

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Ludger Kolhoff *Hrsg.*

Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft II



Springer VS

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Reihe herausgegeben von

Klaus Grunwald, Fakultät Sozialwesen, Duale Hochschule BW Stuttgart, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

Ludger Kolhoff, Fakultät Soziale Arbeit, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Wolfenbüttel, Niedersachsen, Deutschland

Beiratsmitglieder

Holger Backhaus-Maul, Philosophische Fakultät III, Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale), Sachsen-Anhalt, Deutschland

Waltraud Grillitsch, Fachhochschule Kärnten, Feldkirchen, Österreich

Marlies Fröse, Evangelische Hochschule Dresden, Dresden, Sachsen, Deutschland

Michael Herzka, Berner Fachhochschule, Bern, Schweiz

Andreas Langer, Department Soziale Arbeit, HAW Hamburg, Hamburg, Deutschland

Wolf-Rainer Wendt, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

Peter Zängl, Beratung, Coaching und Sozialmanagement, FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit, Olten, Schweiz

Die Buchreihe „Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement“ widmet sich der Darstellung und kritischen Diskussion von theoretischen Konzepten und Fragestellungen aus Wissenschaft, Forschung und Praxis der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements. Monographien und Sammelbände thematisieren aktuelle Diskurse und Forschungen aus relevanten wissenschaftlichen (Teil-) Disziplinen (wie z. B. Soziale Arbeit, Sozialwirtschaftslehre, Sozialmanagement, Organisationssoziologie und -psychologie, Ethik, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, ...). Bearbeitet werden weiterhin methodische Fragen sowie Herausforderungen der Sozialwirtschaft im Allgemeinen und sozialwirtschaftlicher Unternehmen im Besonderen. Die Bände richten sich an Lehrende und Teilnehmer_innen von Masterstudiengängen der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements sowie an Fach- und Führungskräfte.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15474>

Ludger Kolhoff
(Hrsg.)

Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft II

 Springer VS

Hrsg.

Ludger Kolhoff
Ostfalia Hochschule für angewandte
Wissenschaften, Hochschule
Braunschweig/Wolfenbüttel
Wolfenbüttel, Deutschland

ISSN 2569-2127

ISSN 2569-2135 (electronic)

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

ISBN 978-3-658-25914-3

ISBN 978-3-658-25915-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-25915-0>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Verantwortlich im Verlag: Stefanie Laux

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft (BAG SMSW) e. V. als Vertretung der Lehrenden und Forschenden an Hochschulen im Bereich Sozialmanagement/Sozialwirtschaft dient als Plattform für aktuelle Diskurse des Sozialmanagements und der Sozialwirtschaft¹. Dazu veranstaltet sie Fachtagungen und Kongresse. Nachdem in der Publikation „Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I“ die Fachtagungen der BAG SMSW aus den Jahren 2015 und 2016 dokumentiert wurden, werden in dieser Publikation Beiträge aus den von der BAG SMSW in den Jahren 2017 und 2018 durchgeführten Fachtagungen dokumentiert:

- „Kompetenzen und Ermöglichungsstrukturen an der Schnittstelle von Sozial- und Publicmanagement“ (Fulda 2017)
- Sozialwirtschaft und Sozialplanung im lokalen Raum (Hamburg 2017)
- Finanzielle Ressourcen der Sozialwirtschaft (Berlin 2017)
- Care: Bezahlte und unbezahlte sozialwirtschaftliche Versorgung (Wolfenbüttel 2018)

Im ersten Teil dieses Bandes werden „Kompetenzen und Ermöglichungsstrukturen an der Schnittstelle von Sozial- und Publicmanagement“ diskutiert.

¹Mitglieder des geschäftsführenden Vorstands der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft (BAG SMW) e. V. sind: Prof. Dr. Ludger Kolhoff (Vorsitzender), Prof. Dr. Andrea Tabatt-Hirschfeldt und Prof. Dr. Andreas Langer (stellvertretende Vorsitzende).

Dem erweiterten Vorstand gehören an: Prof. Dr. Michael Brodowski, Prof. Dr. Susanne A. Dreas, Prof. Dr. Beate Finis Siegler, Prof. Dr. Klaus Grunwald, Prof. Dr. Sebastian Noll, Prof. Dr. Monika Sagmeister, Prof. Dr. Bettina Stoll, Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt und Prof. Dr. Susanne Vaudt.

Herbert Schubert weist in seinem Beitrag „Reframing des Public und Social Management durch den neuen Governancediskurs“ auf eine Abnahme von Top-Down-Führungsmustern und eine Zunahme partizipatorischer und interaktiver Formen der Politikgestaltung hin, da Akteure aus unterschiedlichen Feldern einbezogen werden und kommunale Agenturen das Zusammenspiel eher koordinieren als steuern. Den Wandel der Steuerungsformen von der hierarchischen Öffentlichen Verwaltung über die Marktorientierung des Public Management hin zur Public Governance bezeichnet er als Reframing des Public und Social Managements, durch das Steuerungsprozesse wirksamer werden.

Auch *Jürgen StremLOW* geht in seinem Aufsatz „New Public Governance in der Alterspolitik von Schweizer Gemeinden und Städten – erste Ansätze und Entwicklungspfade“ davon aus, dass die Gestaltung sozialer Dienstleistungen immer weniger in den traditionellen Strukturen staatlicher Steuerung bewältigt werden kann und stattdessen in Netzwerken Lösungen unter der Federführung des Staates ausgehandelt werden. Jürgen StremLOW präsentiert im Bereich der kommunalen Alterspolitik der Schweiz erste einschlägige Ansätze von New Public Governance. (Er hat hierzu politische Verantwortliche oder Fachpersonen im Zuständigkeitsbereich der Alterspolitik aus ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden befragt.)

Frank Unger weist in seinem Beitrag „Lebenslanges Lernen in der Öffentlichen Verwaltung fördern: Bedarfserhebung und Handlungsansätze zur Entwicklung von Modulen wissenschaftlicher Weiterbildung“ darauf hin, dass auch in der öffentlichen Verwaltung erlerntes Wissen immer seltener ausreichen wird, um neue Anforderungen bewältigen zu können. Er präsentiert Perspektiven von wissenschaftlicher Weiterbildung in der Öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung von Blended-Learning-Angeboten. Am Beispiel der Untersuchung einer Öffentlichen Verwaltung zur Entwicklung wissenschaftlicher Weiterbildungsangebote werden Anforderungen dargestellt und Handlungsmöglichkeiten diskutiert.

Im zweiten Teil wird die „Sozialwirtschaft und Sozialplanung im lokalen Raum“ thematisiert.

Andreas Langer verweist in seinem einführenden Beitrag „Sozialraumorientierte Sozialplanung als neue Dominanz lokaler Sozialadministration oder partizipatives Lokal-Governance?“ auf aktuelle Fragen der sozialwirtschaftlichen Dienstleistungserbringung und skizziert die Hintergründe, vor denen sich zwei alternative Antworten zu der Sozialplanung der Zukunft bewegen: 1) Ob Sozialplanung verstärkt als integrierter Steuerungsmodus im Sinne einer lokalen,

partizipativen Governance zum Erfolg führt? 2) Ob sich der öffentliche Träger wieder verstärkt ins Zentrum der Steuerung und Planung rückt?

