

Einleitung

Jürgen StremLOW

Dass die markant gestiegene Lebenserwartung die moderne Gesellschaft nachhaltig verändern wird, ist unbestritten. Schwieriger wird es bei der Frage, wie die konkreten gesellschaftlichen Veränderungen denn aussehen und – vor allem – wie sie von den Verantwortlichen an die Hand genommen werden sollen. Besonders gefragt ist eine angemessen gestaltete Alterspolitik. Die World Health Organization (WHO) hat dazu wegweisende Leitlinien erarbeitet.

Diese Publikation nimmt die Gestaltung der Alterspolitik in Schweizer Gemeinden und Städten in den Blick. In Anlehnung an die Leitlinien der WHO stehen folgende Fragen im Zentrum der Betrachtung und Analyse: Wie gestalten kommunale Behörden und Verwaltungen die Alterspolitik? Welche Faktoren fördern Innovationen in diesem Politikbereich? Welchen Stellenwert nimmt der Einbezug der älteren Bevölkerung ein und wie finden entsprechende Beteiligungsprozesse statt? Findet sich eine Alterspolitik, die sich an den Besonderheiten von Quartieren oder Stadtteilen orientiert? Wo besteht Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung der kommunalen Alterspolitik?

Der *erste Teil* des Buches gibt einen Einblick in die Praxis der kommunalen Alterspolitik in der Schweiz. Im *zweiten Teil* skizzieren Expertinnen und Experten aus Deutschland und der Schweiz Perspektiven für eine zukunftsgerichtete Alterspolitik. Das Buch schliesst im *dritten Teil* mit Überlegungen und Analysen von Fachpersonen aus der Gerontologie, der Ökonomie und des Public Managements zum fachlichen Entwicklungsbedarf. Der Inhalt richtet sich an politische Verantwortungsträgerinnen und -träger und an Fachpersonen, die sich mit der inhaltlichen Gestaltung und Weiterentwicklung von Alterspolitik befassen.

Simon Stocker beschreibt im *ersten Kapitel* wesentliche Rahmenbedingungen der kommunalen Alterspolitik in der Schweiz. Er weist auf die Rolle und die alterspolitischen Vorgaben der Kantone hin und macht auf die Bedeutung eines fachlichen Austauschs der verantwortlichen Akteure anhand internationaler Leitlinien, einschlägiger Fachnetzwerke oder aktueller Forschungsergebnisse aufmerksam. Er zeigt schliesslich am Beispiel der Stadt Schaffhausen, wie die Alterspolitik als kommunale, Verwaltungsabteilungen übergreifende Gestaltungsaufgabe wahrgenommen werden könnte und welche Voraussetzungen dazu hilfreich wären.

Im *zweiten Kapitel* stellen Gena Da Rui, Marianne Müller, Werner Riedweg und Jürgen StremLOW eine Untersuchung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in 15 ausgewählten Schweizer Gemeinden und Städten zur Gestaltung der Alterspolitik vor. Die Studie zeigt, wie gross die Unterschiede in der Ausgestaltung der Alterspolitik in Kommunen der Schweiz sind. So lassen sich zum einen eine Reihe von Städten finden, deren Alterspolitik sich mehrheitlich auf die Kernaufgaben der stationären und ambulanten Pflege und Betreuung konzentriert. Demgegenüber existieren Kommunen, die über eine sogenannte «umfassende» Alterspolitik verfügen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die breite Palette unterschiedlichster Angebote durch eine systematische Förderung der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe älterer Menschen ergänzt wird. Ausdruck dieser Förderung ist unter anderem die Berücksichtigung entsprechender Kriterien der WHO zu «Age-friendly Cities» (World Health Organization, 2007). Andere, insbesondere kleinere Städte und Gemeinden, haben sich zu einer verbindlichen interkommunalen alterspolitischen Kooperation entschlossen. Ausgehend von den gefundenen Good-Practice-Beispielen werden Handlungsempfehlungen zur Gestaltung einer innovativen, breit gefächerten Alterspolitik abgeleitet.

