

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 Governancessstrukturen, 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

wichtige Handlungsansätze (Schubert 2018a, b). Im Bereich der kommunalen Alterspolitik der Schweiz werden im Folgenden erste einschlägige Ansätze von New Public Governance präsentiert und Weiterentwicklungspfade skizziert.

1 Unterschiedliche Steuerungsmodi im Bereich des Public Managements

Wirft man einen Blick auf die geschichtliche Entwicklung von Public Management, kann die Bildung von drei paradigmatischen Steuerungsmodi beobachtet werden (Knill und Tosun 2015; Osborne 2006). Den historischen Ursprung bildet die traditionelle Verwaltungsführung (*Public Administration*). Sie ist vorwiegend bürokratisch geprägt. Im Zentrum steht der Vollzug politischer Vorgaben. Demokratische Entscheide und rechtsstaatliches Handeln stellen die vornehmlichen Legitimationsbasen dieser Form des Public Managements dar. Mit den Neuerungen in Richtung des *New Public Managements* – respektive in der Schweiz der „wirkungsorientierten Verwaltung“ – hielten managementorientierte Konzepte Einzug in die Verwaltungsführung. Die Verwaltung hat zunehmend den Nachweis von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu erbringen (Schedler und Proeller 2011). Die Orientierung an ökonomischen Prinzipien und Begriffen wie Markt, Konkurrenz oder dem Kundenbegriff sind wegleitend. Instrumente wie Leistungsaufträge, Globalbudgets, Kosten- und Leistungsrechnungen oder die regelmäßige öffentliche Ausschreibung von Leistungsaufträgen dienen als Instrumente der Verwaltungsführung (Schubert 2018a).

Seit gut zehn Jahren wird ein neuartiger Steuerungsmodus beschrieben, die sogenannte *New Public Governance*. Dieser Modus basiert auf der Erkenntnis, dass neue gesellschaftliche Herausforderungen immer weniger in traditionellen territorialen, hierarchischen oder sektoral versäulten Strukturen gemeistert werden können. Governance-Strukturen öffnen diese Grenzen und schaffen Netzwerke zwischen staatlichen Ebenen bzw. Sektoren, privaten Organisationen und informellen Netzen, in denen eine Verständigung auf gemeinsame Ziele erfolgt und Lösungen unter den beteiligten Akteur*innen ausgehandelt werden (Hablützel 2013). Die drei Steuerungsmodi lösten sich im Verlaufe der Zeit nicht ab, sondern ergänzen sich. Sie existieren nebeneinander und überlagern sich in mancher Hinsicht. Tab. 1 gibt einen Überblick über Schlüsselemente dieser drei Modi.

Da es sich bei *New Public Governance* um den jüngsten Steuerungsmodus handelt, ist dessen Implementierung von besonderem Interesse.

Tab. 1 Schlüsselemente verschiedener Steuerungsmodi im Bereich des Public Management

Schlüssel-element	Fokus von Public Administration	Fokus von New Public Management	Fokus von New Public Governance
Ziel	Rechtsstaatlichkeit	Wettbewerbsfähigkeit	Sozialer Zusammenhalt und Partizipation
Managementfokus	Politisches System	Intraorganisationales Management	Interorganisationales Management (Systemischt)
Handlungsverständnis	Einheitlich, monozentral	Trennung Staat und Privat	Pluralistisch, polyzentrisch
Handlungsprioritäten	Implementierung politischer Vorgaben (Input)	Dienstleistungen (Input und Output)	Dienstleistungsprozesse, Nutzen und Wirkungen (Outcome)
Verhältnis zu externen Partner*innen	Elemente des politischen Systems	Unabhängige Anbieter*innen am freien Markt, Kunden/Kundinnen	Bevorzugte Anbieter*innen und verflochtene Akteure auf Basis von Langzeitbeziehungen
Rolle der Bürger*innen u. Zivilgesellschaft	Bittsteller*innen	Kundinnen/Kunden	Beteiligte
Wertebasis	Ethos des öffentlichen Sektors	Wirksamkeit von Konkurrenz und Markt	Neo-Korporatismus: Einbindung aller Interessen
Steuerungsmechanismus	Hierarchie	Wettbewerb, Markt und Vertragsbeziehungen	Gemeinsame Ziele, Regeln und Vertrauen, Selbstorganisation
Typische Steuerungsinstrumente	Gesetzliche Grundlagen, Ressourcen	Leistungsaufträge, Globalbudgets, Kosten- und Leistungsrechnung, Ausschreibungen	Aushandlungsprozesse, Netzwerkmanagement, verschiedene Beteiligungsformen