Holger Wunderlich geht in seinem Beitrag „Kommunale Sozialpolitik, strategische Sozialplanung und politisches Agenda-Setting“ der Frage nach, ob und ggf. wie Sozialplanung den politischen Prozess, insbesondere das politische Agenda-Setting, in den Städten, Kreisen und Gemeinden beeinflussen kann. Wichtig, so eine Schlussfolgerung des Beitrags, ist das Bewusstsein für die unterschiedlichen Ebenen von kommunaler (Sozial-) Planung: 1) handlungsfeld-orientierte Sozialplanung, 2) strategisch-integrative Sozialplanung und 3) integrative kommunale Planung. Im Fokus seines Beitrags steht die strategische Ebene von Sozialplanung. Entwickelt wird ein Verständnis einer strategisch-integrativen Sozialplanung, die als Kontextsteuerung interpretiert wird.

Herbert Schubert erläutert in seinem Beitrag „Zur Schnittstelle von Sozialwirtschaft und Sozialplanung“ das aktuelle Sozialplanungsverständnis, mit der die kommunale Sozialverwaltung in der Lage ist, soziale Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren. Er nimmt die Schnittstelle von Sozialwirtschaft und Sozialplanung in den Blick und fordert neue Beteiligungsformate für Bürgerinnen und Bürgern und ihre Selbsthilfeverbände, damit die Sozialplanung dezentral Anschluss an die Stakeholder in den Sozialräumen und Planungsräumen finden kann.

Nachdem in den drei vorherigen Beiträgen das Thema Sozialplanung im Mittelpunkt stand, zeigt *Ludger Kolhoff* in seinem Beitrag „Planung und Implementierung von sozialraumorientierten Projekten und Arbeitsansätzen“ anhand von zwei Beispielen, wie sozialraumorientierte Projekte geplant und implementiert werden können. Im ersten Beispiel wird das Braunschweiger Projekt „Stadtteil in der Schule“ vorgestellt, dessen strategische Planung sich an den Strukturen der Sozialräume der beteiligten Schulen orientiert. Im zweiten Beispiel geht es um die „Implementierung von sozialraumorientierten Arbeitsansätzen in der Behindertenhilfe“, die sich an den Interessen und Erwartungen der Menschen mit Behinderung ausrichten.

Im dritten Teil werden die „finanziellen Ressourcen der Sozialwirtschaft“ behandelt.

Ludger Kolhoff skizziert die Grundstrukturen der „öffentlichen Finanzierung der Sozialwirtschaft“, die direkt über Zuwendungen, Subventionen und öffentliche Aufträge und (überwiegend) indirekt über Leistungsentgelte erfolgen kann. (Zuwendungen werden bewilligt, Leistungsentgelte und kommunale

Subventionen ausgehandelt und öffentliche Aufträge auf der Grundlage von Ausschreibungen vergeben.)

Sebastian Noll widmet sich in seinem Beitrag „Finanzierung der Behindertenhilfe – Zu den Kräfteverschiebungen im sozialrechtlichen Leistungsdreieck durch das Bundesteilhabegesetz“, den Veränderungen, die das Bundesteilhabegesetz auf die Akteurskonstellation aus Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsempfänger haben dürfte. Er vermutet, dass die öffentlich-rechtlichen Leistungsträger und die Menschen mit Behinderung eher zu den Gewinnern und die Leistungserbringer eher zu den Verlierern zählen dürften, wobei viele Fragen und Details noch bis zum Starttermin 2020 zu klären sind.

Susanne Vaudt untersucht in ihrem Beitrag „Finanzierung der Sozialen Schuldnerberatung“, inwiefern neben Intervention auch die Präventionsarbeit Sozialer Schuldnerberatungsstellen öffentlich refinanziert wird. Sie geht dieser Frage am Beispiel der Sozialen Schuldnerberatung in Hamburg nach, da sich hier die Finanzierung strukturell geändert hat.

Im vierten Teil wird schließlich das Thema „Care: Bezahlte und unbezahlte sozialwirtschaftliche Versorgung“ behandelt.

Wolf Rainer Wendt weist in seinem Beitrag „Care Economy: Wir alle sind Wirte und Wirtinnen in Belangen der sozialen Versorgung“ darauf hin, dass soziale und gesundheitliche Versorgung eine Gemeinschaftsaufgabe ist. Neben der Breite des Bedarfs nimmt er auch die Ressourcen in den Blick, die zu einem Großteil informell vorliegen und in Interaktion öffentlicher, ziviler und privater Akteure der Daseinsvorsorge erschlossen werden können. Institutionelle Versorger sollten mit den individuell Sorgenden zusammenwirken und formelle dienstliche Leistungen sollten an informelle Sorgearbeit anknüpfen.

Susanne A. Dreas möchte in ihrem Beitrag „Zum Verhältnis von Gender und Care oder: Warum ist Sorgearbeit weiblich?“ die kulturell-historische Verknüpfung von Gender und Care nachzeichnen und eine Erklärung dafür liefern, warum dieser Zusammenhang bis heute so wirkmächtig ist. Die enge Verflechtung von Gender und Care wird anhand empirischer Daten untermauert. Der Beitrag endet mit Überlegungen, wie eine geschlechtergerechte Reorganisation und gesellschaftliche Aufwertung von Care Work gelingen kann.

Uwe Bettig und *Maria Krüger* setzten sich in ihrem Beitrag „Care – pflegewirtschaftliche Herausforderungen“, mit dem Care-Markt in Deutschland auseinander und beleuchten die Probleme des Fachkräftemangels und die Situation der in der

Pflege tätigen Personen. Um drohende Versorgungslücken in der pflegerischen Versorgung zu vermeiden, werden zwei Lösungen zum Fachkräftemangel in der Pflege (Einsatz von MigrantInnen, Etablierung bedarfsgerechter Pflegesysteme nach dem Vorbild Skandinaviens) vorgestellt und diskutiert.

Ursula Weber skizziert in ihrem Beitrag „Care im bürgerschaftlichen Engagement und ziviler Partizipation mit Blick auf die neue Welt der Pflegestärkungsgesetze und die Unterstützungsangebote-Verordnung (UstA-VO) in Baden-Württemberg“ den Eigensinn und die Größenordnung des bürgerschaftlichen, freiwilligen Engagements und spitzt es auf den Aspekt von Care im bürgerschaftlichen Engagement zu. An den Pflegestärkungsgesetzen und an der aktuellen Unterstützungsangebote-Verordnung (UstA-VO) des Landes Baden-Württemberg wird exemplarisch dargelegt und diskutiert, dass gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle in der Ausgestaltung von Engagement-Strukturen spielen.