Nach diesem Blick auf die schweizerische Alterspolitik wendet sich der zweite Teil des Buches zukunftsgerichteten Aspekten in der Gestaltung der Alterspolitik zu. Stephanie Bremsthaler, Herbert Schubert und Julia Zinn von der Technischen Hochschule Köln setzen im *dritten Kapitel* beim ersten Schritt alterspolitischer Steuerung an: der Sozialplanung. Sie entwickeln einen integrierten Planungsansatz, der die innovative Gestaltung der kommunalen Alterspolitik voranbringen soll. Der Planungsansatz geht von einer dreifachen Integration aus: Erstens berücksichtigt er in einem generationenübergreifenden Kontext die Lebenslagen und Bedürfnisse der älteren Bevölkerung in den Quartieren und Stadtteilen vor Ort. Zweitens fasst der Ansatz unterschiedliche Fachperspektiven zu einem integrierten Vorgehen zusammen und begreift Alterspolitik konsequent als politisch-administrative Querschnittsaufgabe. Drittens verfolgt der Planungsansatz das Ziel, die normative (d.h. alterspolitisches Verständnis, alterspolitische Leitlinien),

strategische (d.h. konkrete Ziele der Alterspolitik) und die operative Managementebene (d.h. konkrete Massnahmen) stärker aufeinander abzustimmen. Zur Umsetzung dieses Ansatzes entwickelt das Forschungsteam 100 Bausteine für eine zukunftsweisende Planungspraxis sowie verschiedene idealtypische Prototypen, die an zwei Praxisbeispielen erprobt werden. Der deutschen Sozialstaatstradition folgend, schliesst das Forschungsteam mit der Empfehlung, Altenhilfe und die damit verbundenen integrierten Planungsaufgaben gesetzlich zur Pflichtaufgabe von Kommunen zu erklären.

Im *vierten Kapitel* legt Albert Schnyder am Beispiel der Gemeinde Allschwil – im Kontrast zu den konzeptionellen Überlegungen des vorangehenden Kapitels – exemplarisch dar, vor welchen Herausforderungen heute eine Stadt mit gut 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern in der Gestaltung der Alterspolitik steht. Um einige Beispiele zu nennen: Mit welcher Nachfrage an stationären und ambulanten Einrichtungen und Angeboten ist in den nächsten zehn bis 15 Jahren zu rechnen? Welche finanziellen Auswirkungen werden die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen wie zum Beispiel die Pflegefinanzierung sowie das weitere Wachstum der Bevölkerung über 65 Jahren haben? Wer erbringt künftig die Dienstleistungen für die Menschen über 65 Jahren? Welche Dienstleistungen erbringt die Gemeinde, welche Private und welche werden von gemischtwirtschaftlichen Institutionen geleistet? Welche Erwartungen haben die «agilen Alten» an die Gemeinde und welche die «fragilen Alten»? Was können die «agilen Alten» für die Gemeinde tun? Was kann gegen die verbreitete Einsamkeit vieler alter Menschen getan werden? Die Verantwortlichen in Allschwil nehmen diese Herausforderungen aktiv an, weil sie der Auffassung sind, dass eine innovative Alterspolitik ein wichtiger Standortfaktor ist und in Zukunft noch stärker sein wird.

Simone Gretler Heusser geht im *fünften Kapitel* vertiefter auf die Bedeutung der Partizipation älterer Menschen bei der Gestaltung der Alterspolitik ein. Sie stellt Faktoren vor, die eine Beteiligung fördern oder hindern und zeigt an zwei exemplarisch dargestellten Partizipationsprozessen in Solothurn und Luzern, wie ältere Menschen in die alterspolitische Gestaltung einbezogen werden können. Sie macht zum einen deutlich, dass der Einbezug älterer Menschen gelingen kann, hilfreich für die Ausgestaltung der Alterspolitik vor Ort ist und vonseiten der älteren Bevölkerung ein grosses Interesse zur Mitgestaltung vorhanden ist. Gleichzeitig weist sie auf einen bedeutsamen Handlungsbedarf hin: den vermehrten Einbezug von Menschen mit geringem ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital, also in erster Linie Menschen, die von Armut oder gesundheitlichen Problemen betroffen sind, über wenig Bildung verfügen und vergleichsweise isoliert leben. Zum Einbezug dieser Zielgruppen empfiehlt sie den schrittweisen und

behutsamen Aufbau von «sorgenden Gemeinschaften» in Quartieren mit Methoden der soziokulturellen Animation wie zum Beispiel das Projekt «Vicino» in der Stadt Luzern.

