Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit
Sigrid Leitner, Michael Mroß, Herbert Schubert (Hrsg.)
Band 4/2016

Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden

Jürgen Stremlow

Werner Riedweg

Gena Da Rui

Marianne Müller

Technology
Arts Sciences
TH Köln

GEFÖRDERT VOM

Diese Veröffentlichung erscheint im Rahmen der Onlinepublikationsreihe „Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit“. Alle Veröffentlichungen dieser Reihe können unter http://opus.bsz-bw.de/fhk abgerufen werden.

Die Veröffentlichung des Bandes 4 der „Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit“ basiert auf einem Forschungsvorhaben, das mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, und Forschung im Rahmen der Förderlinie SILQUA-FH („Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter“) unter dem Förderkennzeichen 03FH003SX4 gefördert wurde.

Autoren

Prof. Dr. Jürgen Stremlow

Werner Riedweg, MBA Sozialmanagement

lic. phil. Gena Da Rui

lic. rer. soc. Marianne Müller

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Institut für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention

Herausgeber

Prof. Dr. Sigrid Leitner, Prof. Dr. Michael Mroß, Prof. Dr. Herbert Schubert

Schriftleitung

Holger Spieckermann, M.A.

Institut für angewandtes Management und Organisation in der Sozialen Arbeit
Technische Hochschule Köln
Gustav-Heinemann-Ufer 54
50968 Köln
https://www.th-koeln.de/angewandte-sozialwissenschaften

Köln, September 2016

ISSN 2195-1330

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 7

1 Ausgangslage 22

2 Rahmenbedingungen der Altenhilfeplanung und Ziele des Schweizer Teilprojektes 24

3 Methodisches Vorgehen 26

4 Theoretische Bezüge 32

4.1 Management und Governance: Planung und Umsetzung der Alterspolitik 33

4.1.1 Vom traditionellen Modell der öffentlichen Verwaltung zur New Public Governance 33

4.1.2 Beobachtungsdimensionen der alterspolitischen Planung und Umsetzung 34

4.2 Beteiligung und Partizipation 38

4.2.1 Direktdemokratische Kompetenzen und Föderalismus in der Schweiz 38

4.2.2 Partizipationsfunktionen und Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Stufenprinzip 40

4.2.3 Beobachtungsdimensionen der Beteiligung und Partizipation 43

4.3 Innovation 46

4.3.1 Theoriebezüge zu Innovation in der Sozialen Arbeit und im öffentlichen Sektor 46

4.3.2 Beobachtungsdimensionen zu Innovation 48

4.4 Sozialraumorientierung 49

4.4.1 Von Sozialraumorientierung über Sozialraumplanung zur entsprechenden Politik 49

4.4.2 Beobachtungsdimensionen zur Sozialraumorientierung 52

5 Gestaltung der Alterspolitik: Management und Governance im Vergleich 54

5.1 Ausrichtung der Alterspolitik 55

5.2 Personelle Ressourcen für die Planung und Umsetzung 61

5.3 Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung 63

5.4 Netzwerkkultur und Art der Netzwerkkooperation 65

5.5 Alterspolitisches Steuerungsverständnis 68

5.6 Gestaltungsmuster der Alterspolitik 73

6 Beteiligung und Partizipation im Vergleich 78
6.1 Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation 78
6.2 Verfahrensart, beteiligte Akteure und deren Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Stufenprinzip der Partizipation 81
6.3 Muster der Beteiligungs- und Partizipationsformen 95

7 Innovationspromotoren im Vergleich 100
7.1 Beschreibende Gegenüberstellung der Innovationsdimensionen 100
7.2 Muster der Innovationspromotoren 111

8 Sozialraumorientierung im Vergleich 116
8.1 Beschreibende Gegenüberstellung der Sozialraumdimensionen 116
8.2 Muster der Sozialraumorientierung 122

9 Synthese der Ergebnisse zu den untersuchten Analysedimensionen 126
9.1 Zweidimensionale Verortung der Ergebnisse 126
9.2 Ergebnisse zu Innovationspromotoren und zur Sozialraumorientierung 129
9.3 Zusammenfassende Übersicht der Muster zu den vier Analysedimensionen 131

10 Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung einer integrativen und innovativen Alterspolitik aus Schweizer Sicht 133
10.1 Gemeinsame Dimensionen der sozialen Planung in Deutschland und der Schweiz 133
10.2 Grundlagen für eine Best Practice in der Schweiz: Städte und Gemeinden mit einer umfassend ausgerichteten Alterspolitik 134
10.3 Schlussfolgerungen zur Förderung und Entwicklung einer integrativen und innovativen Planung und Umsetzung der Alterspolitik 136
10.3.1 Planung und Analyse als Voraussetzung für die Altersplanung 136
10.3.2 Hoher Stellenwert der Kooperation mit verschiedenen Akteuren 137
10.3.3 Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Partizipationsformen 138
10.3.4 Bedeutung von initiativen und visionären Personen 138
10.3.5 Orientierung am Sozialraum 139

Literaturverzeichnis 140

Anhang: Exemplarisches Fallbeispiel 143

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgewählte Schweizer Städte und Gemeinden 8

Tabelle 2: Stichprobenverteilung der Schweizer Städte und Gemeinden 28

Tabelle 3: Steuerungsverständnisse im Bereich der Alterspolitik 37

Tabelle 4: Erläuterungen zu den Stufen der Teilnahmegewährung und Teilnahme 42

Tabelle 5: Beobachtungsdimensionen und Ausprägungen zur Beteiligung und Partizipation 44