Der Beitrag von *Ludger Kolhoff* zum Thema „Care im informellen Sektor“ schließt die Publikation ab. Er geht auf die bundesdeutsche Adaption des in der entwicklungspolitischen Diskussion geprägten Begriffes informeller Sektor ein und auf Careansätze im informellen Sektor am Beispiel der Pflege, dem Aufbau von Unterstützungsnetzwerken und der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

Wolfenbüttel
im Winter 2018

Ludger Kolhoff
Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft
Sozialmanagement/Sozialwirtschaft an
Hochschulen e. V.

Inhaltsverzeichnis

Teil I Kompetenzen und Ermöglichungsstrukturen an der Schnittstelle von Sozial- und Publicmanagement

Reframing des Public und Social Management durch den neuen Governancediskurs	3
Herbert Schubert	
New Public Governance in der Alterspolitik von Schweizer Gemeinden und Städten – erste Ansätze und Entwicklungspfade	19
Jürgen StremLOW	
Lebenslanges Lernen in der Öffentlichen Verwaltung fördern: Bedarfserhebung und Handlungsansätze zur Entwicklung von Modulen wissenschaftlicher Weiterbildung	35
Frank Unger	

Teil II Sozialwirtschaft und Sozialplanung im lokalen Raum

Sozialraumorientierte Sozialplanung als neue Dominanz lokaler Sozialadministration oder partizipatives Lokal-Governance?	59
Andreas Langer	
Kommunale Sozialpolitik, strategische Sozialplanung und politisches Agenda-Setting	77
Holger Wunderlich	
Zur Schnittstelle von Sozialwirtschaft und Sozialplanung	121
Herbert Schubert	

Planung und Implementierung von sozialraumorientierten Projekten und Arbeitsansätzen	139
Ludger Kolhoff	
Teil III Finanzielle Ressourcen der Sozialwirtschaft	
Öffentliche Finanzierung der Sozialwirtschaft	155
Ludger Kolhoff	
Finanzierung der Behindertenhilfe – Zu den Kräfteverschiebungen im sozialrechtlichen Leistungsdreieck durch das Bundesteilhabegesetz	171
Sebastian Noll	
Finanzierung der Sozialen Schuldnerberatung	183
Susanne Vaudt	
Teil IV Care: Bezahlte und unbezahlte sozialwirtschaftliche Versorgung	
Care Economy: Wir alle sind Wirte und Wirtinnen in Belangen der sozialen Versorgung	207
Wolf Rainer Wendt	
Zum Verhältnis von Gender und Care oder: Warum ist Sorgearbeit weiblich?	223
Susanne A. Dreas	
Care – pflegewirtschaftliche Herausforderungen	241
Uwe Bettig und Maria Krüger	
Care im bürgerschaftlichen Engagement und ziviler Partizipation mit Blick auf die neue Welt der Pflegestärkungsgesetze und die UstA-VO in Baden-Württemberg	251
Ursula Weber	
Care im informellen Sektor	273
Ludger Kolhoff	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	289

Teil I
Kompetenzen und
Ermöglichungsstrukturen an
der Schnittstelle von Sozial- und
Publicmanagement



Reframing des Public und Social Management durch den neuen Governancediskurs

Herbert Schubert

Zusammenfassung

Im Beitrag wird gezeigt, dass der Wandel der Steuerungsformen in der Kommune vom hierarchischen Modus der Öffentlichen Verwaltung über den Marktfokus des Public Management hin zur Public Governance als Reframing – als neue Rahmung – verstanden werden kann, durch die der Steuerungsprozess wirksamer wird. Die Interdependenz unter den Stakeholdern als Folie der Steuerung anzulegen, wie das in der Public Governance der Fall ist, erhöht in der Sozialwirtschaft beispielsweise den Adressatennutzen. Beim Reframing werden auf der strukturellen Ebene neue Regeln, Prozeduren und Aufbauorganisationen entwickelt, auf der Ebene der Humanressourcen werden die Beteiligten zur interdisziplinären, Fachbereichsgrenzen überschreitenden Kooperation befähigt, auf der kommunalpolitischen Ebene neue Verhandlungsformen zwischen den beteiligten Akteuren vereinbart und auf der symbolischen Ebene neue Symbole und Narrative geschaffen. Die abgeleitete Checkliste bietet den kommunalen und sozialwirtschaftlichen Akteuren Orientierungsfragen an, damit der gemeinsame Übergang zur Steuerungslogik der Public Governance gelingen kann.

H. Schubert (✉)
TH Köln, Köln, Deutschland
E-Mail: herbert.schubert@sozial-raum-management.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
L. Kolhoff (Hrsg.), *Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft II*,
Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-25915-0_1

1 New Public Governance als aktuelle Leitlinie des modernisierten kommunalen Handelns

Das kommunale Regime – im Sinn von Regieren, Leiten und Lenken einer Gebietskörperschaft – hat sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte deutlich verändert. Während Top-Down-Führungsmuster abgenommen haben, war eine Zunahme partizipatorischer und interaktiver Formen der Politikgestaltung zu verzeichnen. Dieser Prozess wurde mit einem Entwicklungsmodell dargestellt, das zwei Stufen kommunaler Modernisierung beinhaltet (vgl. Osborne 2006): Danach haben sich die Formen des kommunalen Regierens im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ausgehend vom – seit den 1950er Jahren – vorherrschenden Typ der hierarchischen Öffentlichen Verwaltung (Public Administration) über die ökonomische Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell (Public Management) in den 1990er Jahren zur aktuell verfolgten Leitlinie der New Public Governance verschoben (vgl. Osborne 2010).

Im Verlauf dieses Prozesses nehmen sowohl die Steuerungspraxis der Kommunen als auch die Strategien sozialwirtschaftlicher Unternehmen einen hybriden Charakter an: Die Logiken rechtlicher Grundlagen (Dimension: Staat), des neoliberal fundierten Managements (Dimension: Markt) und der Partizipation von Stakeholdern (Dimension: Bürgergesellschaft) kommen in den Alltagsroutinen vermischt zur Anwendung. Denn die sozialwirtschaftlichen Organisationen sind zugleich Dienstleister des Staates, sozialmarkt- und kundenorientiert und ermöglichen als Moderator in den Lebenswelten der Adressatinnen und Adressaten Teilhabechancen (vgl. Wasel und Haas 2017, S. 376 f.).

Unter einer längerfristigen Perspektive verschiebt sich der Fokus sukzessive trotz hybridem Mix. Wasel und Haas haben die Chronologie der Entwicklungsabfolge der intermediären Steuerung im sozialpolitischen Kontext schon seit dem 19. Jahrhundert als Oszillation zwischen den Polen der Triade Staat, Markt und Bürgergesellschaft gekennzeichnet: Danach verschiebt sich die Steuerung seit den 1960er Jahren kontinuierlich vom Staats- zum Marktfokus und in den 2000er Jahren weiter zu einem bürgerschaftlichen Orientierungskern (vgl. Wasel und Haas 2017, S. 377; vgl. Abb. 1).