Quellen: Osborne (2006), Hablützel (2013), Tabatt-Hirschfeldt (2018), Schubert (2018b)

Tab. 2 Untersuchte Schweizer Städte und Gemeinden

Anzahl Einwohner*innen (2015)	Anzahl Gemeinden in der Schweiz (2015)	Anzahl Gemeinden in der Befragung (deutsche Schweiz)
< 15.000	2240	1
≥ 15.000 und < 25.000	55	4
≥ 25.000 und < 50.000	19	6
≥ 50.000 und < 100.000	4	2
≥ 100.000	6	2

Quelle: Bundesamt für Statistik (2016)

2 Die Untersuchung von New Public Governance-Ansätzen in der kommunalen Alterspolitik der Schweiz

Ein Projektteam der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit untersuchte das Public Management der Alterspolitik in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden. Dabei galt das Forschungsinteresse 1) dem Planungs- und Steuerungsverständnis bei der politisch-administrativen Gestaltung, 2) den bestehenden Formen von Beteiligung und Partizipation, 3) innovationsfördernden Bedingungen sowie 4) einer Orientierung am Sozialraum. Die Schweizer Untersuchung stellt ein Teilprojekt des Projektes «Integrierte Sozialplanung als Innovation für die Versorgung im Alter» der Technischen Hochschule Köln dar (Schubert et al. 2018). Untersucht wurden 15 Städte und Gemeinden in der deutschsprachigen Schweiz. Um die Vergleichbarkeit mit der Situation in Deutschland zu gewährleisten, lag der Auswahlfokus zum einen auf größeren Kommunen. Zum anderen sollten auch unterschiedlich große Gemeinden abgebildet werden (Tab. 2).

Befragt wurden politische Verantwortliche oder Fachpersonen im Zuständigkeitsbereich der Alterspolitik aus den ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden mittels leitfadengestützter Interviews. Die jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter hatten zum Zeitpunkt der Interviews entweder eine Fachfunktion auf Verwaltungsebene oder eine exekutive Funktion auf Ebene der Kommunalpolitik inne.

Die Untersuchung enthält verschiedene Fragen, die Aussagen zur Bedeutung und zur Implementierung von *New Public Governance* erlauben. Im Zentrum steht diesbezüglich das Thema „Netzwerkorientierung“. So wurden den Fachpersonen u. a. folgende Fragen gestellt:

- *Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung*: Bestehen institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Dienstabteilungen oder Departementen in Form von stehenden Querschnittsgremien, Arbeits- oder Fachgruppen? Wenn Ja, welche? Oder findet die Zusammenarbeit eher punktuell und fallbezogen statt?
- *Verwaltungsexterne Netzwerkkoperationen*: Existieren Netzwerke oder Netzwerkkoperationen mit verwaltungsexternen Akteuren (z. B. mit Dienstleistungsanbietern, Fachpersonen, interessierten Bürgerinnen und Bürgern), die für die Gestaltung der Alterspolitik relevant sind? Wenn Ja, in welcher Art und Weise?
- *Einbezug der Bürgerinnen und Bürger*: Werden Bürgerinnen und Bürger in die Gestaltung der Alterspolitik einbezogen? Wenn Ja, in welcher Art und Weise? Bestehen formelle Gremien (z. B. Fachkommissionen zu Altersfragen) oder informelle Formen?

Bei den Beteiligungsverfahren wurde u. a. untersucht, ob es sich bei den genannten Gremien und -formen um einen formellen oder informellen Einbezug handelt. Insbesondere interessierte, ob die Beteiligung über die formellen Verfahren hinausgeht und von staatlicher Seite systematische Bestrebungen zu deren Förderung bestehen. Eine gezielte staatliche Förderung des Austauschs und der Netzwerkkoperation entspricht den Kerngedanken von New Public Governance.