Tabelle 6: Beobachtungsdimensionen und Ausprägungen zu Innovation 48

Tabelle 7: Beobachtungsdimensionen und Ausprägungen zur Sozialraumorientierung 52

Tabelle 8: Übersicht über die Ausrichtung der Alterspolitik 60

Tabelle 9: Personelle Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik 62

Tabelle 10: Ämterübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung 64

Tabelle 11: Verwaltungsübergreifende Netzwerke und Netzwerkkooperationen 66

Tabelle 12: Steuerungsverständnis im Bereich der Alterspolitik in Städten und Gemeinden 73

Tabelle 13: Merkmalsübersicht nach Typen der alterspolitischen Ausrichtung 74

Tabelle 14: Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation nach Gemeindegröße 79

Tabelle 15: Zusammenfassende Übersicht der Beteiligung und Partizipation 96

Tabelle 16: Personen als Innovationspromotoren 100

Tabelle 17: Kooperationen als Innovationspromotoren 103

Tabelle 18: Einbezug von Leistungsanbietenden und Leistungsbeziehenden 109

Tabelle 19: Zusammenfassende Übersicht zu innovationsfördernden Faktoren 112

Tabelle 20: Übersicht zur Sozialraumorientierung 116

Tabelle 21: Zusammenfassende Übersicht zu den Sozialraumdimensionen 121

Tabelle 22: Muster zur Sozialraumorientierung 123

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen 17

Abbildung 2: Darstellung des Untersuchungsgegenstands 27

Abbildung 3: Darstellung des Untersuchungsgegenstands mit Theoriebezügen 32

Abbildung 4: Stufenmodell der Partizipation nach Lüttringhaus (2000) 41

Abbildung 5: Zweidimensionale Verortung der untersuchten Städte und Gemeinden 127

Abbildung 6: Ergebnisse zu Innovationspromotoren und zur Sozialraumorientierung 129

Abbildung 7: Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen 132

Zusammenfassung

1. Ausgangslage und Fragestellungen

Das Projekt „Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter" (Akronym: ISPInoVA) der Technischen Hochschule Köln (TH Köln) zielt auf die Entwicklung eines neuen Modells einer integrierten Sozialplanung ab. Einbezogen werden hierbei (1) die verschiedenen Ressort- und Fachbereichsperspektiven (z.B. soziale Hilfe, Gesundheit, Wohnen etc.), (2) die unterschiedlichen Bedarfsgruppen im kommunalen Raum und (3) alle kommunalen Managementebenen. Ein besonderer Fokus wird gelegt auf Beteiligung und Partizipation der verschiedenen beteiligten Akteure sowie auf Innovationen in der Alterspolitik.

Das Erkenntnisinteresse im Rahmen des Schweizer Teilprojektes „Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden" liegt im Verständnis und der Analyse aktueller Entwicklungen in der Sozialplanung für ältere Menschen in Schweizer Städten und Gemeinden sowie bei der Frage nach Beteiligungs- und Partizipationsformen, nach möglichen Innovationspromotoren und dem Bezug zur Sozialraumorientierung. Daraus leiten sich folgende Fragestellungen ab:

- Wie gestalten Schweizer Städte und Gemeinden die Planung und Umsetzung im Bereich der Alterspolitik?
- Welche Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation im Themenbereich Alter wurden von den befragten Fachpersonen in den untersuchten Städten und Gemeinden genannt?
- Welche innovationstreibenden Faktoren lassen sich identifizieren?
- Inwiefern ist eine Sozialraumorientierung erkennbar?

2. Vorgehen und theoretischer Bezug

Um diese Fragen zu untersuchen, wurden leitfadengestützte Interviews mit den zuständigen politischen Verantwortungsträger/innen oder mit den Verantwortlichen der Verwaltungen durchgeführt und im Anschluss an die Interviews sogenannte alterspolitische Städte- und Gemeindeportraits erarbeitet. Die jeweiligen Portraits basieren ausserdem auf einer Auswahl aktueller Dokumente, die für Planung und Umsetzung der Alterspolitiken verwendet wurden. Die durch die befragten Personen validierten Portraits bilden die Grundlagen für die anschliessende Analyse.

Insgesamt wurden 15 Städte und Gemeinden[1] von unterschiedlicher Grösse und in verschiedenen Regionen der Deutschschweiz ausgewählt. Untenstehende *Tabelle 1* listet diese auf.

Tabelle 1: Ausgewählte Schweizer Städte und Gemeinden

Anzahl Einwohner/innen (2014)	*Anzahl Gemeinden in der Schweiz (2014)*	*Anzahl Gemeinden in der Befragung (deutsche Schweiz)*	*Gemeinden in der Befragung (deutsche Schweiz)*
< 15‘000	2‘271	1	Glarus
≥ 15‘000 und < 25‘000	52	4	Aarau; Gossau; Riehen; Wallisellen (in Kooperation mit den Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen)
≥ 25‘000 und < 50‘000	19	6	Chur; Emmen; Köniz; Kriens; Rapperswil-Jona; Schaffhausen
≥ 50‘000 und < 100‘000	4	2	Luzern; St.Gallen
≥ 100‘000	6	2	Basel; Winterthur

Betrachtet wurden vier Analysedimensionen: Gestaltung von Planung und Umsetzung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation, Innovation und Sozialraumorientierung. Für jede Analysedimension wurde die einschlägige Theorie einbezogen. Anhand der vier Dimensionen erfolgte schließlich eine vergleichende Analyse der untersuchten Städte und Gemeinden.