Das *sechste Kapitel* schliesst den zweiten Teil des Buches ab. Rita Gisler, die über vielfältige Erfahrungen in der Beratung von Städten und Gemeinden in Altersfragen verfügt, wirft einen managementbezogenen Blick auf die Umsetzung einer umfassenden Alterspolitik. Sie spricht sich in einem ersten Schritt für eine Sensibilisierung der Gemeindeexekutive und Mobilisierung eines politischen Gestaltungswillens aus. Auf der Umsetzungsebene plädiert sie in einem zweiten Schritt für die Anwendung der internationalen WHO-Richtlinien «Age-friendly Cities and Communities» und schlägt Befragungen der älteren Bevölkerung vor. Sie versteht die Alterspolitik als eine politisch-administrative Querschnittsaufgabe, deren Umsetzung entsprechender fachlicher Ressourcen bedarf und die idealerweise in einem ständigen fachlichen Austausch mit anderen Städten und Gemeinden kontinuierlich weiterentwickelt wird.

Der dritte Teil des Buches startet im *siebten Kapitel* mit einer Betrachtung der Gerontologie auf die kommunale Alterspolitik. Jonathan Bennett legt dar, dass sich die gerontologische Theoriebildung der letzten Jahrzehnte zunehmend auf das Individuum fokussiert. Dabei würden dessen persönliche und kontextuelle Ressourcen stärker gewichtet. An die Stelle der gesellschaftlichen Zuweisung von klar umschriebenen, eher passiven und gesellschaftlich peripheren Rollen ist das Paradigma des «Active Ageing» getreten, welches das Aktivsein im Alter positiv bewertet. Die Individualisierung und Diversifizierung des Lebensabschnitts «Alter» erschweren zum einen die Formulierung einer bedarfsgerechten Alterspolitik. Zum anderen legen sie den aktiven Einbezug der älteren Bevölkerung nahe. Dabei ist das Potenzial der älteren Menschen, die partizipieren könnten, bisher noch nicht ausgeschöpft. In diesem Kontext bietet sich die Methode der «partizipativen Aktionsforschung» als Modell für die Beteiligung älterer Menschen an. Voraussetzung dafür ist jedoch die Bereitschaft aller Beteiligten, sich auf einen gemeinsamen Lernprozess einzulassen. Dies sei anspruchsvoll und setze Kompetenzen im Bereich der Freiwilligenarbeit, gerontologische Fachkenntnisse sowie Erfahrungen im Bereich der partizipativen Projektarbeit voraus.

Der Gesundheitsökonom Matthias Wächter betrachtet im *achten Kapitel* aktuelle Entwicklungen der schweizerischen Pflegefinanzierung. Im Unterschied zu Deutschland verzichtete die Schweiz in jüngster Zeit auf die Einführung einer eigenständigen Pflegeversicherung. Die öffentliche Hand übernimmt daher eine wichtige Rolle in der Steuerung und Finanzierung der Langzeitpflege. Im Zuge

der aktuellen Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen wurde den Kantonen vor ein paar Jahren die zentrale Verantwortung übertragen, wobei die Mehrheit der Kantone diese Verantwortung an die Städte und Gemeinden delegiert hat. Durch die Nähe der kommunalen Finanzierungsträgerschaften zur Leistungserbringung in der Langzeitpflege entstünden zum einen Chancen, zum andern aber auch Risiken. So hätten sich die Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden vergrössert und es bestünden Anreize für die Vernetzung von Angeboten, eine Verstärkung der interprofessionellen Zusammenarbeit und zu nicht profitorientierten Einrichtungen oder zur Freiwilligenarbeit. Durch die Pflegefinanzierung steht demgegenüber eine kontinuierlich wachsende finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte, die zu einer deutlich verstärkten Konkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgaben um knappe Ressourcen führt.

Andrea Tabatt-Hirschfeldt befasst sich im *neunten, abschliessenden Kapitel* mit dem Um- respektive Rückbau des Sozialstaates in Deutschland und den Konsequenzen für die Gestaltung der Alterspolitik. In ihrem Beitrag wird deutlich, wie stark Veränderungen in der Konzeption des Wohlfahrtsstaates das Gefüge der Leistungserbringung im «Wohlfahrtsmix» mit seinen vier Sektoren «Staat», «Dritter Sektor» (Einrichtungen im Sozialbereich), «Markt» und «Primäre Netze» (Familie, Nachbarschaft usw.) prägen und welche Auswirkungen dies auf die Rolle der Kommunen und die kommunale Alterspolitik hat. Sie plädiert angesichts des Umbaus des Wohlfahrtsstaates zum aktivierenden Staat in der Alterspolitik für einen vermehrten Einbezug der Betroffenen, eine Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements und vor allem für eine Verstärkung der lokalen und auf die Lebenswelt bezogenen Netzwerkkoordination in den Kommunen. Sie spricht sich für Netzwerke aus, in denen sich die am Wohlfahrtsmix in der Alterspolitik beteiligten Akteure auf Augenhöhe begegnen.

