

# Einflussreich und konfliktgeladen Netzwerke zwischen öffentlichen Verwaltungen

Holger Straßheim

Der vom Soziologen Manuel Castells geprägte Begriff der „Netzwerkgesellschaft“ ist längst Allgemeingut geworden. Netzwerke gelten in der Literatur häufig als kooperative Beziehungsformen, die auf Vertrauen basieren und sich durch Flexibilität und Innovationsfreundlichkeit auszeichnen. Sich ihrem Kooperationsdruck zu entziehen scheint schwierig, letztlich aber auch nicht wünschenswert. „Wir alle“, so äußert sich ein Interviewpartner in einer Studie zu Innovationsnetzwerken, „sind überzeugte Netzwerktäter“. Die Überlegenheit der Netzwerke gegenüber bürokratischen oder marktförmigen Arrangements hat dabei Züge eines nicht hinterfragten Mythos angenommen. Neuere Forschungen zeigen jedoch, dass Konflikte keine Ausnahme sind, sondern die Regel.

Wichtige Impulse für eine kritische Perspektive auf die „Netzwerkgesellschaft“ kommen derzeit aus der Forschung zu öffentlichen Verwaltungsnetzwerken. Auch das WZB hat in einem Projekt drei Netzwerke von lokalen Beschäftigungsverwaltungen miteinander verglichen. Die Vielfalt der Vernetzungsformen in der Verwaltung ist bemerkenswert. Nach konservativen Schätzungen existieren in Deutschland mehr als 400 Netzwerkorganisationen. Sie dienen dem Austausch von Behörden, Agenturen, Verwaltungen und anderen öffentlichen Organisationen oder der Kooperation mit privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Ihr Ziel ist es, für einen bestimmten Zeitraum stabile Koordinationsbeziehungen einzugehen: Entscheidungen abzustimmen, Dienstleistungen zu erstellen und Standards zu entwickeln. Städtenetzwerke wie „Cities for Climate Protection“ oder die „Climate Alliance“ repräsentieren einen internationalen Trend zur interadministrativen Kooperation.

In der Europäischen Union arbeiten schon lange Verwaltungs- und Regierungsorganisationen zusammen, um Einfluss auf Entscheidungsprozesse in der Europäischen Kommission nehmen zu können. Auch auf der nationalen und regionalen Ebene gibt es viele Aktivitäten: Netzwerke werden entweder durch die Beteiligten selbst oder durch Dritte gebildet. Während die Regierung in zentral regierten Staaten wie Frankreich und Großbritannien massiv die Aktivierung lokaler Vernetzungsprozesse fördert, kommen in föderalen und korporatistischen Systemen wie Deutschland sehr unterschiedliche, nichtstaatliche Akteure ins Spiel. Dabei kann es sich um Stiftungen handeln, aber auch zunehmend um Consulting-Firmen und Think-Tanks.

Was sind die Ziele dieser Netzwerke? In einer Befragung unter mehr als 200 amerikanischen Stadtverwaltungen gaben über 80 Prozent der Teilnehmer als Grund für ihre Vernetzung den Austausch von Wissen und Erfahrungen an. Darauf konzentrieren sich auch Netzwerke wie das bereits seit 1996 bestehende URBAN-Stadtentwicklungsnetzwerk in Deutschland. Seit Beginn der 1990er Jahre nimmt zugleich die Bedeutung von Leistungsmessungen und -vergleichen (Benchmarking) zwischen den Netzwerkmitgliedern als eine wettbewerbsorientierte Form des Informationsaustauschs und des Lernens von guten Praktiken zu. Sie führen in global agierenden Netzwerken zwischen öffentlichen Organisationen zu einer Transnationalisierung von Standards und Strategien im öffentlichen Sektor.

Netzwerke zwischen öffentlichen Verwaltungen sind besonders interessant, weil sie den Erkenntnissen der bisherigen Netzwerkforschung widersprechen. Gera-

**Summary:** The literature equates networks with cooperative and consensual modes of collaboration. However, current research shows that both conflict and power asymmetries are the rule rather than the exception. Based on a comparison of public management collaborations, basic mechanisms and effects of political processes in networks are being identified. Future research should systematically include this antagonistic dimension of collaborations to achieve a full picture of network politics.

