involvierter Akteur auftritt. Es geht um die Rolle der Politik und Verwal-

tung als Akteure in Kooperationen und den daraus entstehenden Indikationen und Auswirkungen auf eine Kooperation. Die Betrachtung dieser Dimension macht die Auseinandersetzung mit einer Reihe von Fragen notwendig. So gilt es insbesondere das *Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung* in den Blick zu nehmen, um ein Verständnis dafür zu entwickeln, wie sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Subsystemen darstellt, aber auch um die Auswirkungen des Reformprozesses von einer Hoheitsverwaltung hin zu einer dienstleistungsorientierten Verwaltung – im Sinne des New Public Managements (siehe unter vielen Budäus, 1994, 1998; Naschold/Bogumil, 2000; Schedler/Proeller, 2000; Hoon, 2003; Bogumil et al., 2007) – besser einordnen zu können. Dieser veränderte funktionale Zugang hat – wie sich am Fallbeispiel zeigen wird – ganz konkrete Auswirkungen auf die Kooperationsbeteiligung von AkteurInnen der Politik und Verwaltung.

Nicht zuletzt führt gerade dieser Aspekt zu Fragen nach einer adäquaten Einbindung von Politik und Verwaltung in ein Kooperationsystem und der passenden Form einer funktionalen *Steuerung*. Insofern ist hier die nähere Betrachtung des *Governance-Konzeptes* (für eine ausführliche Darstellung siehe *Die Governance Perspektive* in diesem Kapitel) ein hilfreicher Zugang, um die Logik der Politik in Organisationen und Kooperationen besser zu verstehen.

Während – wie oben ausgeführt – keine Einigkeit darüber besteht, welcher Aspekt nun die Hauptkategorie von Politik ausmacht, besteht im Mainstream der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Politik in Organisationen und Kooperationen weitest gehender Konsens darüber, dass Macht zumindest eine der zentralen und wesentlichen Kategorien zur Analyse von Politik in Organisationen, Netzwerken und Kooperationen ist.

Betrachtet man Organisationen und Kooperationen aus einer politisch-orientierten Perspektive, so stellt sich die grundlegende Ausgangslage, heruntergebrochen auf das Wesentlichste, wie folgt dar:

Organisationen sind aufgrund ihrer Ressourcenabhängigkeit und aufgrund der externen Umwelt unfrei und heteronom. Eingebettet in diesen Rahmenbedingungen führt eine organisationale Zielverfolgung zur Unabhängigkeit, aber gleichzeitig auch zu Konflikten zwischen Organisationen. Insbesondere weil Organisationen in Abhängigkeit zu multiplen Umwelten operieren, kommt es unausweichlich zu Konkurrenz und Konflikten mit anderen Organisationen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen (Konfliktreduzierung, Ressourcenkontrolle, Leistungsmaximierung) bilden Organisationen funktional unterschiedliche, horizontale und hierarchische Kooperationsstrukturen aus. Aus einer politischen Perspektive betrachtet, geht es dabei um die dynamische Generierung und Verteilung von Macht

zwischen den konkurrierenden Organisationen. D.h. die politische Perspektive fokussiert auf den Faktor Macht innerhalb von Kooperationsbeziehungen. Diese Sichtweise geht davon aus, dass der Faktor Macht Organisationen in die Lage versetzt, ihre organisationalen Zielsetzungen zu erreichen. Wobei es aus politikwissenschaftlicher und politisch soziologischer Sicht um die Auseinandersetzung bzgl. Macht über die drei Aspekte (1) Ressourcen, (2) formelle Vorschriften und Regulationen und (3) die Konfiguration von Organisationen in Netzwerken geht (vgl. Knoke/Chen, 2008: 443).

Vor diesem grundlegenden Hintergrund bestehen fünf, von *Knoke* und *Chen* beschriebene, theoretische Ansätze nach denen politische Macht als Betrachtungsperspektive von Netzwerken und Kooperationen konzeptionalisiert werden können, die im Wesentlichen den Mainstream abbilden:

Governance-Netzwerke

Im Verständnis dieses Ansatzes geht Macht vor allem von staatlich legitimierte Verfassungs- und Rechtsinstitutionen aus. Diese steuern die kooperativen Beziehungen zwischen Organisationen über die Implementierung von Kontrollmechanismen. Wobei jedoch politische Entscheidungen in demokratischen Staaten nicht ausschließlich durch formal rationale Prozesse herbeigeführt werden, sondern vor allem auch durch Mittel der politischen Einflussnahme, Kompromisse oder Prozesse des Aushandelns. Aus dieser „informellen“ Einflussmöglichkeit wird auch der primäre Grund abgeleitet, warum Organisationen überhaupt Interesse haben, politisch zu interagieren, Koalitionen einzugehen oder Versuche starten auf politische Prozesse Einfluss zu nehmen. Diese Perspektive versteht also Macht und deren Akkumulation als notwendige Bedingung um verbindliche politische Entscheidungen herbeizuführen (vgl. Knoke/Chen, 2008: 443 f.).