3 Ansätze von New Public Governance in der kommunalen Alterspolitik

3.1 Verwaltungsinterne Zusammenarbeit und externe Netzwerkkoperation

Aufgrund ihres Querschnittcharakters kann aus fachlicher Planungs- und Gestaltungsperspektive gefordert werden, dass zur Gestaltung der Alterspolitik – unabhängig von der Größe einer Kommune – eine verbindliche *Kooperation innerhalb der Verwaltung* zweckmäßig ist, die über eine punktuelle und situative Zusammenarbeit hinausgeht. In sieben der 15 untersuchten Schweizer Kommunen konnten entsprechende institutionalisierte, abteilungsübergreifende Zusammenarbeitsformen gefunden werden und in einem Fall eine interkommunale Kooperation (Stremlow et al. 2016, S. 63). Bei den übrigen sieben Gemeinden und Städten fand die ämterübergreifende Zusammenarbeit eher situativ statt. Im Weiteren konnte gezeigt werden, dass sich die verwaltungsinterne Zusammenarbeit

vor allem in größeren Kommunen etabliert hat (StremLOW et al. 2016, S. 64). Vor dem Hintergrund der stärker ausgebauten und fachlich spezialisierten Verwaltungsstrukturen in größeren Gemeinden und Städten ist zu vermuten, dass diese in wachsendem Maße auf institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit angewiesen sind. Dagegen dürften in kleineren Gemeinden – bedingt durch ihre geringer spezialisierten Verwaltungsstrukturen – möglicherweise weniger institutionalisierte Zusammenarbeitsgremien notwendig sein.

Mit Blick auf *verwaltungsexterne Netzwerkkooperationen* hat Zweifel (2014) im Bereich der Alterspolitik eine nützliche Unterscheidung in drei verschiedene Netzwerktypen erarbeitet:

1. Das *Behördennetzwerk* besteht aus verschiedenen Instanzen der kommunalen Behörde wie zum Beispiel Gemeinderäten, verantwortlichen Ämtern, Alterskommissionen oder dem Parlament. Es ist von formalisierten Beziehungen der Verwaltung geprägt und bei Projekten werden die bekannten Akteure einbezogen. Der Fokus dieser Netzwerke liegt auf der strategischen Planung wie der Erarbeitung von Leitbildern oder Maßnahmenplänen.
2. Das *Dienstleistungsnetzwerk* setzt sich in der Regel aus privaten Anbietern und der öffentlichen Hand zusammen und ist von einer diesbezüglichen Kooperation geprägt. In diesen Netzwerken spielen Fachpersonen und professionelle Akteure eine wichtige Rolle in der Planung und Gestaltung von Dienstleistungen.
3. In *thematischen Netzwerken* treffen sich verschiedene Organisationen in der Gemeinde oder Region für einen regelmäßigen Austausch zu einem bestimmten Thema, um Synergien zu nutzen. Häufig wird der Gesundheitssektor außerhalb dieser kommunalen Netzwerke abgedeckt, was die kommunalen Behörden entlastet, da Ressourcen für anderweitige Themen eingesetzt werden können. Der alterspolitische Bereich wird in der Regel von freiwilligen Organisationen und NGOs wahrgenommen. Im Vordergrund stehen Aktivitäten für ältere Menschen, deren soziale Integration und Kultur. Diese Netzwerke organisieren sich in der Regel informell; allenfalls übernimmt die Gemeinde eine Koordinationsaufgabe.

Die Ergebnisse zeigen, dass zwölf der 15 untersuchten Städte und Gemeinden über *Behördennetzwerke* verfügen (StremLOW et al. 2016, S. 65–67). Dieses Ergebnis bildet den generellen Sachverhalt ab, dass in der Schweiz für die Planung und Gestaltung von Staatsaufgaben häufig formelle Netzwerke wie beispielsweise Fachkommissionen eingesetzt werden. Diese beraten in der Regel die Exekutive und haben dabei den Auftrag, „fachlich begründete und zugleich politisch konsens- und tragfähige Lösungen zu erarbeiten“ (StremLOW et al. 2016, S. 65).

In zwölf Kommunen sind *Dienstleistungsnetzwerke* anzutreffen. Sieben Städte und Gemeinden verfügen über *thematische Netzwerke* (Stremlow et al. 2016, S. 65). Thematische Netzwerkkoperationen finden sich insbesondere in größeren Städten, die eine umfassende Alterspolitik verfolgen und somit auch die Teilhabe älterer Menschen gezielt fördern (Stremlow et al. 2016, S. 66).

3.2 Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

Bei den untersuchten Schweizer Kommunen ließen sich die Beteiligungsformen zu vier Mustern zusammenfassen (Stremlow et al. 2016, S. 97–99). Mit Blick auf die Ansätze von New Public Governance ist dabei von besonderem Interesse, inwiefern die Verantwortlichen der Kommunalverwaltung Beteiligungsformen gezielt fördern.