3. Ergebnisse

Vorbemerkung: Im Vorfeld soll darauf hingewiesen werden, dass sich die Ergebnisse der Untersuchung aus methodischen Gründen ausschließlich auf den Zeitpunkt der Interviews beziehen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Alterspolitik und deren Umsetzung in den jeweiligen Städten und Gemeinden in der Zwischenzeit verändert und weiterentwickelt haben.

3.1 Planung und Umsetzung der Alterspolitik

Zunächst interessiert, wie die Verantwortlichen in den Städten und Gemeinden die Alterspolitiken planen und umsetzen (erste Fragestellung). Der Fokus liegt diesbezüglich auf (1) der inhaltlichen Ausrichtung der Alterspolitik, (2) den zur Verfügung stehenden Ressourcen, (3)

[1] Es handelt sich um 14 einzelne Städte und Gemeinden sowie um eine Dreierkooperation (Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen); Letztere wurde als eine Analyseeinheit gefasst.

der Art der verwaltungsinternen Zusammenarbeit, (4) den Kooperations- und Vernetzungsformen mit wichtigen Akteuren über die Verwaltung hinaus sowie (5) dem generellen Steuerungsverständnis (Public Management und Governance). Diese Aspekte der alterspolitischen Gestaltung wurden im Rahmen der Analyse verglichen und zu Mustern mit ähnlichen Merkmalen zusammengefasst. Es lassen sich *fünf verschiedene Gestaltungsmuster bei der Planung und Umsetzung der Alterspolitik* unterscheiden:

1) Interkommunale Kooperation (mittelgroßer Gemeinden)

Die beiden kleinsten der untersuchten Gemeinden mit ca. je 7‘600 Einwohner/innen und die drittkleinste Gemeinde mit etwa 15‘400 Einwohner/innen sind zur Planung und Gestaltung der Alterspolitik eine verbindliche interkommunale Kooperation eingegangen, in deren Rahmen insbesondere die ambulante und die stationäre Pflege und Betreuung gemeinsam gestaltet und verantwortet werden. Bei der Umsetzung weiterer alterspolitischer Themen unterscheiden sich die drei Gemeinden voneinander und es bestehen ansatzweise gemeinsame Bestrebungen und Formen der Zusammenarbeit. In der untersuchten Stichprobe existiert mit der Kooperation der Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen nur ein Beispiel dieses Typs, sodass aus analytischer Sicht nicht von einem Typ oder Muster gesprochen werden kann. Da jedoch davon ausgegangen werden kann, dass sich über die untersuchten Städte und Gemeinden hinaus weitere interkommunale Kooperationen finden lassen und dieser Typ für mittelgrosse Gemeinden aus fachlicher Sicht als zukunftsweisend betrachtet werden kann, wurde die interkommunale Kooperation der drei Gemeinden im Rahmen dieser Untersuchung als eigenständiger Typ geführt.

2) Fokus auf Pflege und Betreuung (Kernaufgaben)

Den drei Städten Gossau (ca. 18‘100 Einwohner/innen), Emmen (ca. 29‘300 Einwohner/innen) und St.Gallen (ca. 75‘300 Einwohner/innen) ist gemeinsam, dass ihre Alterspolitik primär auf die Kernaufgaben Pflege und Betreuung ausgerichtet ist. Die Weiterentwicklung der Angebote und eine erweiterte Ausrichtung der Alterspolitik mit der Stoßrichtung hin zur Förderung selbstständigen Wohnens mit Servicedienstleistungen sind zudem erkennbar.

3) Integrierte Versorgung

In Rapperswil-Jona und Kriens (beide ca. 27‘000 Einwohner/innen) wurden vor einiger Zeit resp. kürzlich Informationsdrehscheiben mit dem Ziel geschaffen, gut zugängliche Informationen zu vielen Themen und Fragen im Altersbereich zur Verfügung zu stellen, Betroffenen und Interessierten einen niederschwelligen Zugang zu entsprechenden Angeboten zu schaffen sowie im Bedarfsfall entsprechende Angebote zu vermitteln. In Glarus (ca. 12‘400 Einwohner/innen) wird 2016 mit der Fach- und Informationsstelle Generationen ebenfalls eine entsprechende Informationsdrehscheibe geschaffen. Die genannten Drehscheiben sind

Ausdruck eines integrierten Verständnisses, das von einer hohen Durchlässigkeit der Angebote ausgeht und von ambulanter Beratung, möglichst selbstständigen Wohnen mit entsprechenden Unterstützungsleistungen, ambulanter Pflege und Betreuung bis hin zur umfassenden stationären Pflege und Betreuung reicht. Im Zentrum scheint dabei die Orientierung und Ausrichtung der Angebote auf die Perspektive der Nutzer/innen zu sein. Da die Angebote in diesen Städten über das Kernangebot der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung hinausreichen, kann von einer erweiterten alterspolitischen Ausrichtung gesprochen werden.

4) Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung

Städte und Gemeinden, deren alterspolitische Ausrichtung als umfassend bezeichnet werden kann, zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass in Ergänzung zur Realisierung einer breiten Angebotspalette die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe älterer Menschen systematisch gefördert wird. Ausdruck dieser Förderung kann beispielsweise die Berücksichtigung der entsprechenden Kriterien zur Altersfreundlichkeit der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie (resp. der WHO) sein, der Einbezug der älteren Bevölkerung in für sie relevante kommunale Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse, die Realisierung regelmäßiger Austauschplattformen, die Unterstützung von Projektideen von Bürger/innen oder die konsequente Ausrichtung auf die Sozialräume und Lebenswelten älterer Menschen.