Das Buch wendet sich aus verschiedenen Perspektiven den Herausforderungen zu, die sich aktuell in der Gestaltung der Alterspolitik stellen. Die Inhalte basieren auf einschlägigen Erfahrungen von Expertinnen und Experten, wissenschaftlichen Analysen, handlungsorientierten Konzepten und internationalen Leitlinien. Es möchte einen Beitrag zur Gestaltung einer zukunftsweisenden Alterspolitik leisten – einer Alterspolitik, die von den älteren Menschen selbstbestimmt mitgestaltet wird.



Teil I

Kommunale Alterspolitik in der Schweiz –
ein Einblick



1 Alterspolitische Rahmenbedingungen

*Simon Stocker*¹

Den Kommunen kommt bei der Entwicklung und Steuerung der Alterspolitik eine wichtige Aufgabe zu. Das Dorf, das Quartier oder die Stadt bilden den Bewegungs- und Sozialraum älterer Menschen. Die Kommune ist dabei in vielen Bereichen selbst Akteurin der Altersarbeit, sei dies als Dienstleisterin oder als Koordinatorin der Alterspolitik. Betroffen von einer umfassenden Alterspolitik sind also zahlreiche verwaltungsinterne Akteure wie auch Anspruchsgruppen aus Non-Profit-Organisationen (NPO), private Dienstleistende und die Zivilgesellschaft.

In den folgenden Ausführungen soll aufgezeigt werden, welche politischen Rahmenbedingungen die Alterspolitik in den Kommunen prägen. Dazu gehört eine allgemeine Betrachtung der Funktionsweise der schweizerischen Alterspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Kommune im System der Alterspolitik und -versorgung. Grundlagen der Ausführungen sind neben aktuellen Erkenntnissen aus vorhandenen Konzepten, der Forschung und durchgeführten Projekten auch die konkreten Erfahrungen der Stadt Schaffhausen. Sie ist Teil eines Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte, das als Kommission des Schweizerischen Städteverbands die Interessen der Städte vertritt, aber auch Wissen und Ideen generiert, um eine fortschrittliche Alterspolitik voranzutreiben.

¹ Simon Stocker ist Stadtrat der Stadt Schaffhausen, Vorsitzender des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte und Sicherheitsreferent und Vorsitzende des Sozial- und Sicherheitsreferats der Stadt Schaffhausen. (s. Autorenverzeichnis). Nebst allgemeinen Ausführungen zu den alterspolitischen Rahmenbedingungen geht er in diesem Kapitel auf das Beispiel der Stadt Schaffhausen ein.

1.1 Dezentrale Organisation der Alterspolitik

Die Alterspolitik in der Schweiz wird durch die politischen Handlungsmaximen des Föderalismus und der Subsidiarität geprägt (Fritz Sager, Christian Rüfli & Marina Wälti, 2010; Yvan Rielle, Rolf Wirz & Reto Wiesli, 2010). Zudem existieren von Kanton zu Kanton unterschiedliche Grundlagen für die Umsetzung der Alterspolitik.

Föderalismus

Die schweizerische Alterspolitik ist durch einen föderalistischen Staatsaufbau und der damit verbundenen Aufgabenteilung von Bund, Kantonen und Gemeinden geformt. Die Bundesverfassung regelt vor allem die dem Bund zugewiesenen Kompetenzen der finanziellen Altersvorsorge (AHV) sowie die Grundlagen der Pflege, für welche das Bundesamt für Sozialversicherungen zuständig ist. Zudem obliegt dem Bund die Kompetenz zur Regelung der wichtigsten Rahmenbedingungen der Gesundheitsversorgung, welche er mit dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) sicherstellt. Der Bundesrat hat 2003 eine Strategie für eine schweizerische Alterspolitik verabschiedet und seine Rolle wie auch Handlungsfelder umfassend definiert (Bundesrat, 2003). Ergänzt wird diese durch einen aktuellen Bericht zu den gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates, welcher in zahlreichen Themenfeldern die Zielgruppe älterer Menschen betrifft (Bundesrat, 2013). Während der Bund also eher die gesundheitliche und finanzielle Altersvorsorge regelt sowie planerische Grundlagen zur Verfügung stellt, sind die Kantone wie auch die Kommunen in ihrer Alterspolitik weitgehend autonom.