**Kurzgefasst:** In der Literatur gelten Netzwerke häufig als eher kooperative und konsensorientierte Beziehungsformen. Neuere Forschungen zeigen jedoch, dass Machtasymmetrien und Konflikte in netzwerkförmigen Arrangements keine Ausnahme sind, sondern die Regel. Anhand von Kooperationen zwischen öffentlichen Verwaltungen lassen sich grundlegende Mechanismen und Einflusswege politischer Prozesse in Netzwerken sichtbar machen. Die Netzwerkforschung sollte diese antagonistische Dimension berücksichtigen, um die Reichweite von Netzwerkpolitik richtig einschätzen zu können.

de wegen der Gleichartigkeit der Akteure und der Ausrichtung auf den Austausch von Wissen und Problemlösungen gelten sie als konsensorientierte und routinierte Beziehungsformen. Die neuere Forschung hat in einer Vielzahl von Vergleichsstudien überraschende Ergebnisse aufgezeigt: Sie verweisen auf eine unterschätzte, hochgradig politisierte Seite administrativer Vernetzungsprozesse. Konflikte, implizite Hierarchien, Misstrauen und Machtungleichgewichte tauchen systematisch in allen Arten der öffentlichen Verwaltungsvernetzung auf.

Diese Ergebnisse werden auch durch die jüngst erschienene Studie des WZB zum Thema „Netzwerkpolitik“ bestätigt. Die Studie greift die Befunde eines Forschungsprojekts auf, das durch die Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde, und zieht daraus Konsequenzen für die neuere Regierungs- und Netzwerkforschung. In dem Projekt wurden drei Netzwerke zwischen lokalen Beschäftigungsverwaltungen verglichen, um sowohl den Koordinationsmechanismen innerhalb der Netzwerke als auch deren Einfluss auf die beteiligten Verwaltungsorganisationen nachzugehen. Zwischen 2000 und 2003, kurz bevor die bislang umfassendsten Reformen der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verabschiedet werden sollten, versammelten die Netzwerke „Beschäftigungsförderung in Kommunen“ (BiK), „Kommunen der Zukunft“ (KdZ) und das „Deutsch-Österreichische URBAN-Netzwerk“ zentrale Akteure des Politikfelds. Unter Beteiligung von Gewerkschaften, Stiftungen, der Bundesanstalt für Arbeit, den Kommunalverbänden, mehreren Bundes- und Landesministerien, Consulting-Unternehmen und wissenschaftlichen Experten kamen regelmäßig Mitarbeiter kommunaler Verwaltungen zusammen, um sich über Strategien und Instrumente der lokalen Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Stadtentwicklungspolitik auszutauschen.

Die Studie zeigt zum einen, dass Verwaltungsnetzwerke während ihrer Laufzeit früher oder später zu Austragungsorten politischer Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedsorganisationen werden. Dies gilt für alle untersuchten Fälle, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Gerade im Vernetzungsprozess werden die zuvor latenten Interessenunterschiede sichtbar und kommunizierbar. So entwickeln sich die auf einen offenen Erfahrungsaustausch ausgerichteten Netzwerke nach einer relativ konfliktarmen Anfangsphase zu Arenen politischer und organisatorischer Rivalitäten.

Das Netzwerk BiK verwandelte sich im Zuge eines Benchmarking-Verfahrens zum umkämpften Wissensmarkt, auf dem im Streben nach dem ersten Rang um Leistungsdefinitionen und Indikatoren gerungen wird. In allen drei Netzwerken verschärfen sich – anders als in der Literatur angenommen – die Asymmetrien und Hierarchien zwischen den Teilnehmern. In den Interviews bildeten sie Unterscheidungsmerkmale wie „Vorreiter“ und „Nachzügler“, „top level“, „mittleres Feld“ und „Fußvolk“ und schufen so ein Orientierungsfeld für den relativen Wert und die Rangposition der beteiligten Verwaltungen und ihrer Vertreter. Mehr noch: Durch Mehrfachmitgliedschaften gelang einigen Teilnehmern die Vernetzung der Netze und damit eine Vorteilsposition gegenüber den anderen Netzwerkmitgliedern. Eine solche „Vernetzung zweiter Ordnung“ kann als wichtiger Mechanismus für die Bildung grenzüberschreitender Netzwerkeiten gesehen werden.