1. *Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung*: In diesem Muster findet Beteiligung überwiegend im formellen, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen statt und erfolgt meistens durch die Vertretung der Bevölkerung mittels ausgewählter Personen, was einer mittelbaren Beteiligung entspricht. Die Teilnahme beschränkt sich mehrheitlich auf organisierte Akteure, und eine systematische Förderung weiterer Formen durch das politisch-administrative System ist kaum erkennbar. Fünf Kommunen lässt sich dieses Muster zuschreiben.
2. *Informelle, situative Partizipation*: Oftmals werden bei dieser Form punktuelle, projektbezogene Formen eingesetzt, die neben vereinzelt mittelbaren Formen insbesondere eine direkte Teilnahme der Interessengruppen ermöglichen. Dabei erhalten sowohl einzelne Bürger*innen als auch organisierte Akteure die Möglichkeit zur Partizipation. Hinsichtlich der Teilnahmegewährung legt das politisch-administrative System den Fokus auf Dialog und Beratung. Grundsätzlich sind die Beteiligungs- und Partizipationsformen häufig durch einen niederschweligen, alltagsbezogenen Einbezug geprägt, wobei die Etablierung institutionalisierter und stärker formalisierter Formen von Beteiligung am Anfang steht. In drei untersuchten Kommunen herrscht dieses Beteiligungsmuster vor.
3. *Gezielte Förderung der Beteiligung*: Die Beteiligungsformen dieses Musters sind vielfältig. So finden sich formelle, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelte wie auch informelle Verfahren, die hinsichtlich der Form, der Umsetzung sowie der Beteiligungsberechtigung einen größeren Spielraum bieten. An formalen Verfahren partizipieren primär organisierte Akteure, während Bürger*innen

mehrheitlich bei informellen Verfahren beteiligt sind. Im Rahmen der bestehenden Gremien und Formen des Einbezugs werden Interessen einerseits mittelbar durch ausgewählte Personen vertreten, zugleich stehen direkte Beteiligungsformen zur Verfügung, die allen Interessengruppen offenstehen. Mehrheitlich kann ein Bestreben des politisch-administrativen Systems festgestellt werden, die ältere Bevölkerung vermehrt in Entscheidungsfindungen einzubeziehen. Vier der untersuchten Schweizer Kommunen kann dieses Muster attestiert werden.

4. *Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik:* Hier zeigt sich eine große Vielfalt an Gremien und Formen der Beteiligung. Einerseits findet sie im formellen Rahmen statt; mehrheitlich bestehen jedoch informelle Verfahren, die über formelle, verpflichtende Verfahren hinausgehen. Neben mittelbaren Teilnahmeformen liegt der Fokus oft auf einer direkten Teilnahme, die allen Interessengruppen offensteht. Das Spektrum der partizipierenden Akteure ist breit, beteiligt werden stets Bürger*innen und organisierte Akteure. Die Beteiligung wird von staatlicher Seite systematisch gefördert. Insofern besteht auch eine Bandbreite an Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese reicht hinsichtlich der Teilnahmegewährung von der ersten Stufe der Information über die zweite Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung teilweise bis hin zur dritten Stufe der partnerschaftlichen Kooperation. Oftmals existieren gut organisierte Vereine mit großen informellen Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen. Fünf der 15 untersuchten Kommunen kann dieser Typ zugeschrieben werden.

Sozialer Zusammenhalt und Partizipation, der direkte Einbezug der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung aller Interessen gelten als Grundgedanken von New Public Governance. Die beiden letztgenannten Beteiligungsmuster kommen diesen Grundsätzen am nächsten.

4 Ausgewählte Beispiele von New Public Governance Ansätzen

Die im Folgenden präsentierten Beispiele illustrieren Ansätze von New Public Governance und heben einzelne Schlüsselemente in exemplarischer Weise hervor.

4.1 Beispiel 1: Seniorinnen-/Seniorenforum der Stadt Luzern

In der Stadt Luzern (ca. 81.000 Einwohner*innen) erfolgte ab 2009 eine strategische Neuausrichtung der Alterspolitik, die u. a. in das Entwicklungsprojekt „Altern in Luzern 2012–2015“ (Stadtrat von Luzern 2011) mündete. Im Kontext dieses Projektes erfolgte der Aufbau des Forums „Luzern60plus“. Dabei handelt es sich um eine internetbasierte Austausch- und Innovationsplattform, die von engagierten Bürgerinnen und Bürgern betrieben wird (www.luzern60plus.ch), die über 60 Jahre alt sind und in der Stadt Luzern wohnen. Der gezielte Aufbau der Plattform erfolgte über mehrere Jahre mit Methoden der soziokulturellen Animation. Das Forum Luzern60plus besteht zurzeit aus rund 70 Mitgliedern und wird von einem Ausschuss geleitet. Der Stadtrat von Luzern hat das Forum Luzern60plus eingesetzt mit dem Zweck (www.luzern60plus.ch/ueber-uns)