Subsidiarität

Die Zuständigkeiten in der Schweiz sind so geregelt, dass der Eigenverantwortung, der Selbstorganisation und der Erfüllung von Aufgaben auf möglichst der tiefsten Staatsebene viel Gewicht beigemessen wird. Dem einzelnen Bürger, der einzelnen Bürgerin sowie Vereinen und NPO, aber auch Privaten (Apotheken, Ärztinnen und Ärzte, private Altersheime) kommt so eine wichtige Aufgabe in der Alterspolitik zu. Das zeigt sich besonders an der langen Tradition der als Vereine organisierten Spitex-Organisationen. Der Bund unterstützt zudem die Dachorganisationen der Alterspolitik wie zum Beispiel Pro Senectute und das Rote Kreuz mit direkten Beiträgen und damit verbundenen Leistungsvereinbarungen.

Unterschiedliche kantonale Umsetzungsgrundlagen

Die Kantone steuern die Alterspolitik einerseits über die Gesetzgebung (z.B. Gesundheit, Alter, Pflege), andererseits über politische und inhaltliche Schwerpunkte der Regierungs- und Verwaltungsarbeit. Die meisten Kantone verfolgen dabei eine von ihrer Regierung verabschiedete Alterspolitik. Die Begrifflichkeiten (Altersleitbild, Alterspolitik, Alterskonzept, Altersplanung), die thematischen Zielsetzungen sowie auch die Umsetzung (Massnahmen, Handlungsfelder, Empfehlungen usw.) unterscheiden sich stark, wie eine Untersuchung des Bundesamts für Sozialversicherungen zeigt (Mike Martin, Caroline Moor & Christine Sutter, 2010). So unterschiedlich also die kantonalen Alterspolitiken sind, so verschieden sind sie auch in den Kommunen.

1.2 Steuerung und Koordination auf kommunaler Ebene

Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen

Bund und Kantone haben einerseits mit gesetzlichen Grundlagen sowie andererseits durch Finanzierung von Leistungen Einfluss auf das Versorgungssystem in einer Kommune. Der Bund nimmt durch Leistungsvereinbarungen mit Nichtregierungsorganisationen (NGO; z.B. Pro Senectute Schweiz, Rotes Kreuz) direkten Einfluss auf die Angebotsgestaltung in der Kommune. Die Finanzierung von Leistungen gelangt über die schweizerischen Dachorganisationen in die Kantone und Kommunen. Die Kantone wiederum haben verschiedene Steuerungsmöglichkeiten, die in folgender Systematik (nach Sager, Rüefli, Wälti, 2010, S.26) dargestellt werden können.

Tabelle 1: Steuerungsmöglichkeiten der Kantone zur Angebotsgestaltung

EBENE	DIMENSION	AUSPRÄGUNG
Makroebene	Rahmenbedingungen	Gesundheitssystem, Finanzierungsmechanismen, Qualifikationsanforderungen, Zulassungsbedingungen, Rechte und Pflichten usw.
Mesoebene	Versorgungsstruktur	Marktstruktur und Versorgungsniveau: Anzahl, geografische und fachliche Verteilung der Leistungserbringenden, Leistungskapazität, Versorgungsqualität
Mikroebene	Leistungserbringung, Behandlungsaktivitäten	(betriebs-)interne Strukturen und Prozesse, Verhalten der Leistungserbringenden

Kommunen sind also in der Altersarbeit im besonderen Mass abhängig von den Steuerungsmechanismen des Kantons. Steuerungsziele und -massnahmen bilden dabei den Rahmen. Steuerungskompetenz, -fähigkeit und Steuerbarkeit sind Grundbedingungen (Sager, Rüefli, Wälti, 2010, S. 31ff.). Steuerungskompetenz: Die staatlichen Akteure müssen über die Zuständigkeit der Steuerung verfügen, was normalerweise eine gesetzliche Grundlage benötigt. Steuerungsfähigkeit: Die für die Steuerung zuständigen Akteure müssen in der Lage sein, notwendige Interventionen zu konzipieren und umzusetzen. Steuerbarkeit: Diese ist dann gegeben, wenn die Steuerungsmassnahmen die erwünschte Wirkung erzielen.