Strukturbasierte Macht-Netzwerke

In dieser Perspektive ergibt sich Macht hauptsächlich aus der „Besetzung“ wichtiger Positionen in den Strukturen informeller politischer Netzwerke. D.h. komplexe politische Systeme können grundlegend als soziale Netzwerke betrachtet werden. Deren Basiseinheit sind jedoch nicht Individuen als solche, sondern vielmehr Positionen oder Rollen. Die Macht entspringt dabei einerseits durch die Besetzung dieser Rollen und Positionen durch soziale AkteurInnen und andererseits durch die Gestaltung der Beziehungen oder Verbindungen zwischen diesen Positionen und Rollen. Wobei sich vier Grundtypen identifizieren lassen, nach dem sich Macht in derartigen Netzwerken durchsetzen lassen: Zwang, Autorität, Egalität und Überzeugung (vgl. Knoke/Chen, 2008: 444 f.).

Soziale Netzwerke

Diese Perspektive versteht Macht und deren Ausübung über die Manipulation, Überzeugung oder Beeinflussung von sozialen Beziehungen in Netzwerken.

Für SoziologInnen definierte sich soziales Kapital ursprünglich als Ressourcen, die in sozialen Beziehungen eingebettet sind. Dadurch handelte es sich um endogene und den Beziehungen inhärente Ressourcen. Dem entgegen versuchten PolitikwissenschaftlerInnen soziales Kapital neu zu fassen und als Bestandteil der politischen Kultur zu betrachten. Sie behandelten dieses Kapital gleich wie andere kulturelle Werte, als eine exogene Variable. Aufgrund einiger empirischer Untersuchungen, durch die sich dieser Zugang nicht belegen ließ, ist auch die Politikwissenschaft wieder dazu übergegangen, soziales Kapital als eine endogene Variable zu betrachten. Das hat schlussendlich dazu geführt, dass insbesondere der Aspekt Vertrauen als zentrale Kategorie und Ursprung anstelle von Macht in sozialen Netzwerken betont wird. Gerade weil in sozialen Netzwerken der politische Austausch zumeist ohne jeglicher formaler Kontrollmechanismen stattfindet, stellt Vertrauen den entscheidenden Bestandteil in sozialen Netzwerken dar. Erst durch die Wiedereinführung von Vertrauen als zentrale Kategorie wurde dieser Netzwerkansatz wieder für die Analyse von Kooperationen und Netzwerken interessant (vgl. Knoke/Chen, 2008: 445).

Resource-Dependence Netzwerke

In diesem Ansatz wird die Macht-Abhängigkeit über die Ressourcenungleichheit in inter-organisatorischen Netzwerken definiert. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Schaffung eines Zugangs zu und die Kontrolle über kritische Ressourcen, die im alleinigen Zugriffsbereich von anderen Organisationen stehen. Dabei ist die Verwirklichung dieses Ziels die treibende Kraft um inter-organisatorische Bindungen einzugehen. Die Entwicklung von interorganisationalen Beziehungen und das Eingehen derselben haben immer zum Ziel, bestehende Unsicherheiten zu verringern. Solche Unsicherheiten entstammen häufig aus bilateralen Abhängigkeitsverhältnissen oder aufgrund anderer Umweltbedingungen, wie zum Beispiel dem Markt. Solche Unsicherheiten bzw. Abhängigkeiten entstehen immer dann, wenn Organisationen keine ausreichende Kontrolle über jene Ressourcen besitzen, die zur Durchführung der Maßnahmen zur Erreichung der organisatorischen Ziele notwendig sind. Wobei der Begriff Ressource sehr breit gefasst wird. Ganz unterschiedliche Ressourcen (Finanzen, Informationen, politische Unterstützung, Legitimität und/oder strategische Verbündete) können von zentraler Bedeutung für die Erreichung der organisatorischen Leistungen und Zielsetzungen sein. Die Bildung von Kooperationen oder Allian-

zen soll zwar einerseits den Erwerb von kritischen Ressourcen begünstigen, gleichzeitig besteht jedoch für die Organisationen das Risiko, die Autonomie und Unabhängigkeit zu verlieren. Insbesondere, weil in Leistungsverbänden immer auch die Gefahr besteht, dass einige der AkteurInnen in der Regel einen besseren Zugang auf verschiedene Teile des Netzwerks haben als andere (vgl. Knoke/Chen, 2008: 445 f.).