In den Städten Riehen (ca. 20‘800 Einwohner/innen) und Chur (ca. 34‘500 Einwohner/innen) sowie in der Gemeinde Köniz (ca. 40‘000 Einwohner/innen) sind systematische Bestrebungen zu erkennen, ihre Alterspolitik in Richtung einer umfassenden Ausrichtung weiterzuentwickeln. Daher können die beobachteten Entwicklungen in diesen Städten als Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung bezeichnet werden, d.h. es können verschiedene Hinweise auf eine umfassende Ausrichtung beobachtet werden, die jedoch noch nicht über mehrere Jahre etabliert und konsolidiert erscheinen. Neben der fachlichen und finanziellen Unterstützung pflegender Angehöriger unterstützt die Stadt Riehen Bestrebungen zur Aktivierung der Zivilgesellschaft und diskutiert den Einbezug und die Sensibilisierung der älteren Bevölkerung insbesondere im Rahmen des Projekts 60plus. In Chur soll sich die Alterspolitik in Zukunft an den WHO-Kriterien orientieren und das sich in Erarbeitung befindliche Alterskonzept weist auf eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik hin. In der Gemeinde Köniz finden sich im aktuellen wie im geplanten Alterskonzept die Themen Pensionsalter, Pflege und Betreuung zu Hause, Wohnen, Information und Kommunikation, soziale Kontakte, Mobilität, Sicherheit, Kultur / Bildung / Sport, finanzielle Sicherheit sowie Migration und Freiwilligenarbeit und die entsprechenden Umsetzungsschritte deuten darauf hin, dass sich die Entwicklungen im Übergang zu einer umfassend ausgerichteten Alterspolitik befinden.

5) Umfassende Ausrichtung

Die konsultierten Konzepte und die Befragungen der drei größten Städte Luzern (ca. 81'100 Einwohner/innen), Winterthur (ca. 106'800 Einwohner/innen) und Basel (ca. 168'600 Einwohner/innen) enthalten verschiedene Hinweise darauf, dass die alterspolitische Ausrichtung dieser Städte als umfassend bezeichnet werden kann. Dies trifft auch auf die beiden mittelgroßen Städte Aarau (ca. 20'400 Einwohner/innen) und Schaffhausen (ca. 35'900 Einwohner/innen) zu. In diesen Städten fallen in Ergänzung zu einer thematisch breiten und vielfältigen Orientierung der Alterspolitik insbesondere der Lebenswelten-, Sozialraum- und Quartierbezug sowie die Förderung der Beteiligung der älteren Menschen am öffentlichen Leben und an der Mitgestaltung der städtischen Alterspolitik auf. Unter anderem werden die Beteiligung, der regelmäßige Austausch und die Mitwirkung der älteren Bevölkerung systematisch gefördert wie z.B. durch das Forum60plus in Luzern. Die Städte Aarau und Schaffhausen zeigen zudem, dass eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik nicht nur in großen Städten der deutschen Schweiz realisiert werden kann, sondern auch in mittelgroßen Städten umgesetzt wird. Es wird im Weiteren deutlich, dass diese Städte mehr Personalressourcen für die Gestaltung der Alterspolitik zur Verfügung stellen als andere, in der Regel innerhalb der Verwaltung mittels fest institutionalisierten Gremien ämterübergreifend arbeiten und dass sie in Ergänzung zu formellen Behörden- und Dienstleistungsnetzwerken in den meisten Fällen auch thematische Netzwerke gezielt fördern. Schließlich zeigt sich, dass sich in diesen Städten verschiedene Elemente von New Public Governance (NPG) finden lassen.

3.2 Beteiligung und Partizipation

Zur Analyse der Beteiligungspraxis in der Altenhilfeplanung in Schweizer Städten und Gemeinden wurden in der vorliegenden Untersuchung theoretische und konzeptionelle Ausführungen zu den Partizipationsfunktionen (vgl. Walk 2011) und den Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Stufenprinzip der Partizipation (vgl. Lüttringhaus 2000) sowie zur direkten Demokratie bzw. zu den föderalistisch geprägten Strukturen in der Schweiz herangezogen, um auf der Grundlage einzelner Ansätze Kriterien festzulegen, die eine Systematisierung gefundener Beteiligungs- und Partizipations-formen im Themenfeld Alter zulassen.

Konkret werden die von den befragten Fachpersonen in den untersuchten Städten und Gemeinden genannten Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation anhand von drei Beobachtungsdimensionen analysiert: So wird (1) die Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren untersucht. Dabei wird geklärt, ob Beteiligung und Partizipation im gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen stattfinden, ob diese über die verpflichtenden Verfahren hinausgehen und inwiefern von staatlicher Seite systematische Bestrebungen zu deren Förderung bestehen. Danach werden (2) beteiligte und partizipative Akteure wie Bürger/innen oder organisierte Akteure identifiziert. Schließlich werden (3) in Anlehnung an die Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung und der Teilnahme nach Lüttringhaus (2000) Aussagen über den Grad der Mitwirkungsmöglichkeiten gemacht. Im

Rahmen der vergleichenden Analyse lassen sich anschließend *vier Muster mit ähnlichen Merkmalen der genannten Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation* identifizieren:

1) Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation

Beteiligung und Partizipation finden überwiegend im formellen, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen statt und erfolgen meistens durch die Vertretung der Bevölkerung mittels ausgewählter Personen. Partizipierende Akteure beschränken sich mehrheitlich auf organisierte Akteure und eine systematische Förderung der Beteiligung und Partizipation durch das politisch-administrative System ist kaum erkennbar. Die vorliegenden Strukturen sind weitgehend durch eine Auslagerung der Umsetzung von Angeboten im Altersbereich durch Leistungsvereinbarungen mit externen Akteuren geprägt und Mitwirkungsmöglichkeiten ergeben sich teilweise auf der Stufe der Information sowie auf derjenigen des Austausches, des Dialogs und der Beratung aus staatlicher Perspektive bzw. der Mitwirkung aus der Perspektive der beteiligten Akteure. Zum betreffenden Muster lassen sich die Gemeinde Emmen, die Städte St.Gallen und Gossau sowie die Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen zählen. In der Stadt St.Gallen existieren zwar auch informelle Formen der Beteiligung und Partizipation, in dem Impulse aus der Bevölkerung zur Ausgestaltung von Maßnahmen an die Verwaltung gelangen. Diese Partizipationsstrukturen werden von der Verwaltung jedoch nicht aktiv initiiert.

2) Informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven

Beteiligung und Partizipation erfolgen bei diesem Typ mehrheitlich auf informelle Art. Oftmals werden dabei punktuelle, projektbezogene Formen der Beteiligung eingesetzt, die neben vereinzelten mittelbaren Gremien insbesondere eine direkte Teilnahme der interessierten Akteursgruppen ermöglichen. Dabei erhalten sowohl Bürger/innen als auch organisierte Akteure die Möglichkeit zur Partizipation. Hinsichtlich der Teilnahmegewährung legt das politisch-administrative System den Fokus auf die Stufe des Austauschs, des Dialogs und der Beratung, während sich die partizipierenden Bürger/innen und organisierten Akteure im Sinne der Mitwirkung einbringen. Grundsätzlich sind die Beteiligungs- und Partizipationsformen häufig durch einen niederschwelligen, alltagsbezogenen Einbezug geprägt, wobei die Etablierung institutionalisierter und stärker formalisierter Formen von Beteiligung und Partizipation noch am Anfang steht. Dem vorliegenden Muster können die Stadt Chur sowie die Gemeinden Glarus und Wallisellen zugeordnet werden.

3) Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation

Die Merkmale der Beteiligung und Partizipation sind bei diesem Muster vielfältig ausgeprägt. So finden sich jeweils formelle, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelte wie auch informelle Verfahren, die hinsichtlich der Form, der Umsetzung sowie der Beteiligungsberech-

tigung einen größeren Spielraum bieten. An formellen Verfahren partizipieren primär organisierte Akteure, während Bürger/innen mehrheitlich bei informellen Verfahren beteiligt sind. Im Rahmen der bestehenden Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation werden Interessen einerseits mittelbar durch ausgewählte Personen vertreten, andererseits stehen zugleich 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. Neben vereinzelten Formen der Information erfolgen die Mitwirkungsmöglichkeiten aus der Perspektive des politisch-administrativen Systems ausschließlich auf der Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung. Bürger/innen und organisierte Akteure nehmen im Sinne der Mitwirkung beratend Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Für das vorliegende Muster können die Gemeinden Riehen, Kriens, Köniz und die Stadt Rapperswil-Jona genannt werden. Es handelt sich dabei um mittelgroße und größenmäßig vergleichbare Gemeinden.

4) Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik

Hier besteht eine große Vielfalt an Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation. Diese findet einerseits im formellen, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen statt. Mehrheitlich bestehen jedoch – andererseits – informelle Wege, die über verpflichtende Verfahren hinausgehen. Neben mittelbaren Teilnahmeformen liegt der Fokus insbesondere auf einer direkten Teilnahme, die allen interessierten Akteursgruppen offensteht. Das Spektrum der partizipierenden Akteure ist breit; beteiligt werden stets Bürger/innen und organisierte Akteure. Beteiligung und Partizipation stellen integrale Bestandteile der Alterspolitik dar und werden von staatlicher Seite systematisch gefördert. Insofern besteht auch eine Bandbreite an Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese reicht hinsichtlich der Teilnahmegewährung von der Stufe der Information über die des Austausches, des Dialogs und der Beratung teilweise bis hin zur Stufe der partnerschaftlichen Kooperation. Aus der Perspektive der Partizipierenden besteht analog die Möglichkeit zur Information, zur Mitwirkung und teilweise zur Mitentscheidung. Oftmals existieren gut organisierte Vereine mit Großen informellen Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen. Dem entsprechenden Muster lassen sich die Städte Aarau, Basel, Luzern, Schaffhausen und Winterthur zuteilen.

3.3 Innovationspromotoren

Wendt (2005) versteht unter Innovation eine Neuerung bzw. eine Veränderung, die eine Verbesserung bringt und sich durchsetzt. Die Projektgruppe hat als Innovationspromotoren für die Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden die Aspekte (1) Personen, (2) Kooperationen, (3) die Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten in Kombination mit einer Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung und (4) den Einbezug von Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden bei der Entwicklung von Leistungen identifiziert. Diese Promotoren garantieren

noch nicht Innovationen im Sinne von Wendt, schaffen aber ein Klima und eine Grundlage, damit Neuerungen, die Verbesserungen bringen, entwickelt werden und sich längerfristig durchsetzen können. Die vergleichende Analyse der Städte und Gemeinden auf diese Aspekte lässt *vier verschiedene „Innovations-Typen*" erkennen:

1) Regionale Kooperation als Innovation

Als Innovation, die für sich steht, kann die Kooperation der drei relativ kleinen Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen bezeichnet werden. Die Kooperation bezieht sich vorerst auf das Kernangebot der stationären und der ambulanten Versorgung.