Planungsrahmen und Planungshilfen

Alterspolitik erfordert eine umfassende Definition und Planung. Sie meint nicht nur die Versorgung der älteren Menschen mit sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen. Alterspolitik wird inhaltlich wie auch organisatorisch wesentlich breiter definiert. Rahmenkonzepte, wie sie an Fachhochschulen oder durch nationale und internationale Organisationen definiert werden, bilden eine geeignete Grundlage zu dieser Definition. Die WHO (World Health Organization, 2007) identifiziert beispielsweise verschiedene Handlungsfelder (siehe dazu *Abschnitt 6.2*) für ein umfassendes Verständnis von Alterspolitik. Auch Fachhochschulen profilieren sich mit spezialisierten Instituten innerhalb der Alterspolitik. Sie liefern Grundlagen und beraten Kommunen bei der Entwicklung von strategischen

Konzepten oder der Begleitung und Auswertung von konkreten Projekten. Ebenfalls wertvolle Grundlagen bieten Organisationen wie die Bertelsmann Stiftung in Deutschland oder die Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie mit entsprechenden Planungshilfen und Werkzeugkästen. Externe Organisationen und Konzepte dienen dazu, Alterspolitik umfassend zu betrachten und dabei kein Themenfeld auszulassen.

Eine kommunale Alterspolitik kann und muss sich also an vorhandenen gesetzlichen Grundlagen und Konzepten des Kantons wie auch an inhaltlich umfassenden Rahmenkonzepten orientieren. Eine Umfrage des Schweizerischen Städteverbandes bei seinen Mitgliedern zeigt die unterschiedliche Situation in der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz (Ecoplan, 2014): Während bei 77 Prozent der Städte in der Deutschschweiz strategische Grundlagen zur Alterspolitik bestehen, sind es in der lateinischen Schweiz nur 16 Prozent. Bei der Erarbeitung von kommunalen Alterspolitiken orientieren sich 78 Prozent der Städte an vorhandenen kantonalen Konzepten oder Strategien.

Koordination des Netzwerks

Die Entwicklung und Steuerung der kommunalen Alterspolitik findet auf zwei Ebenen statt. Einerseits ist es ein verwaltungsinterner und Departemente übergreifender Prozess, der eine interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordert. Im Vordergrund steht hier eine Strategieentwicklung, die nicht nur inhaltlich begriffen werden darf, sondern sowohl Strukturen, Prozesse und Menschen als auch die Kultur betrifft (Elisabeth Bauer, Gudrun Sander & Sabina von Arx, 2010). Andererseits müssen das kommunale System von Akteuren der Altersarbeit und deren Angebot und Angebotsentwicklung auf der einen und die älteren Menschen, deren Bedürfnisse sowie ihr Netzwerk auf der anderen Seite betrachtet werden. Hier kommt der Kommune die Aufgabe zu, das System der Altersakteure zu koordinieren und dabei quaternah und unter Einbezug der älteren Menschen deren Versorgung und Einbezug in der Gesellschaft sicherzustellen. Die vorliegende Studie zur Gestaltung der Alterspolitik (Jürgen StremLOW, Werner Riedweg, Gena Da Rui & Marianne Müller, 2016) zeigt die dazu benötigten Erfolgsfaktoren auf.

Kommunale Akteure der Altersarbeit arbeiten oft in Netzwerken² zusammen. Dem Netzwerk kommt die Aufgabe zu, die in der Kommune verankerte Alterspolitik

² Der Netzwerkbegriff wird hier im Sinn der vorliegenden Studie verwendet. Für eine erweiterte Perspektive auf die Netzwerkthematik s. beispielsweise Gunter Teubner (2005).

gemeinsam umzusetzen und die Angebote so zu entwickeln, dass sie die Bedürfnisse der Zielgruppe und deren Netzwerk treffen. Unterschieden werden kann dabei in Dienstleistungsnetzwerke, thematische Netzwerke und zentralisierte Netzwerke (Christina Zweifel, 2013, S. 96ff.). Unabhängig von der Form des Netzwerks ist es entscheidend, dieses mit dem entsprechenden politischen Rückhalt, Auftrag und den notwendigen Steuerungsinstrumenten auszustatten. Eine gemeinsame Alterspolitik und eine entsprechende Planung und Überprüfung der Angebote müssen dabei Ziele sein.