1.1 Die Logik des Public Management

Durch das New Public Management, das in Deutschland in den 1990er Jahren unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ Einzug hielt, wurden die

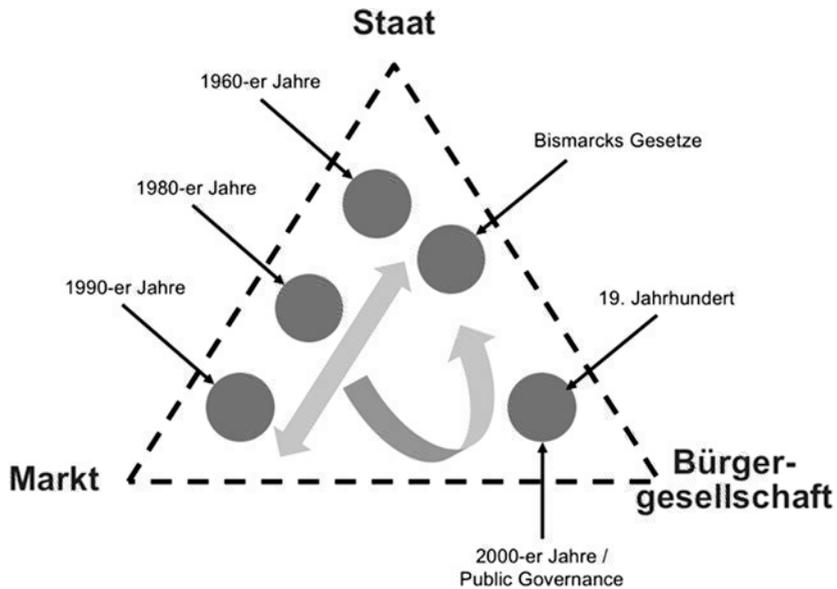


Abb. 1 Chronologie intermediärer Steuerung. (Quelle: verändert nach Wasel und Haas 2017, S. 377)

Richtlinien der öffentlichen Verwaltung nicht außer Kraft gesetzt, sondern ökonomisch überformt. Der Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Techniken des Managements aus dem privatwirtschaftlichen Sektor in das kommunale Handeln lag die Erwartung zugrunde, dass das Leistungsvermögen der Dienste und Einrichtungen der Sozialwirtschaft sowohl effizienter als auch effektiver wird. Mit der Aufgabe des Selbstkostendeckungsprinzips und der gezielten Förderung des Wettbewerbs mussten die sozialwirtschaftlichen Unternehmen neue Perspektiven entwickeln – das Verständnis des subsidiären Versorgungsauftrages verschob sich zu einer Kundenorientierung (vgl. Wasel und Haas 2017, S. 317). Von den Trägern der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt: Im Rahmen einer Outputsteuerung müssen Dienstleistungen seitdem sowohl von der Kostenseite her gesteuert als auch von der Ergebnisseite her evaluiert werden. Das Controlling, das zuvor bei der öffentlichen Verwaltung lag, wurde in die Organisationen der Sozialwirtschaft hinein verlagert.

Mit der Betonung von Instrumenten wie beispielsweise Kontraktmanagement, Wirkungsmessung und Benchmarking präsentierte sich das Neue Steuerungsmodell in der Tradition der neoklassischen Ökonomie und der Rational Choice Theorie (vgl. Crouch 2011, S. 34 ff.): Für das Erbringen von Dienstleistungen in der Kommune wurde die Flexibilität und Effizienz des neoliberalen Unternehmens zum Maßstab erklärt. Die Unternehmen der Sozialwirtschaft müssen im Stadtteil und im Wohnquartier unter dieser Leitlinie marktförmig agieren – ihre Leistungen werden nach der Qualität und den finanziellen Vorgaben definiert. Zugleich wurde die Zuwendung öffentlicher Mittel in ein marktförmiges Wettbewerbsmodell eingebettet und kennwertbezogen kontraktiert (vgl. Dahme und Wohlfahrt 2000).

Weitgehend ausgeblendet wurde dabei das pluralistische Geflecht von Ressourcen und Interessen in den Sozialräumen der Kommune, die von freiwilligen Initiativen über privates Engagement bis zu den Traditionen freigemeinnütziger Träger reichen. Eine Fokussierung auf die Dichotomie von Verwaltung und Management wird der besonderen Situation in der Sozialwirtschaft deshalb nicht gerecht. Im notwendigen Anschluss an die Lebenswelten der Adressatinnen sowie Adressaten und wegen der dafür teilweise erforderlichen Kooperation unter den sozialwirtschaftlichen Dienstleistern gewann der Steuerungsansatz der Public Governance an Bedeutung (vgl. Schubert 2018b, S. 5 f.).

1.2 Die Logik der Public Governance

Im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts vollzog sich die zweite Stufe der Modernisierung – im Fachdiskurs wird der neue Steuerungsmodus als „New Public Governance“ bezeichnet (vgl. Osborne 2006). Unter dieser Governance-Perspektive werden die unabhängigen, aber interdependenten Akteure aus unterschiedlichen organisationalen Feldern mit jeweils eigener Handlungsrationalität – die sogenannten Stakeholder – einbezogen (vgl. Benz 2004). Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten nehmen zu, weil die kommunalen Agenturen ihre traditionelle hierarchische Rolle zurücknehmen und das Zusammenspiel nach verabredeten Regeln eher koordinieren als steuern.

Die Logik der Public Governance setzt auf den Ausbau von lokalen Arenen der Partizipation, in denen der dialogische Austausch der öffentlichen und privaten Akteure über die reine Wahldemokratie hinaus gefördert wird. Governance soll Legitimität im Rahmen der Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Ressourcen, Energien und Ideen in der Kommune erzielen: „At the bottom of this new participatory trend we have the notion of active citizenship that tends

to replace the liberal notion of citizenship that conceives the citizen as a passive bearer of legal rights“ (Torfing und Triantafillou 2013, S. 16).

Die Steuerung kommunaler Belange erfolgt nicht mehr monozentral allein durch die kommunale Verwaltung, sondern es bilden sich netzförmige Steuerungsinstrumente heraus, mit denen die Sozialraumentwicklung und die soziale Dienstleistungsproduktion in die Mitverantwortung der beteiligten Stakeholder gelegt wird – über ihre kooperativen Verbünde übernehmen sie auch Steuerungsfunktionen. Torfing und Triantafillou bezeichnen die Situation daher als „Multi-Actor Collaboration“ (Torfing und Triantafillou 2013, S. 17). Indem Governance als „increased collaboration between different levels and organizations within the public sector and increased collaboration between the public and private sectors“ verstanden wird (Torfing und Triantafillou 2013, S. 18), werden die lokalen Akteure zur partizipativen Mitgestaltung von lokalen Lösungen anerkannt.

1.3 Das Profil der Governance im Vergleich

Im Vergleich der skizzierten Entwicklungsstufen lässt sich das Profil erkennen, das den Governance-Ansatz prägt (vgl. Osborne 2006, S. 383; vgl. Tab. 1): Die theoretischen Grundlagen sind vor allem in der Organisationssoziologie und Netzwerktheorie verankert. Die ökonomische Rationalität von Managementtheorien, die dem Neuen Steuerungsmodell zugrunde liegt, spielt eine untergeordnete Rolle. Dem traditionellen Verständnis des kommunalen Handelns – mit einer monozentralen Perspektive der öffentlichen Verwaltung – und der ökonomisierten Fortentwicklung – mit dem Postulat einer Trennung von Staat und Privaten im New Public Management – setzt die Governancelogik die pluralistische Perspektive eines polyzentrischen Handlungszusammenhangs gegenüber. Während die Neue Steuerung den Fokus auf das intraorganisationale Management gerichtet hatte, weitet sich die Perspektive der Governance zur interorganisationalen Kooperation und Koordination in den Sozialräumen der Kommune auf.