- der Gesprächspartnerschaft mit der Stadt in Fragen, die die Generation 60plus betreffen;
- der Vertretung der Generation 60plus bei Behörden und anderen wichtigen Partnern;
- der aktiven Stellungnahme und der Beteiligung an Vernehmlassungen;
- des Engagements der Generation 60plus zugunsten einer attraktiven, lebensfreundlichen Stadt Luzern.

Im Rahmen der Studie der Hochschule Luzern wurde deutlich, dass die Mitglieder des Forums einen substanziellen Beitrag zur Gestaltung der Alterspolitik in der Stadt Luzern leisten. Mit Blick auf ausgewählte Merkmale des New Public Governance Ansatzes illustriert das Forum Luzern60plus insbesondere zwei Kerngedanken: erstens den systematischen und gezielt geförderten Einbezug der Bürger*innen und der Zivilgesellschaft. Zweitens bringt die Austauschplattform zentrale Werte von New Public Governance zum Ausdruck: die Einbindung aller Interessen bei der politisch-administrativen Gestaltung. Beide Elemente sind in Tab. 3 grau unterlegt.

Tab. 3 Durch das Forum „Luzern60plus“ illustrierte Kerngedanken von New Public Governance

Schlüsselement	Fokus von New Public Governance
Ziel	Sozialer Zusammenhalt und Partizipation
Managementfokus	Interorganisationales Management (System-sicht)
Handlungsverständnis	Pluralistisch, polyzentrisch
Handlungsprioritäten	Optimale Gestaltung von Dienstleistungsprozessen sowie Orientierung am Nutzen und den Wirkungen (Outcome)
Verhältnis zu externen Partner*innen	Kooperation mit bevorzugten Anbieter*innen sowie verflochtene Akteure auf Basis von Langzeitbeziehungen
Rolle der Bürger*innen und der Zivilgesellschaft	Beteiligte (systematischer Einbezug/Partizipation)
Wertebasis	Neo-Korporatismus: Einbindung aller Interessen
Steuerungsmechanismus	Gemeinsame Ziele, Regeln und Vertrauen, Selbstorganisation
Typische Steuerungsinstrumente	Aushandlungsprozesse, Netzwerkmanagement, verschiedene Beteiligungsformen

Eigene Darstellung

4.2 Beispiel 2: Quartierdienstleistungszentren in Schaffhausen

Im Jahr 2008 wurde im Stadtparlament von Schaffhausen (ca. 36.000 Einwohner*innen) die Weiterentwicklung der Alterspolitik verabschiedet. Im Zentrum stand die Strategie „zu Hause alt werden“ und die Zusammenführung der ambulanten und stationären Altersbetreuung im Rahmen von Quartierdienstleistungszentren (QDZ) unter der Trägerschaft der Stadt. Es fand keine Übergabe an private Träger statt, wie das in der Schweiz seit einiger Zeit oft vorkommt. Die drei städtischen Altersheime wurden schrittweise zu quartierbezogenen Alterszentren ausgebaut, denen in einem ersten Schritt die ambulante Pflege für das jeweilige Quartier zugeordnet wurde; eine Reihe weiterer Angebote folgten. Ziel war und ist es, Quartierbewohnerinnen und -bewohnern einen möglichst einfachen und niederschweligen Zugang zu einer breiten Angebotspalette zur Verfügung

Tab. 4 Durch die Quartierdienstleistungszentren illustrierte Kerngedanken von New Public Governance

Schlüsselement	Fokus von New Public Governance
Ziel	Sozialer Zusammenhalt und Partizipation
Managementfokus	Interorganisationales Management (System-sicht)
Handlungsverständnis	Pluralistisch, polyzentrisch
Handlungsprioritäten	Optimale Gestaltung von Dienstleistungsprozessen sowie Orientierung am Nutzen und den Wirkungen (Outcome)
Verhältnis zu externen Partner*innen	Kooperation mit bevorzugten Anbieter*innen sowie verflochtene Akteure auf Basis von Langzeitbeziehungen
Rolle der Bürger*innen und der Zivilgesellschaft	Beteiligte (systematischer Einbezug/Partizipation)
Wertebasis	Neo-Korporatismus: Einbindung aller Interessen
Steuerungsmechanismus	Gemeinsame Ziele, Regeln und Vertrauen, Selbstorganisation
Typische Steuerungsinstrumente	Aushandlungsprozesse, Netzwerkmanagement, verschiedene Beteiligungsformen