Subsidiarität und Föderalismus sind dabei Elemente, die eine solche Steuerung erschweren können. Kanton und Kommunen auf der einen Seite und zivilgesellschaftliche Organisationen und Private auf der anderen Seite haben teilweise divergierende Interessen. Jürgen StremLOW (2015, S. 12f.) beschreibt, welche relevanten Herausforderungen für ein solches Netzwerk identifiziert werden können: a) Ausstattung und Dichte des Angebots: Die Angebotspalette ist Basis für eine Planung und Steuerung desselben. b) Angebotsabstimmung und Angebotskoordination in der Versorgungskette: Ziel ist es, Doppelspurigkeiten, Drehtüreffekte und Angebotslücken zu erkennen. c) Die Lenkung der Leistungsbezüglerinnen und -bezügler mit geeigneten Informations- und Vermittlungsmassnahmen soll dafür sorgen, dass die Angebote überhaupt ihre Wirkung erzielen können.

Verwaltungsinterne und Departemente übergreifende Strategieentwicklung

Eine weitere zentrale Rahmenbedingung einer gelingenden kommunalen Alterspolitik ist eine politisch verankerte und verwaltungsinterne Entwicklung und Umsetzung. Denn nur wenn die Haltungen, Ziele und Massnahmen politisch verankert sind, können sie Departemente übergreifend umgesetzt werden. Hierbei zu beachten sind die Faktoren Strukturen, Prozesse, Menschen sowie Kultur.

Strukturen: Die Themenfelder der Alterspolitik sind breit und betreffen nicht nur die Gesundheit, sondern auch Bauliches, den öffentlichen Raum, den Verkehr oder finanzielle Aspekte. Eine sozialraumorientierte und partizipative Umsetzung der Alterspolitik verlangt zudem eine stärkere Zusammenarbeit von Akteuren der Gesundheit und der Sozialen Arbeit. In der Stadt Schaffhausen beispielsweise wurde die Alterspolitik von der Exekutive wie auch vom Parlament verabschiedet. Verwaltungsintern wurde eine Departemente übergreifende Arbeitsgruppe (AG Stadtentwicklung) eingesetzt, die unter anderem die Entwicklung und Umsetzung begleitet. Für eine gewinnbringende Zusammenarbeit von Sozialem und Gesundheit wurde die dem zuständigen Stadtrat direkt unterstellte Stabsstelle

Quartierentwicklung beauftragt. Mit ihrem Programm der altersgerechten Quartiere und dem Fachwissen zur Sozialraumorientierung und Partizipation profitieren die Mitarbeitenden aus dem Gesundheitsbereich.

Prozesse: Neben den beschriebenen Strukturen benötigt es jedoch auch definierte Prozesse, welche die Zusammenarbeit regeln. Die Erfahrung zeigt, dass diese oft erst Wirkung entfalten, wenn an ganz konkreten Projekten und Massnahmen gearbeitet wird. Im Rahmen des Projekts «altersfreundliche Quartiere» in der Stadt Schaffhausen beispielsweise konnten die Verkehrsbetriebe oder Stadtgrün in der konkreten Umsetzung die vorher definierte Zusammenarbeit mit Inhalt füllen. Verwaltungsmässig ist es zudem sinnvoll, konkrete Stellen zu bezeichnen, die sich um die Umsetzung der Alterspolitik und die verwaltungsinterne Zusammenarbeit kümmern. Dazu gehört auch die Aufgabe eines Monitorings zur Umsetzung der Massnahmen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass gewisse Verwaltungsstellen der Umsetzung nicht nachkommen.

Menschen: Viele Verwaltungsstellen sind regelmässig mit diversen Spezialbedürfnissen konfrontiert. Dazu gehören nicht nur die Alterspolitik und die damit verbundene Altersfreundlichkeit. Verwaltungsstellen sollen heute kinder- und jugendgerecht, familienfreundlich und behindertengerecht ausgerichtet sein. Damit solche gesellschaftspolitischen Anforderungen auch wirkungsvoll umgesetzt werden, braucht es nicht nur Strukturen und Prozesse, sondern auch die damit in den verschiedenen Departementen beauftragten Mitarbeitenden. In der Stadt Schaffhausen ist es mit dem Projekt «altersfreundliche Quartiere» gelungen, durch gemeinsame Quartierbegehungen ältere Menschen mit der Verwaltung in Kontakt zu bringen. Zahlreiche städtische Mitarbeitende konnten so direkt zu einer verbesserten Lebensqualität der betroffenen Quartierbewohnerinnen und -bewohner beitragen. Das hat zu einer gegenseitigen Wertschätzung geführt und die Mitarbeitenden motiviert, eine eigentliche altersfreundliche Haltung zu entwickeln.