Die Gewichte verschieben sich von den politischen Vorgaben und über den Managementfokus hin zur Betonung der Dienstleistungs-Koproduktion, indem der Nutzen für die Adressatinnen und Adressaten einen besonderen Stellenwert erhält. Dabei verändert sich auch die Stellung der Akteure: Während sie in der Logik der öffentlichen Verwaltung lediglich Agenten des Prinzipals Kommune darstellen und im ökonomischen Verständnis zu unabhängigen Anbietern und Konkurrenten auf dem Sozialmarkt erklärt werden, löst sich das Konzept der Governance von der Atomisierung der Akteure – es wendet sich ins Gegenteil:

Tab. 1 Elemente der New Public Governance im Kontrast zur Public Administration und zum New Public Management

Schlüssel-Elemente	Theoretische Grundlagen	Verständnis staatl. Handelns	Fokus	Gewichtung	Beziehung zu Partnern	Steuerungsmechanismen	Werte-basis
Öffentl. Verwaltung	Politik- und Verwaltungswissenschaft	Einheitlich, mono-zentral	Politisches System	Implementierung politischer Vorgaben	Strikte Prinzipal-Agenten-Beziehung	Hierarchie	Ethos des öffentlichen Dienstes
New Public Management (Neue Steuerung)	Rational Choice, Management-theorien	Trennung Staat und Private	Intra-organisatoriales Management	Input und Output der Dienstleistungen	Unabhängige, atomisierte Anbieter, Markt mit Wettbewerb	Markt mit klassischen und neoklassischen Verträgen	Wirksamkeit von Konkurrenz und Markt
New Public Governance	Organisationssoziologie und Netzwerktheorie	Pluralistisch, polyzentrisch	Inter-organisatorische Kooperation	Dienstleistungszesse, Nutzen und Wirkungen	Horizontale Prozessketten, längerfristige Interdependenz der Akteure	Vertrauen und relationale (Netz-) Verträge	Neo-Korporatismus; Einbindung aller lokaler Interessen

Quelle: eigene Übersetzung von Osborne (2006, S. 383)

die Interdependenz der Stakeholder wird in der kommunalen Daseinsvorsorge zu einem Steuerungsfaktor.

Das hat Konsequenzen für die Steuerungsmechanismen: Statt auf die Hierarchie der öffentlichen Verwaltung und auf die klassischen sowie neoklassischen Verträge der Marktlogik des Public Management zu setzen, baut der Governance-Ansatz auf dem gegenseitigen Vertrauen unter den Akteuren auf und bevorzugt die horizontale Koordination ihres Netzverbunds. Eine deutliche Differenz tritt auch in der Wertebasis zutage. Weder der Ethos des Dienens der öffentlichen Verwaltung noch der Glauben an die ökonomische Effizienz spielen in der Public Governance eine Rolle. Stattdessen herrscht eine neo-korporatistische Haltung vor, nach der die Interessen und Anspruchsgruppen in der Kommune einzubeziehen sind und an kommunalpolitischen Entscheidungen teilhaben sollen.

1.4 Netzwerk als Modus Operandi der Public Governance

Die skizzierte Verschiebung lässt sich mit der Metapher der russischen Puppe „Matroschka“ symbolisieren. Wie bei den ineinander verschachtelten Holzfiguren verschwindet der jeweilig alte kommunale Steuerungstyp nicht, sondern bleibt im Kontext des neuen in hybrider Form erhalten. Die Public Governance ersetzt somit weder das Instrumentarium des Managements noch die traditionelle administrative Steuerung, sondern die drei Leitlinien bilden einen komplexen Steuerungsmix, in dem sowohl Leitlinien der öffentlichen Verwaltung als auch ökonomische Prinzipien der Neuen Steuerung unter dem Rahmen der breiten Stakeholder-Beteiligung der New Public Governance integriert werden. Wasel und Haas beschreiben die Situation folgendermaßen (2017, S. 376):

„Daraus ergeben sich hybride Anforderungen. Ein Sozialunternehmen agiert als klassisch subsidiärer Träger im Rahmen staatlicher Steuerung oder als Teilnehmer des freien Marktes oder im Rahmen bürgergesellschaftlichen Engagements“.

Mit der neuen Leitlinie der Public Governance wird die hierarchische Steuerung in der Kommune gedämpft und im Kontext horizontaler sowie dezentralisierter Formen der Partizipation neu interpretiert. Die kommunalen Entscheidungsprozesse basieren zunehmend auf Verhandlungen, in die alle relevanten Akteure aus Politik und anderen gesellschaftlichen Feldern einbezogen werden. Für die Sozialwirtschaft bedeutet das: Unter Berücksichtigung der Handlungsrationalität und -kapazität der sozialwirtschaftlichen Akteure werden sowohl die Fragen des

Bedarfs als auch die Umsetzung der Bedarfsdeckung in institutionellen Arrangements verhandelt, die auf der Grundlage des Netzwerkkonzepts gestaltet werden (vgl. Osborne 2010, S. 9). Der Netzwerkmodus überwindet dabei sowohl die vertikale Hierarchisierung als auch die horizontale Versäulung der Fachressorts (vgl. Schubert 2018a, S. 11 f.).

Durch die Anerkennung der Interdependenz unter den Stakeholdern in der Sozialwirtschaft lassen sich den Netzwerken unterschiedliche fachliche Kompetenzen bündeln und verknüpfen (vgl. Abb. 2). In den Netzwerken Frühe Hilfen nach dem Bundeskinderschutzgesetz wird beispielsweise professionelles Know-how aus dem Gesundheits- Jugendhilfe- und Sozialbereich verbunden. Das abgestimmte Handeln im Verbund führt zu einer integrierten und verbesserten



Abb. 2 Wirkungsgestaltung sozialwirtschaftlicher Governance-Netzwerke. (Quelle: eigene Darstellung)

Produktqualität, was zu einer Erhöhung des Nutzens koordinierter Dienstleistungen für die Adressatinnen und Adressaten beiträgt.

Vor diesem Hintergrund trägt die Logik der Public Governance dazu bei, dass sich die Machtverhältnisse in der Kommune sowie in ihren Sozialräumen verschieben und der Einfluss einer direktiven öffentlichen Verwaltung und einer rein ökonomisch fundierten Steuerung in eine neue Balance gebracht wird. Im Dreiklang neu kalibriert bilden die kommunale Administration (mit den rechtlichen Grundlagen), das ökonomische Management (mit einem angemessenen Blick auf die Adressatinnen und Adressaten als Kunden) und die lokale Public Governance (mit der Befähigung lokaler Netzwerke zur interdependent koordinierten Steuerung der Bedarfsdeckung) einen geeigneten Rahmen für die kommunale Entwicklung in der spätmodernen Gesellschaft.