Netzwerktheoretiker argumentieren, dass Mikropolitiken letztlich das Resultat einer gespaltenen Identität der Teilnehmer sind. In jedem Netzwerk liegt zwischen den individuellen Organisationsinteressen und dem kollektiven Netzwerkinteresse eine Sollbruchstelle. Hier verbirgt sich ein erhebliches Konfliktpotenzial. Zugleich stoßen diese Konflikte aber auch Prozesse der Positionierung und Neuorientierung unter den Mitgliedern an. Im Vergleich mehrerer Verwaltungsorganisationen lassen sich zahlreiche Netzwerkeinflüsse nachweisen: Dazu gehörte unter anderem die Erprobung beschäftigungspolitischer Instrumente, die Realisierung neuer lokaler Kooperationsstrukturen und die Etablierung einer gemeinsamen arbeitsmarktpolitischen Position gegenüber Bund und EU. Darüber hinaus gelingt es insbesondere den Mitgliedern des Benchmarking-Netzwerks, ihre Position in lokalpolitischen Machtkämpfen zu stärken, Informationsvorsprünge auszunutzen und unter Verweis auf die im Netzwerk erreichte Leistungsbilanz die eigenen Aktivitäten gegenüber ihren Kritikern zu rechtferti-

gen. Auf welche Weise dies jeweils geschieht und wie intensiv der lokale Netzwerkeinfluss ist, hängt dabei vom Interaktionsstil ab, der sich in dem jeweiligen Netzwerk durchsetzt. Ein entscheidender Unterschied ist, ob konkrete Problemerkahrungen oder abstrakte Leistungsindikatoren ausgetauscht werden. Verwaltungsnetzwerke begünstigen insofern die Verbreitung unterschiedlicher, häufig konkurrierender Kommunikations- und Vergleichskulturen.

Insgesamt zeigt die Studie: Öffentliche Verwaltungsnetzwerke sind, selbst wenn es nur um den Austausch von Wissen geht, einflussreich und konfliktgeladen. Für ihre Mitglieder haben diese Konflikte jedoch durchaus Orientierungswert. Anhand der im Netzwerk sichtbaren Interessendifferenzen lassen sich Positionierungen und Rangordnungen ablesen, Identitäten und Zugehörigkeiten formieren und neue Legitimationsmuster erschließen. Unter den Bedingungen zunehmender Unsicherheit etablieren Netzwerke, so ließe es sich mit Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe formulieren, einen gemeinsamen Raum zur produktiven und politisch folgenreichen Umwandlung gesellschaftlicher Antagonismen. Interessengegensätze und Gegnerschaften sind kein Ergebnis von Netzwerkversagen; vielmehr liegt es in der Logik von Netzwerken, diese politischen Spannungslinien eher noch zu verstärken und dadurch das Feld der Macht- und Koordinationsbeziehungen neu zu strukturieren. Eine solche kritische Perspektive hat Konsequenzen, die die Forschung – etwa wenn es um Expertennetzwerke im europäischen Verwaltungsraum geht – berücksichtigen sollte, will sie die Reichweite von Netzwerkpolitik nicht unterschätzen.

#### Literatur

Mouffe, Chantal: *Über das Politische: Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2007.

O'Leary, Rosemary/Blomgren Bingham, Lisa (Eds.): *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-first Century*. Washington D.C.: Georgetown University Press 2008.

Straßheim, Holger: *Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch*. Reihe „Modernes Regieren – Schriften zu einer neuen Regierungslehre“, Bd. 6. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2011.



[Foto: David Ausserhofer]

**Holger Straßheim** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Hier arbeitet er zu Fragen der Wohlfahrtsstaats-, Governance- und Wissensforschung, unter anderem in einem von der VolkswagenStiftung geförderten Kooperationsprojekt zwischen WZB und Humboldt-Universität zum internationalen Wandel von Wissensordnungen. Bis 2010 forschte er in der WZB-Abteilung Kulturelle Quellen von Neuheit.

[holger.strassheim@sowi.hu-berlin.de](mailto:holger.strassheim@sowi.hu-berlin.de)