Eigene Darstellung

zu stellen. Überdies wurde in der Stadtverwaltung die Stabstelle soziale Quartierentwicklung geschaffen. Diese setzt die Gemeinwesenarbeit um. Teil davon sind breit angelegte Quartierbegehungen mit älteren Bewohnerinnen und Bewohnern. Im Weiteren besteht in Schaffhausen ein Fachbeirat für Altersfragen, in dem alle wichtigen Stakeholder vertreten sind.

Die Quartierentwicklung, die regelmäßige Beteiligung der älteren Bevölkerung sowie die vielfältigen und niederschwellig zugänglichen Angebote im unmittelbaren Lebensraum der älteren Menschen verweisen auf zwei Kerngedanken von New Public Governance: Zum einen entsprechen sie dem Anliegen einer optimalen Gestaltung von Dienstleistungsprozessen sowie der Orientierung an deren Nutzen und deren Wirkungen. Zum anderen richten sie sich systematisch an den Bedürfnissen und der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger im Quartier aus. Beide Elemente sind in Tab. 4 grau unterlegt.

4.3 Beispiel 3: Interkommunale Kooperation

Vor etwa zehn Jahren starteten Bestrebungen, die Alterspolitik der drei Zürcher Gemeinden Wallisellen (ca. 15.000 Einwohner*innen), Wangen-Brütisellen und Dietlikon (je ca. 7500 Einwohner*innen) umfassend zu koordinieren und die Dienstleistungen im Altersbereich über ein „Regionales Kompetenzzentrum Alter“ zentral zu steuern. Die weitreichende interkommunale Kooperation konnte teilweise umgesetzt werden. Ein Ergebnis der damaligen Bemühungen ist die Fusion der ambulanten Pflegeeinrichtungen der drei Gemeinden, die 2010 beschlossen und ab Januar 2014 realisiert wurde. Aktuelle Grundlage für die Koordination und Zusammenarbeit unter den drei Gemeinden ist das Konzept „Regionale Kooperation Alter und Gesundheit“. Als Ziel wird darin die Sicherstellung einer bestmöglichen, bedarfsgerechten, koordinierten Pflege und Betreuung von pflegebedürftigen Einwohnerinnen und Einwohnern mit einer optimalen Finanzierung genannt. Kräfte sollen gebündelt und Synergien genutzt werden. Dazu zählt nach der Fusionierung der ambulanten Pflege auch eine strategische Allianz zur Abstimmung und Koordination der stationären Angebote in den drei Alters- und Pflegezentren. Neben der gemeinsamen Ausrichtung bestehen in allen drei Gemeinden zusätzlich eigene alterspolitische Schwerpunkte, die sich aus der jeweiligen Größe und Siedlungsstruktur, aber auch aus den politischen Kulturen ergeben.

Die interkommunale Kooperation der drei Gemeinden im Kanton Zürich stellt einen Ansatz dar, die politisch bedingten Grenzen vergleichsweise kleiner Versorgungsräume zu überwinden, um damit Dienstleistungsprozesse zu optimieren; dies beispielsweise in Bezug auf die Kosteneffizienz, die Nutzer*innen-Orientierung oder die Palette der Dienstleistungen. Diese Bemühungen entsprechen dem Kerngedanken von New Public Governance, „optimale Gestaltung von Dienstleistungsprozessen am Nutzen und den Wirkungen (Outcome)“, und bedingen ein interorganisationales Management – ebenfalls ein Kerngedanke. Beide sind in Tab. 5 grau unterlegt. Angesichts der Anzahl vieler kleinerer Gemeinden in der Schweiz wären interkommunale Kooperationen zu empfehlen, um die Alterspolitik weiterzuentwickeln.