2 Public Governance als Reframing des Public und Social Managements

2.1 Dimensionen des Reframings

Der skizzierte Prozess von Änderungen des Steuerungsfokus in der Sozialwirtschaft lässt sich auch als „*Reframing*“ beschreiben, was beispielsweise in der systemischen Psychotherapie die Umdeutung zu einer neuen Metapher bedeutet, wodurch der Situation eine andere Bedeutung und ein anderer Sinn zugewiesen wird (vgl. Bandler und Grinder 2000). Im Fall der Sozialwirtschaft handelt es sich um eine neue Rahmung der Steuerungsmuster in der kommunalen Daseinsvorsorge. Der traditionelle Rahmen der Verwaltung, der auf der Metapher der Hierarchie basiert, wurde gegen Ende des 20. Jahrhunderts mit dem Rahmen der betriebswirtschaftlichen Managementlogik neu gefasst, der die Metapher des Marktaustausches zugrunde liegt. Mit dem neuen Rahmen der Public Governance wird zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Metapher des interdependenten Netzwerks in den Blickpunkt gerückt (vgl. Abb. 3).

Aus der Perspektive der Organisationswissenschaften lässt sich das Reframing von vier Dimensionen kennzeichnen (vgl. Bolman und Deal 2013):

- Auf der *strukturellen Ebene* werden neue Regeln, Prozeduren und Aufbauorganisationen – wie Netzwerke und moderierte Austauschformen – geschaffen, um die Ziele an den Bedarf anzupassen und das Rollen- und Beziehungsgefüge sowie die arbeitsteilige Kooperation neu zu gestalten.

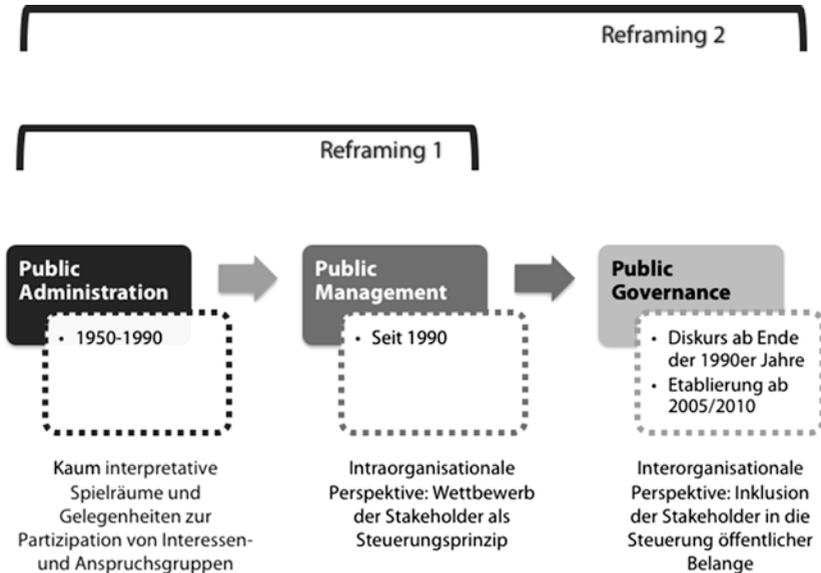


Abb. 3 Neue Rahmungen – von der verwalteten zur modernisierten Kommune. (Quelle: eigene Darstellung)

- Auf der Ebene der *Humanressourcen* werden das Kompetenzprofil erweitert und die Befähigung gefördert, an interdisziplinären Schnittstellen neue Beziehungen zu schaffen.
- Auf der *politischen Ebene* entstehen in der Kommune neue Arenen des Austausches und neue Verhandlungsformen zwischen den beteiligten Akteuren, deren Bezeichnungen von Netzwerk bis zum Runden Tisch reichen.
- Auf der *symbolischen Ebene* entstehen neue sprachliche Muster des interdisziplinären Austausches und Kulturen, die bestehende Systemgrenzen überschreiten. Durch die verbindende Kommunikation und Interaktion werden neue Symbole, Mythen und Narrative geschaffen. Dass kommunale Gremien nicht mehr in der Verwaltungsrhetorik als Arbeitskreis bezeichnet werden, sondern in einer neuen Rhetorik als Netzwerk, ist ein Beispiel dafür.

2.2 Kernelemente des Reframings

Das Reframing der Public Governance verlagert Steuerungsaufgaben in der Kommune in das netzwerkförmige Zusammenwirken der Stakeholder. Die Kernelemente dieser neuen Steuerungsstruktur können aus dem Konzept der phänomenologischen Netzwerktheorie abgeleitet werden (vgl. Stegbauer 2016, S. 7 f.; vgl. Abb. 4):

1. *Schaffung von interinstitutionellen Verbindungen* – Im Rahmen des Reframings werden neue Verbindungen generiert, die über die formalen intra-administrativen Verbindungen und die interinstitutionelle Kontraktlogik des Public Management hinausweisen. Statt Über- oder Unterordnungen werden horizontale Verbindungen in die kommunale Verwaltungsumwelt aufgebaut. Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung erhalten mit Blick auf einen spezifischen

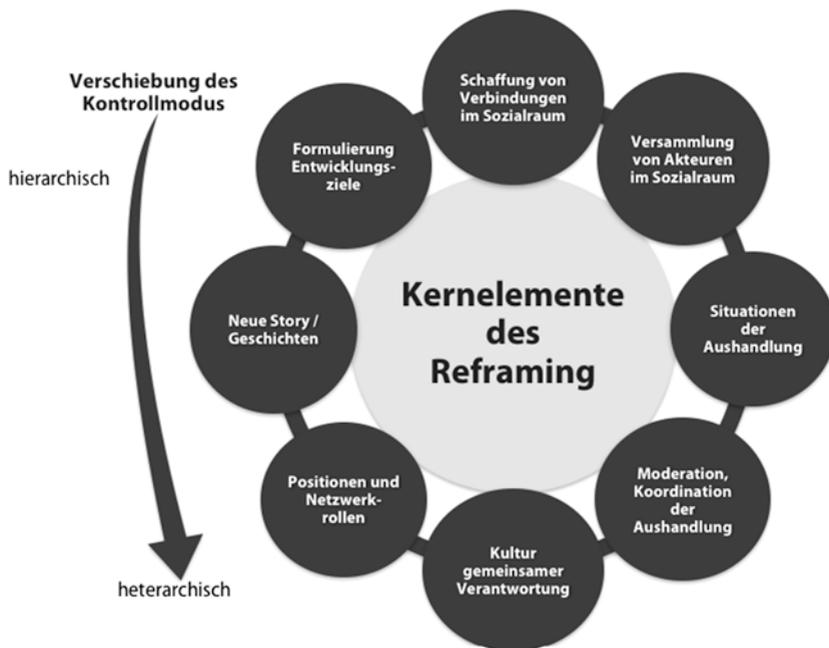


Abb. 4 Kernelemente des Reframings. (Quelle: eigene Darstellung)

Gegenstand – wie zum Beispiel „Frühe Hilfen“ nach dem Bundeskinderschutzgesetz – dafür von den Führungskräften einen Auftrag und (Zeit-) Ressourcen. Es ist ihre Aufgabe, gezielt Verbindungen zu Akteuren aus der sozialwirtschaftlichen Umwelt herzustellen und ein Netzwerk zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu entwickeln. Aus der Perspektive der einbezogenen zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es eine Aufgabe der Führungskräfte, den Anschluss an externe Organisationen als Auftrag zu formulieren und die dafür notwendigen (Zeit-) Ressourcen bereitzustellen.