Policy-Netzwerke

Dieses organisatorische Modell integriert unterschiedliche Verständnisformen von Macht, wobei Elemente politischer Netzwerke, der Resource-Dependence Ansatz, das Eliten-Konzept als auch pluralistische Machtstrukturierungstheorien miteinander verbunden werden. Dem Grundverständnis nach sind Politikfelder einzelne Komponenten des politischen Systems, die rund um substantielle Sachfragen bzw. gesellschaftliche Probleme organisiert sind. Die Ausgestaltung der dafür notwendigen politischen Beziehungen beinhaltet den Austausch von relevanten Sachinformationen, Ressourcen als auch die wechselseitige politische Unterstützung zwischen den beteiligten organisatorischen Akteuren. Wobei mit Akteuren nicht nur die politischen Parteien, Behörden und legislativen und judikativen Institutionen des Staates gemeint sind, sondern auch die Interessensgruppen und Organisationen der sozialen Bewegungen der Zivilgesellschaft mit einschließt. Policy-Netzwerke in Politikfeldern bestehen folglich aus politischen Akteuren, die temporäre, themenabhängige Koalitionen bilden. Dahinter steht der Versuch, durch kollektives Handeln Einfluss auf die politischen Entscheidungen zu nehmen. Wesentlich bei derartigen Formierungen ist, dass sämtliche dauerhafte interaktive Beziehungen einschließlich der hierarchischen politischen Autoritäten auf dem Austausch zwischen den Partnern basieren – egal, ob sich diese nun symmetrisch oder asymmetrisch gegenüberstehen. Gegenseitige Abhängigkeit und direkte Beziehungen fungieren dabei als grundlegende Rahmenbedingungen auf deren Basis die kooperative Koordination von Einflussnahme und Strategie stattfindet (vgl. Knoke/Chen, 2008: 446 f.).

Obwohl der letztbeschriebene Policy-Zugang dem Verständnis von Politik in Organisationen und Kooperationen – wie er in der vorliegenden Arbeit angestrebt wird – schon sehr nahe kommt, bieten diese theoretischen Sichtweisen mit der primären Fokussierung auf die Kategorie Macht gerade aus einer OE-Perspektive noch keine ausreichende Erklärung für Politik in Organisationen oder auch die Funktionalität und Konsequenz einer Beteiligung von politischen AkteurInnen in Kooperationen.

Die Fokussierung auf Macht verleitet dazu, Mikropolitik oder die Beteiligung politischer AkteurInnen und deren Interventionen als reine Durchsetzungsstrategien machiavellistischen Zuschnittes zu betrachten.

Wie sich jedoch anhand des Fallbeispiels zeigen wird, spielen mehrdimensionale Aspekte, wie beispielsweise soziale Prozesse zwischen den KooperationspartnerInnen, der Umgang mit Vertrauen und gemeinsam vereinbarten Regelungen, die strukturelle Projektverankerung, die gemeinsame Entwicklung eines Steuerungsmodells, etc. eine komplementäre Rolle. D.h. Macht ist zwar eine zentrale Kategorie, sie muss jedoch immer auch im Kontext ihrer Anwendung und zielgerichteten Nutzung gesehen werden.

Crozier und *Friedberg* (Crozier/Friedberg, 1993) gehen bei der Definition von Macht in Organisationen von der grundlegenden Annahme aus, dass Macht mit den verfügbaren Möglichkeiten gleichgesetzt werden kann, durch die Individuen oder Gruppen auf andere AkteurInnen oder Gruppen in einer Organisation einwirken können. Macht und in weiterer Folge Politik in Organisationen entfaltet seine Wirkung über das Vorhandensein von Beziehungen zwischen zumindest zwei AkteurInnen, denen gemeinsam ist, dass sie die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung ihrer individuellen Interessen dann als höher einschätzen, wenn sie an der Verfolgung gemeinsamer Ziele gekoppelt sind und sich dadurch in ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis begeben (Crozier/Friedberg, 1993: 13 f.). Dadurch verliert Macht in Organisationen die Zuschreibung, aus rein egoistischen Motiven instrumentalisiert zu werden.

1.2. POLITISCHE PROZESSE IN ORGANISATIONEN: MIKROPOLITIK

Auch *Neuberger* schreibt in seinen Erläuterungen zur Mikropolitik „Macht ist nicht mit Herrschaft zu verwechseln“ (Neuberger, 1996: 70) und spricht in weiterer Folge explizit an, dass Macht zwar einer der zentralen Begriffe politischen Handelns ist, jedoch Mikropolitik eben nicht mit Machtmissbrauch innerhalb von Organisationen gleichgesetzt werden kann. Vielmehr geht es um die „Fähigkeit zu Handeln“ (Neuberger, 1996: 69), die die AkteurInnen innerhalb von Organisationen erst erhalten, wenn sie mit der notwendigen Macht ausgestattet sind.

Die Logik der Politik in Organisationen wird also dadurch charakterisiert, dass es den handelnden AkteurInnen darum geht, den jeweils eigenen Handlungsspielraum zu bewahren, vor Einschränkungen von außen abzusichern, sowie gleichzeitig mit geeigneten Mitteln den Einfluss zu erweitern und auszubauen (Crozier/Friedberg, 1993: 41 ff.). In dieser Betrachtungsweise verdeutlicht sich das Wesen der Macht in Organisationen. Erst ein Handlungsspielraum, in dem sich AkteurInnen innerhalb einer Organi-