Tab. 5 Durch die interkommunale Kooperation illustrierte Kerngedanken von New Public Governance

Schlüsselement	Fokus von New Public Governance
Ziel	Sozialer Zusammenhalt und Partizipation
Managementfokus	Interorganisationales Management (Systemsicht)
Handlungsverständnis	Pluralistisch, polyzentrisch
Handlungsprioritäten	Optimale Gestaltung von Dienstleistungsprozessen sowie Orientierung am Nutzen und den Wirkungen (Outcome)
Verhältnis zu externen Partner*innen	Kooperation mit bevorzugten Anbieter*innen sowie verflochtene Akteure auf Basis von Langzeitbeziehungen
Rolle der Bürger*innen und der Zivilgesellschaft	Beteiligte (systematischer Einbezug/Partizipation)
Wertebasis	Neo-Korporatismus: Einbindung aller Interessen
Steuerungsmechanismus	Gemeinsame Ziele, Regeln und Vertrauen, Selbstorganisation
Typische Steuerungsinstrumente	Aushandlungsprozesse, Netzwerkmanagement, verschiedene Beteiligungsformen

Eigene Darstellung

4.4 Beispiel 4: Fachliche und finanzielle Unterstützung pflegender Angehöriger

Im Kanton Basel-Stadt haben dauernd pflegebedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton, die durch Angehörige oder Dritte gepflegt werden, Anspruch auf finanzielle Beiträge. Voraussetzung ist ein bedeutender Pflege- und Betreuungsaufwand (mindestens eine Stunde pro Tag), der durch Angehörige oder Nachbarn erbracht wird. Die Höhe des Pflegebeitrages hängt vom Erhalt einer allfälligen Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung oder der Alters- und Hinterlassenenversicherung ab.¹

¹<https://www.gesundheitsversorgung.bs.ch/aeltere-menschen/kosten-finanzierung.html> (27.05.2019).

Eine zentrale Aufgabe der Fachstelle „Alter“ der Gemeinde Riehen (ca. 21.000 Einwohner*innen) im Kanton Basel-Stadt ist die Information und Beratung über die vielfältigen Dienstleistungen zu Hause, die den Verbleib im angestammten Umfeld erleichtern und teilweise erst ermöglichen. Die Fachstelle berät dabei u. a. Angehörige resp. pflegende Privatpersonen und klärt Berechtigungen für eine finanzielle Unterstützung ab. Im Weiteren arbeitet sie mit Freiwilligenorganisationen und Leistungserbringenden zusammen und ist für die Gesundheitsförderung im Alter zuständig. Ziel ist eine vielfältige Angebotspalette bei einer gleichzeitig hohen Vernetzung und Integration der Angebote. Wegweisend für die Schweiz sind dabei insbesondere die gezielt gestalteten Übergänge vom natürlichen Hilfsumfeld (z. B. pflegende Angehörige oder Privatpersonen) zur professionellen Pflege und Betreuung. Diese Bemühungen beziehen – ganz im Sinne der Kerngedanken von New Public Governance – die Bürger*innen aktiv ein und sind Ausdruck eines systematischen Netzwerkmanagements (Tab. 6).

Tab. 6 Durch die interkommunale Kooperation illustrierte Kerngedanken von New Public Governance

Schlüsselement	Fokus von New Public Governance
Ziel	Sozialer Zusammenhalt und Partizipation
Managementfokus	Interorganisationales Management (System-sicht)
Handlungsverständnis	Pluralistisch, polyzentrisch
Handlungsprioritäten	Optimale Gestaltung von Dienstleistungsprozessen sowie Orientierung am Nutzen und den Wirkungen (Outcome)
Verhältnis zu externen Partner*innen	Kooperation mit bevorzugten Anbieter*innen sowie verflochtene Akteure auf Basis von Langzeitbeziehungen
Rolle der Bürger*innen und der Zivilgesellschaft	Beteiligte (systematischer Einbezug/Partizipation)
Wertebasis	Neo-Korporatismus: Einbindung aller Interessen
Steuerungsmechanismus	Gemeinsame Ziele, Regeln und Vertrauen, Selbstorganisation
Typische Steuerungsinstrumente	Aushandlungsprozesse, Netzwerkmanagement, verschiedene Beteiligungsformen

Eigene Darstellung

5 Weiterentwicklung

Die präsentierten Fallbeispiele für New Public Governance Ansätze stammen aus Schweizer Städten und Gemeinden, in denen von Innovation und „Guter Praxis“ im Bereich der Alterspolitik gesprochen werden kann. In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie diese Ansätze weiter gefördert werden könnten.

Zunächst kann festgestellt werden, dass New Public Governance Elemente in der kleinräumig und uneinheitlich strukturierten Schweiz durch zwei politische Strukturmerkmale begünstigt werden können: erstens durch das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität und politischen Mitbestimmungskultur im Rahmen der direkten Demokratie und zweitens durch die profilierten föderalistischen Strukturen. Gerade der ausgeprägte Föderalismus, der einer dezentralen Verantwortung für Planung und Gestaltung in den Kommunen eine zentrale Bedeutung beimisst und weniger auf hierarchische staatliche Strukturen ausgerichtet ist (Fürst und Zimmermann 2005), kann sich förderlich auf die Entwicklung von New Public Governance auswirken (Stremlow und Da Rui 2018, S. 159). Die politische Mitbestimmungskultur fördert zudem den formellen und informellen Einbezug der Bürger*innen.