2. *Versammlung von Akteuren* – Im Vordergrund steht im weiteren Vorgehen, wie das zu schaffende Netzwerk abgegrenzt werden kann, um es einerseits gestaltbar zu machen und andererseits ein unproduktives Netzwerkrauschen zu vermeiden. Im Vorfeld ist deshalb im Rahmen einer Stakeholderanalyse zu klären, welche Akteure für den besonderen Gegenstand des zu generierenden Netzwerks einbezogen und zu einem Netzwerksystem versammelt werden sollen. Die Netzwerkkooperation wird vom Adressatennutzen her entwickelt, indem gefragt wird, welche Akteure zusammenwirken müssen, um den Nutzen der sozialwirtschaftlichen Dienstleistungen für die Adressatinnen und Adressaten zu erhöhen.
3. *Situationen der Aushandlung* – Für die notwendigen Aushandlungen zwischen den Akteuren aus den verschiedenen administrativen und zivilgesellschaftlichen Feldern sind soziale Situationen zu schaffen, in die das neue Beziehungsgefüge eingebettet wird. In den situativ organisierten Ereignissen begegnen sich die Akteure und handeln ihre Beziehungen gegenstandsbezogen fortschreitend aus. Es sind Ereignisformate zu wählen, die sowohl hierarchische Arbeitskreismuster als auch die Konkurrenz des marktbezogenen Einzelkämpfertums überwinden.
4. *Moderation/Koordination der Aushandlung* – In den Situationen der Ereignisse beobachten sich die Akteure und beeinflussen sich gegenseitig. Damit dies konstruktiv und auf Augenhöhe möglich wird, sind Moderations- und Koordinationsleistungen erforderlich, die eine heterarchische Austauschform fördern. Erst in der Abfolge der moderierten Situationen entsteht Vertrauen und nachfolgend eine Verlässlichkeit des Verhaltens zwischen den Akteuren. Die angewandte Form der Kommunikation wird in den Aushandlungen kontinuierlich weiter institutionalisiert: Ausgelöst wird eine gegenseitige Annäherung von Werten und fachlichen Positionen, die sich zu der Mikrokultur des Netzwerkes weiterentwickelt.
5. *Kultur gemeinsamer Verantwortung* – Ausgehandelt werden in der Vernetzung somit nicht nur die Beziehungsstruktur und die Verhaltenserwartungen der Beteiligten. Zu den Ergebnissen gehören auch gemeinsame Interpretationen

und Symbole. Insofern stellt das Netzwerk nicht nur ein Beziehungssystem dar, sondern bildet auch eine gemeinsame Kultur heraus. Dies findet seinen Ausdruck in Präferenzen für Formen des Umgangs, gemeinsame Normen sowie institutionelle Rituale.

6. *Positionen und Netzwerkrollen* – Die Akteure nehmen im Netzwerk unterschiedliche Positionen ein, die mit spezifischen Verhaltenserwartungen verbunden sind. Die damit verbundenen typischen Netzwerkrollen enthalten unterschiedliche Machtpotenziale, sodass einige Positionen mehr als andere vermitteln können, was von den Akteuren im Netzwerk erwartet wird. Diese Positionen und Rollen sind transparent zu machen, damit sie offen Gegenstand der Aushandlungsprozesse werden können.
7. *Neue Story/Geschichte* – Die Beziehungen und die Struktur des Netzwerks werden nicht nur durch das Verhalten und direkte Erleben in den Situationen und Ereignissen übertragen, sondern auch durch die Kommunikation nach außen vermittelt. Der kommunikative Austausch – zum Beispiel mit Dritten – lädt die Beziehungen des Netzwerks mit zugeschriebenen Bedeutungen interpretativ auf. Damit transportieren signifikante Geschichten über das Netzwerk die Kultur des Netzwerks nach innen sowie nach außen und profilieren weitergehend die Identität. Die kursierende Geschichte darüber, die von Situation zu Situation verändert und fortgeschrieben wird, nimmt im weiteren Aushandlungsprozess den Charakter eines Mediums an.
8. *Formulierung von Entwicklungszielen* – In der Abfolge der Situationen und des Aushandlungsprozesses verändern sich nicht nur Zuschreibungen und Interpretationen, sondern die gesamte Netzwerkstruktur. Da die Dynamik zu den Basiskomponenten der Geschichte eines Netzwerks gehört, ist es notwendig, den Fluss der Entwicklungsgeschichte strategisch zu reflektieren und in Gestalt von Entwicklungszielen zu antizipieren.

Durch diese Kernelemente verschiebt sich der *Kontrollmodus* von einer rein hierarchischen Steuerung zu einem *Mix von heterarchischen Verbindungen*, die anschlussfähig sind an die *hierarchischen Verwaltungsstrukturen*. Es ist ein Kennzeichen der netzwerkartigen Struktur der Public Governance, dass heterarchische Beziehungsmuster mit hierarchischen kombiniert werden können. Dadurch entsteht ein neues „emergentes Phänomen“ (Weyer 1993, S. 2), das eigenen Regeln folgt, die keiner der beteiligten Akteure mehr exklusiv kontrollieren kann. Das Netzwerk entwickelt in der Folge eine strukturelle Eigendynamik, sodass singuläre Interessen dahinter zurücktreten.

2.3 Ableitung einer Checkliste für die Sozialwirtschaft

Die netzwerktheoretischen Kernelemente des Reframings der Public Governance lassen sich weiter operationalisieren. Im Folgenden werden sie zugespitzt zu einer Checkliste, die helfen kann, das *netzwerkförmige Zusammenwirken der Stakeholder in der Kommune* zu reflektieren.