2) Ausrichtung auf die Kernaufgaben

Auf die Kernaufgaben konzentrieren sich die Städte / Gemeinden Emmen, Gossau und St.Gallen. Innerhalb dieser Aufgabenfelder sind auch Innovationen möglich und wichtig. So hat z.B. Emmen 2015 ein hochmodernes, zukunftsgerichtetes Alters- und Pflegeheim im Verbund mit Wohnangeboten mit Pflege und Serviceleistungen eröffnet. Wenig sichtbar werden in dieser Gruppe die Ausrichtung auf eine umfassende Alterspolitik, ausgeprägte Kooperationen und die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung. Da in der Stadt St.Gallen durchaus eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung bzw. eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten stattfindet, liegt hier in Bezug auf die Innovation eine Mischform mit dem Muster *Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung* vor.

3) Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung

Unterwegs zu einer innovationsfreudigeren Ausrichtung sind Städte und Gemeinden, in denen neue Modelle im Sinne einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik diskutiert und entwickelt werden, die möglicherweise vor der Einführung stehen. Dazu können die Städte und Gemeinden Glarus, Kriens, Rapperswil-Jona, Riehen, Köniz, Chur und teilweise St.Gallen gezählt werden.

4) Innovationsfreudige Städte und Gemeinden im Sinne einer Ausrichtung auf eine umfassende Alterspolitik

Die günstigsten Voraussetzungen für Innovationen haben Städte und Gemeinden, in denen sich Personen aus Exekutive und Verwaltung stark engagieren, starke Gruppierungen von organisierten Privatpersonen erkennbar sind und Kooperationen im Sinne von verwaltungsinterner Vernetzung und größtenteils einer Orientierung an der NPG meist mit Behörden-, Dienstleistungs- und thematischen Netzwerken bestehen. Auch finden eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten in Kombination mit einer Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung sowie ein Einbezug von Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden

bei der Entwicklung von Leistungen statt. Dieser Gruppe können Schaffhausen, Basel und Luzern, etwas weniger klar ausgeprägt auch Winterthur und Aarau zugeordnet werden. In diesen Städten sind bereits Innovationen entwickelt worden und werden umgesetzt. Es herrscht ein innovationsfreudiges Klima in der Alterspolitik. Es fällt auf, dass es sich dabei eher um größere Kommunen handelt.

3.4 Sozialraumorientierung

Laut Schwabe (vgl. Reichwein et al. 2011) meint ein Sozialraum einen Raum als Lebenswelt von Menschen, der durch eine bestimmte geografische Ausdehnung definiert ist und aus einer spezifischen Perspektive heraus wahrgenommen wird. Dementsprechend sind vor allem zwei Sichtweisen zu betrachten (vgl. Schöning 2008): diejenige der Verwaltung und diejenige der Zielgruppe der sozialraumbezogenen Politik. Diesen beiden Perspektiven wurde Rechnung getragen bei der Erhebung der Daten. Das Vorhandensein einer Sozialraumorientierung seitens der Stadt- / Gemeindeverwaltung ist die Voraussetzung dafür, dass die Planung und Umsetzung einer sozialraumorientierten Alterspolitik stattfindet. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache wurde die Sozialraumorientierung anhand folgender Aspekte analysiert: (1) Sozialraumorientierung, (2) Sozialraumplanung, (3) sozialraumbezogene Angebote und (4) Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen. Die vergleichende Analyse der 15 Städte und Gemeinden *lässt bezüglich der Sozialraumorientierung drei Muster erkennen,* wobei sich das zweite Muster in drei Unterkategorien einteilen lässt:

1) Ausrichtung auf die Kernaufgaben

Alterspolitisch auf die Kernaufgaben der Versorgung ausgerichtet sind Gossau, St.Gallen und Emmen. Bei diesen ist keine Sozialraumorientierung erkennbar. In St.Gallen und Gossau findet ein gewisser Einbezug der Bevölkerung statt, jedoch nicht sozialraumspezifisch. Die drei Kommunen zeichnen sich durch unterschiedliche Größen und Raumstrukturen aus. Gemeinsam sind ihnen die wenig ausgeprägte Partizipation der Bürger/innen, ein „klassisches" Verwaltungsverständnis und / oder die Ausrichtung am New Public Management (NPM) sowie die verhältnismäßig geringe Sichtbarkeit von Innovationspromotoren.

2) Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei einer erweiterten Alterspolitik

Nicht einheitlich stellt sich die Situation dar in Städten und Gemeinden, in denen sich die Alterspolitik nicht nur auf die Kernaufgaben beschränkt, sondern sich auf eine integrierte Versorgung fokussiert oder sich in Richtung einer umfassenden Politik entwickelt. Darunter fallen Glarus, Kriens, Rapperswil-Jona, Riehen, Köniz, Chur sowie Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen. In solchen ist eine Sozialraumorientierung nicht oder in Ansätzen erkennbar.