In den unzähligen kleinen Gemeinden der Schweiz ((über 2000 Gemeinden mit weniger als 15.000 Einwohner*innen, 2015) sind einer professionellen und zukunftsweisenden Planung und Gestaltung der Alterspolitik jedoch auch institutionelle Grenzen gesetzt, z. B. durch geringe personelle Ressourcen, die in der Kommunalverwaltung zur Verfügung stehen.

In Deutschland wird in Politik und Fachwelt zurzeit das Ziel diskutiert, die Gestaltung der Versorgung im Alter als kommunale Pflichtaufgabe gesetzlich zu verankern (Deutscher Bundestag 2016). Dieser Entwicklungspfad ist für die Schweiz angesichts ihrer subsidiären politischen Kultur und ihrer föderalistischen Strukturen kaum denkbar. Vielversprechender wäre es, (kantonale) Orientierungsrahmen für die Kommunen zu erarbeiten, um ein Planungsbewusstsein in der Kommunalverwaltung zu entwickeln (Schubert und Stremlow 2018). Eine zweckdienliche Richtschnur bieten diesbezüglich die Kriterien zur Beurteilung der Altersfreundlichkeit in Gemeinden, wie sie von der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie in Anlehnung an die WHO-Checkliste „Global Age-Friendly Cities“ erarbeitet wurden. Ebenfalls zielführend wäre der Anschluss an Fachnetzwerke wie z. B. das „Netzwerk altersfreundliche Städte“ (www.altersfreundlich.net) oder schlicht das Lernen von denjenigen Kommunen, die eine innovative Alterspolitik verfolgen.

Literatur

- Bundesamt für Statistik BFS. (2016). Institutionelle Gliederungen der Schweiz. Die Gemeinden. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.assetdetail.7008563.html>. Zugegriffen: 27. Mai 2019.
- Deutscher Bundestag. (2016). Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Drucksache 18/10210. Berlin: Eigenverlag.
- Fürst, D., & Zimmermann, K. (2005). Governance – Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG-Projektes FU 101/22-1 2005. Hannover: Typoskript.
- Hablützel, P. (2013). Bürokratie – Management – Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93–106). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Knill, C., & Tosun, J. (2015). *Einführung in die Policy-Analyse*. Opladen: Budrich.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8, 377–387.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New public management*. Bern: Haupt.
- 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.
- Schubert, H., Bremsthaler, S., & Zinn, J. (2018). *Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter – Bausteine und innovative Planungspraxis*, (S. tbd.-tbd.). Wiesbaden: Springer VS (Erscheint Ende 2018).
- Schubert, H., & StremLOW, J. (2018). Sozialplanung zwischen Pfadabhängigkeit und Konvergenz in Deutschland und in der Schweiz. In H. Schubert, S. Bremsthaler, & J. Zinn (Hrsg.), *Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter – Bausteine und innovative Planungspraxis*, (S. tbd.-tbd.). Wiesbaden: Springer VS.
- Stadtrat Luzern. (2011). Altern in Luzern – ein Einwicklungskonzept. Luzern: Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 31. August 2011.
- StremLOW, J., & Da Rui, G. (2018). Sozialplanung in Schweizer Städten und Gemeinden – eine Standortbestimmung am Beispiel der Alterspolitik. In H. Schubert & H. Spieckermann (Hrsg.), *Sozialraum und Netzwerke* (S. 157–164). Köln: Verlag Sozial – Raum – Management.
- StremLOW, J., Riedweg, W., Da Rui, G., & Müller, M. (2016). Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden. Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit (4/2016). <https://cos.bibl.th-koeln.de/frontdoor/index/index/docId/395>: Zugegriffen: 3. Sept. 2018.
- Tabatt-Hirschfeldt, A. (2018). *Öffentliche Steuerung und Gestaltung der kommunalen Sozialverwaltung im Wandel. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Zweifel, C. (2014). Alterspolitische Netzwerke in Schweizer Gemeinden. In F. Höpflinger & J. van Wezemaal (Hrsg.), *Age Report III – Wohnen im höheren Lebensalter, Grundlagen und Trends* (S. 201–210). Zürich: Seismo.