Die Orientierungsfragen der *Checkliste* lauten:

1. *Formulierung von Entwicklungszielen*: Wurden Ziele definiert? Welche Ziele bringen die einzelnen Akteure mit? Wie lassen sie sich kombinieren?
2. *Schaffung von interinstitutionellen Verbindungen*: Erteilen die Führungskräfte den Auftrag und stellen sie (Zeit-)Ressourcen zur Verfügung, damit Verbindungen zu Akteuren aus der Umwelt hergestellt und ein Netzwerk zwischen kommunalen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelt werden kann?
3. *Versammlung von Akteuren*: Wurde im Rahmen einer Stakeholderanalyse das zu schaffende Netzwerk abgegrenzt und geklärt, welche Knoten bzw. Akteure für den besonderen Gegenstand des zu generierenden Netzwerks einbezogen und zu einem Netzwerksystem versammelt werden sollen? Ist die Initiative subsidiär von außen gekommen? Handelt es sich um eine Initiative der Kommunalverwaltung oder um eine zivilgesellschaftliche Initiative? Hat sich das Netzwerk selbst konstituiert und kann es weitgehend selbstständig Beschlüsse fassen?
4. *Situationen der Aushandlung*: Gibt es ein Konzept, wie die Treffen gestaltet werden sollen? Welche Rahmenbedingungen werden geboten, damit die notwendigen Aushandlungen zwischen den Akteuren aus den verschiedenen administrativen und zivilgesellschaftlichen Feldern erfolgen können? Wie korrespondiert das mit der Aufbauorganisation des Netzwerks?
5. *Moderation/Koordination der Aushandlung*: Gibt es eine Strategie, mit welchen Moderations- und Koordinationsleistungen die Aushandlungen institutionalisiert werden sollen? Wie können Interessen eingebracht, wie transparent gemacht werden?
6. *Kultur gemeinsamer Verantwortung*: Was wird getan, um im Netzwerk eine gemeinsame Kultur – z. B. bezüglich Formen des Umgangs, gemeinsamer Normen, gemeinsamer Symbole sowie institutioneller Rituale – zu entwickeln?
7. *Positionen und Netzwerkrollen*: Wird reflektiert, welche unterschiedlichen Positionen Akteure im Netzwerk einnehmen, die unterschiedliche Macht- und Einflusspotenziale enthalten? Gibt es formal definierte sowie informelle Rollen,

und gibt es explizite Koordinationsrollen? Wie werden Entscheidungen getroffen? Wie werden heterarchisch entwickelte Aspekte hierarchisch angebunden (z. B. Vorschläge des Netzwerks, Einbringen über Verwaltung, Ratsentscheidung)?

8. *Neue Story/Geschichte*: Wird eine signifikante Geschichte über das Netzwerk sowohl nach innen als auch nach außen kommuniziert, um die Identität zu profilieren? Welche Rolle spielt die Historie des Netzwerks und wie wird sie als Geschichte erzählt? Auf welche Ergebnisse und Kulturelemente ist man besonders stolz? Was unterscheidet das Netzwerk von anderen Netzwerken? Was macht die besondere Identität aus?
9. *Reflektion der Entwicklung*: Wird die Entwicklungsgeschichte des Netzwerks strategisch reflektiert? Werden die Entwicklungsziele angepasst und fortgeschrieben? Wie schaffen es die Mitglieder, in einem selbstreflexiven Prozess zu lernen und neue Handlungsstrategien zu entwickeln – quasi ein lernendes Netzwerk zu sein?

3 Schlussbemerkung

In der Abhandlung wurde gezeigt, dass der Wandel der Steuerungsformen in der Kommune vom hierarchischen Modus der Öffentlichen Verwaltung über den Marktfokus des Public Management hin zur Public Governance, die lokale Stakeholder in den Steuerungsprozess integriert, als Reframing – also eine neue Rahmung – verstanden werden kann, durch die der Steuerungsprozess wirksamer wird. Die Interdependenz unter den Stakeholdern als Folie der Steuerung anzulegen, wie das in der Public Governance der Fall ist, erhöht in der Sozialwirtschaft beispielsweise den Adressatennutzen. Beim Reframing werden auf der strukturellen Ebene neue Regeln, Prozeduren und Aufbauorganisationen entwickelt, auf der Ebene der Humanressourcen werden die Beteiligten zur interdisziplinären, Fachbereichsgrenzen überschreitenden Kooperation befähigt, auf der kommunalpolitischen Ebene neue Verhandlungsformen zwischen den beteiligten Akteuren vereinbart und auf der symbolischen Ebene neue Symbole und Narrative geschaffen. Die im vorliegenden Beitrag abgeleitete Checkliste bietet den kommunalen und sozialwirtschaftlichen Akteuren Orientierungsfragen an, damit der gemeinsame Übergang zur Steuerungslogik der Public Governance gelingen kann.

Literatur

- Bandler, R., & Grinder, J. (2000). *Reframing. Ein ökologischer Ansatz in der Psychotherapie*. Paderborn: Junfermann.
- Benz, A. (Hrsg.). (2004). *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2013). *Reframing organizations. Artistry, choice, and leadership* (5. Aufl.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Crouch, C. (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Dahme, H.-J., & Wohlfahrt, N. (Hrsg.). (2000). *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: Edition Sigma.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8, 377–387.
- Osborne, S. P. (Hrsg.). (2010). *The new public governance*. London: Routledge.
- Schubert, H. (2018a). *Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, H. (2018b). *Netzwerkmanagement in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stegbauer, C. (2016). *Grundlagen der Netzwerkforschung. Situation, Mikronetzwerke und Kultur*. Wiesbaden: Springer VS.
- Torring, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18, 9–25.
- Wasel, W., & Haas, H.-S. (2017). Hybride sozialwirtschaftliche Unternehmen auf der Suche nach hybriden Strategien. *NDV/Nachrichtendienste des Deutschen Vereins*, 97(311–319), 376–379.
- Weyer, J. (1993). System und Akteur. Zum Nutzen zweier soziologischer Paradigmen bei der Erklärung erfolgreichen Scheiterns. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 45, 1–22.

New Public Governance in der Alterspolitik von Schweizer Gemeinden und Städten – erste Ansätze und Entwicklungspfade

Jürgen StremLOW

Zusammenfassung

Der vorliegende Text geht der Frage nach, ob und inwiefern sich in die politisch-administrativen Planung und Umsetzung der Alterspolitik in Schweizer Kommunen Ansätze von New Public Governance (NPG) finden lassen. Die Ergebnisse der explorativen Studie, in der 15 unterschiedlich große Kommunen untersucht wurden, zeigen einzelne NPG-Elemente. Besonders in den größeren Schweizer Städten wurden verschiedene Formen von Netzwerkkoperationen gefunden: zum einen verwaltungsinterne, abteilungsübergreifende Zusammenarbeitsnetzwerke und zum anderen institutionalisierte Netzwerkkoperationen mit verwaltungsexternen Akteuren wie z. B. mit Dienstleistungsanbietern, Fachpersonen oder interessierten Bürgerinnen und Bürgern, die für die Gestaltung der Alterspolitik relevant sind. Der Artikel schließt mit Überlegungen, wie NPG-Ansätze gestärkt und weiterentwickelt werden könnten.

Der Aufsatz geht davon aus, dass Public Management im Allgemeinen und die Gestaltung sozialer Dienstleistungen im Besonderen immer weniger in den traditionellen territorialen und hierarchischen Strukturen staatlicher Steuerung bewältigt werden können. An ihre Stelle treten Governancestructuren, d. h. nicht hierarchische Netzwerke ohne klare Grenzen zwischen Staat, Gesellschaft und privatem Sektor. Bei diesem Zugang werden Lösungen nicht angeordnet, sondern vorwiegend unter der Federführung des Staates ausgehandelt (Hablutzel 2013). Netzwerkorientierung oder Netzwerkmanagement gelten in diesem Kontext als

J. StremLOW (✉)
Hochschule Luzern, Luzern, Schweiz
E-Mail: juergen.stremLOW@hslu.ch