Bei *Glarus, Rapperswil-Jona und Chur* – Kommunen jeweils unterschiedlicher Größe – ist in dem Sinne keine Sozialraumorientierung erkennbar. Dennoch finden sich punktuell Ansätze zu sozialraumplanerischen Aktivitäten und zur Realisierung sozialraumbezogener Angebote. Auch der Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen ist in den drei Kommunen angedacht. Die Voraussetzungen für die Sichtweise auf den Sozialraum sind bei diesen drei je unterschiedlich. In Glarus sind die Organisation der politischen Gremien und die Abläufe in der Gemeinde generell „schlank" gehalten, da nur zwei Ebenen bestehen: der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung, d.h. es existiert kein Parlament. Die politischen und verwaltungsbezogenen Wege sind dadurch kurz und direkt. Dies ist ein Ansatz, der nicht in erster Linie nach Sozialräumen fragt. Die Alterspolitik in der Stadt Rapperswil-Jona ist nicht spezifisch auf Quartiere oder Stadtteile ausgerichtet. Dies hat historische Gründe: Durch die Fusion der ehemaligen Gemeinden Rapperswil und Jona im Jahr 2007 wurden zwei relativ unterschiedliche Gemeinden vereint, welche beide keinen städtischen Charakter aufwiesen. In Chur ist das erste Altersleitbild erst in der Entwicklungsphase. Eine koordinierte Stadtplanung / Quartierentwicklung existiert bisher nicht. Der Begriff „Sozialraumorientierung" ist kaum im Sprachgebrauch vorhanden, es findet wenig Reflexion darüber statt. Die Stadt Chur ist durch unterschiedliche Quartiersstrukturen gekennzeichnet, darunter befinden sich Quartiere mit sehr aktiven und solche mit weniger aktiven Vereinen. Der Einbezug von Quartiervereinen bei der Entwicklung des Alterskonzepts ist geplant und erwünscht.

In *Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen* ist das Bewusstsein für den Sozialraum vorhanden und zeigt sich in der weiter oben erwähnten interkommunalen Koordination. Alle drei sind relativ kleine Gemeinden. In Wallisellen ist zudem die Quartierentwicklung im Aufbau. Die Partizipation ist in den drei Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt.

Kriens, Riehen und Köniz zeigen Ansätze einer Sozialraumorientierung. Damit einher geht das in Ansätzen Vorhandensein einer Sozialraumplanung (alle drei Gemeinden), sozialraumbezogener Angebote (Kriens, Riehen) und / oder eines Einbezugs der Bevölkerung in Sozialräumen (Riehen, Köniz). Mit Größen von zwischen ca. 30'000 und 40'000 Einwohner/innen sind alle drei mittelgroße Kommunen. Die Voraussetzungen für eine Ausrichtung auf Sozialräume sind in jeder der drei Gemeinden verschieden. So wird ein bedeutender Teil der Alterspolitik von Riehen und Köniz kantonal gesteuert. In Kriens stand eine raumbezogene Altenpolitik lange nicht im Fokus, da schrittweise jeweils die anstehenden Probleme gelöst wurden.

3) Wichtigkeit des Sozialraums bei einer umfassenden Alterspolitik

Städte und Gemeinden, welche über ein umfassendes Verständnis der Alterspolitik, vielfältige Kooperationen unter Einbezug aller relevanten Akteure sowie eine Kultur der Partizipation und der Innovation verfügen, messen in der Alterspolitik dem Sozialraum eine hohe Bedeutung zu. Bei diesen ist eine Sozialraumorientierung klar erkennbar und es finden sich in mehr oder weniger ausgeprägt Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote und ein Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen. Dieser Kategorie lassen sich die Städte Schaff-

hausen, Basel, Luzern, Winterthur und Aarau zuordnen. Tendenziell handelt es sich um mittelgroße bis größere Städte, bei welchen die Quartiere und / oder Stadtteile eine Rolle spielen und bei denen genügend Ressourcen sowie etablierte Verwaltungsstrukturen für sozialraumbezogene Planung und Angebotsrealisierung vorhanden sind.

3.5 Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen

In *Abbildung 1* werden die beschriebenen Ergebnisse vereinfacht und komprimiert zusammengefasst. Die Darstellung zeigt die vier Analysedimensionen mit ihren jeweiligen Mustern auf und stellt diese in Beziehung zueinander. Zwischen den unterschiedlichen Mustern sind zwar Dimensionen übergreifend Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge erkennbar, eine durchgehend trennscharfe Abgrenzung der Muster ist über die Analysedimensionen hinweg jedoch nicht ersichtlich. Diese Erkenntnis widerspiegelt nicht nur die Vielfalt der Gestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten alterspolitischer Themen zwischen den untersuchten Städten und Gemeinden, sondern auch innerhalb der jeweiligen Kommunen.

Abbildung 1: Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen

<table>
<tr><td>Planung und Umsetzung der Alterspolitik</td><td>Fokus auf Pflege und Betreuung – Kernaufgaben</td><td>Interkommunale Kooperation</td><td>Integrierte Versorgung</td><td>Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung</td><td>Umfassende Ausrichtung</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Beteiligung und Partizipation</td><td colspan="2" rowspan="2">Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation</td><td colspan="2">Informelle und situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven</td><td rowspan="2">Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik</td></tr>
<tr><td></td><td>Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation</td></tr>
<tr><td>Innovation</td><td>Ausrichtung auf Kernaufgaben</td><td>Regionale Kooperation</td><td colspan="2">Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassende Ausrichtung</td><td>Innovationsfreudige Städte und Gemeinden</td></tr>
<tr><td>Sozialraum-orientierung</td><td>Ausrichtung auf Kernaufgaben</td><td colspan="3">Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei erweiterter Alterspolitik</td><td>Wichtigkeit des Sozialraums bei umfassender Alterspolitik</td></tr>
</table>

4. Schlussfolgerungen für eine integrierte und innovative Gestaltung der Alterspolitik

Aus dem Vergleich der kommunalen Alterspolitiken werden Handlungsempfehlungen abgeleitet. Diese orientieren sich insbesondere an Städten und Gemeinden mit einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik, die als Beispiele für eine Best Practice dienen können. Bei der Formulierung der Schlussfolgerungen zur Förderung und Entwicklung einer integrativen und innovativen Planung und Umsetzung der Alterspolitik liegt der Fokus auf den Themenbereichen *Planung und Analyse*, *Kooperation verschiedener Akteure*, *Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Partizipationsformen*, *initiative Personen* und *Orientierung am Sozialraum*.