Kultur: Ziel einer umfassenden Alterspolitik ist die Schaffung einer verwaltungsinternen Kultur, die über Projekte und Massnahmen hinaus nachhaltig Wirkung erzielt. Das braucht eine gemeinsame Haltung und Sprache. Die Berichterstattung über die Alterspolitik, das Hervorheben von erfolgreichen Projekten und eine sensibel gewählte und wertschätzende Text- und Bildsprache in kommunalen Publikationen oder Mitteilungen schaffen hierfür eine gute Grundlage. Ältere Menschen nehmen sehr gut und feinfühlig wahr, wie über sie gesprochen und berichtet wird. In der Stadt Schaffhausen hat man sich entschieden, die Potenziale und Leistungen älterer Menschen zu betonen. Geringschätzende Aussagen zum «Kostenfaktor Alter» und zur Überalterung werden in der Kommunikation kaum mehr verwendet.

Erreichbarkeit der Zielgruppe

Damit eine umfassende kommunale Alterspolitik ihre Wirkung erzielen kann, muss die Erreichbarkeit der Zielgruppe sichergestellt werden. Hierzu benötigt es quartier- und sozialraumbezogenes Wissen über die schwer erreichbaren und vulnerablen älteren Menschen. Eine Studie von Pro Senectute Schweiz (Nadja Gasser, Carlo Knöpfel & Kurt Seifert, 2015) zeigt hier auf, wie Vulnerabilität definiert und die Angebote entsprechend zielgruppenspezifisch überprüft, entwickelt und angeboten werden können. Untersuchungen der Technischen Hochschule Köln (Herbert Schubert, Sigrid Leitner, Katja Veil & Marina Vukoman, 2014) zeigen zudem auf, wie schwer erreichbare ältere Menschen im öffentlichen Raum besser informiert und versorgt werden können. Es lohnt sich, im Rahmen der Zusammenarbeit und Koordination der Altersakteure ein Augenmerk auf die Erreichbarkeit sowie die Partizipation der Zielgruppe zu legen.

1.3 Fazit: Wichtige Rahmenbedingungen zur Gestaltung kommunaler Alterspolitik

Eine umfassende Alterspolitik zielt also darauf ab, neben der Koordination des Netzwerks der Altersakteure, die Erreichbarkeit der betroffenen älteren Menschen sicher zu stellen und gemeinsam die Entwicklung passgenauer Angebote zu fördern. Eine Kommune bewegt sich dabei in einem komplexen System von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, Willen und Fähigkeit zur Entwicklung und Steuerung der Alterspolitik.

Die Alterspolitik in den Kommunen ist zudem stark abhängig von unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in den Kantonen. Hier zeigt sich ein uneinheitliches Bild in der Schweiz. Die Kantone liefern den Kommunen nur teilweise Grundlagen für eine Alterspolitik und steuern diese unterschiedlich stark. Diesbezüglich lohnt es sich, die Steuerungsinstrumente des Kantons zu kennen, zu analysieren und mit zu beeinflussen. Kommunen sind deshalb angehalten, Alterspolitik umfassend zu definieren und dabei auf Grundlagen von Fachhochschulen oder Organisationen wie der WHO zurückzugreifen. Das bietet gleichwohl die Chance, innovative Modelle zu entwickeln und diese einander zur Verfügung zu stellen. Der Austausch wie in einem Netzwerk altersfreundlicher Städte ist deshalb umso wichtiger, um Innovationen und Vorgehensweisen voneinander kennenzulernen.

In der Stadt Schaffhausen hat es sich gelohnt, Alterspolitik als Departemente übergreifende Aufgabe zu verstehen und interdisziplinär zu entwickeln und um-

zusetzen. Neben diesem verwaltungsinternen Ansatz zielt eine Alterspolitik zudem darauf ab, die verschiedenen Akteure der Alterspolitik in einem kommunalen Netzwerk zu organisieren und die Aktivitäten in diesem zu koordinieren und bestenfalls auch zu steuern. Hierfür sind vertiefte Angaben zur Zielgruppe und deren Erreichbarkeit notwendig. Nur so kann eine Alterspolitik und deren Wirkung auch regelmässig überprüft werden. Neben Fähigkeiten und Wissen zur Alterspolitik, Netzwerkmanagement und Steuerungsinstrumenten sind deshalb vor allem persönliche Fähigkeiten der Kommunikation, Partizipation und Konfliktmanagement gefordert.