4.1 Planung und Analyse als Voraussetzung für die Altersplanung

Schlussfolgerung 1: Möglichkeiten der Analyse und der fachlichen Reflexion schaffen

Gestaltungsprozesse starten häufig mit einer Analyse und einer Reflexion. Die umfassend ausgerichtete Alterspolitik verschiedener Städte und Gemeinden könnte für andere Kommunen Anlass zur Analyse bieten. Eine gute Richtschnur für Reflexionsprozesse bieten auch 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. Mit diesen Zugängen wird eine mehrdimensionale Perspektive gewählt, die der Komplexität der Herausforderungen gerecht wird. Es empfiehlt sich in diesem Kontext, die Bekanntmachung von Beispielen der Best Practice und von Reflexionsmöglichkeiten systematisch zu fördern.

Schlussfolgerung 2: Entwicklung und Festlegung einer strategischen Ausrichtung

Eine umfassende Alterspolitik beinhaltet eine Kultur der Netzwerkkooperation, des Austauschs sowie der Beteiligung und Partizipation. In denjenigen Städten und Gemeinden, die einen entsprechenden Kulturwandel anvisieren, bedarf es eines gezielt gestalteten strategischen Change-Management-Prozesses innerhalb einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass eine Neuausrichtung glaubwürdig nach außen getragen werden kann.

Schlussfolgerung 3: Gewährleistung eines basalen Stellenetats

Neben einem entsprechenden Bewusstsein und einer Kultur der Kooperation wird ein Grundstock an personellen und finanziellen Ressourcen benötigt, um eine umfassende Alterspolitik zu gestalten. Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können erste Aussagen über eine Richtgröße des personellen Ressourceneinsatzes gemacht werden. Demnach ist es bei mittleren und größeren Städten von 50'000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern empfehlenswert, mindestens eine Vollzeitstelle für operative und strategische alterspolitische Tätigkeiten einzusetzen.

4.2 Hoher Stellenwert der Kooperation mit verschiedenen Akteuren

Schlussfolgerung 4: Schaffung von ämterübergreifenden Gremien innerhalb der Verwaltung

Die Gestaltung der Alterspolitik ist eine anspruchsvolle Querschnittaufgabe. Für ihre Planung und Umsetzung ist eine verbindliche und institutionalisierte Form der Koordination und Kooperation quer durch die verschiedenen Departemente und Verwaltungsabteilungen erforderlich.

Schlussfolgerung 5: Förderung des fachlichen Austausches

Die Förderung initiativer Verantwortungsträger/innen lässt sich kaum institutionalisieren. Dagegen bildet die Förderung eines systematischen und regelmäßigen fachlichen Austausches von Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung die Möglichkeit, innovative Ideen und Projekte in einem institutionalisierten Rahmen kennenlernen zu können. Vor diesem Hintergrund sind Fachnetzwerke wie z.B. das Netzwerk altersfreundlicher Städte in der Schweiz zu fördern.

Schlussfolgerung 6: Teilnahme der Akteure und verbindlich gestaltete Netzwerkkooperation

Im Rahmen einer New Public Governance wird deutlich, dass eine systematische Förderung verschiedenster Formen der Teilnahme von Akteuren auch die Rolle und das Steuerungsverständnis des politisch-administrativen Systems beeinflusst. Insbesondere bedarf es angepasster Formen der Netzwerkkooperation. Mitwirkungsmöglichkeiten sind von Seiten der Beteiligten stets mit Erwartungen und Ansprüchen verknüpft, die es bei der Planung und Umsetzung durch die Verantwortungsträger/innen in Politik und Verwaltung zu beachten gilt. Um entsprechende Netzwerkkooperationen für alle Beteiligten verbindlich und verlässlich zu gestalten, bedarf es diesbezüglich einer klaren Positionierung und eines entsprechenden Bewusstseins seitens der Verantwortlichen des politisch-administrativen Systems.

4.3 Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Partizipationsformen

Schlussfolgerung 7: Berücksichtigung der bestehenden formalen Beteiligung

In der Schweiz ist zu beachten, dass im Rahmen der direkten Demokratie die Bürgerinnen und Bürger bereits in Entscheide der Städte und Gemeinden systematisch einbezogen werden. Über größere finanzielle Vorhaben wird beispielsweise an Gemeindeversammlungen oder mittels Volksabstimmungen entschieden. Weiterführende Formen von Beteiligung und Partizipation müssen auf diese bestehenden politischen Beteiligungsprozesse abgestimmt werden. Formalisierte Beteiligungen in Alterskommissionen und ähnlichen Gremien sind in der Schweiz weitgehend etabliert. Leitbilder oder andere Zukunftskonzepte werden bei-

spielsweise unter Einbezug von Fachpersonen und engagierten Privatpersonen entwickelt. Diese institutionalisierten Wege sind bei allen künftigen Schritten der Altersplanung und -politik mit einzubeziehen.

Schlussfolgerung 8: Förderung von informellen Formen von Beteiligung und Partizipation

Entwicklungspotenzial besteht bei der gezielten Förderung von informellen Beteiligungsformen oder auch bei der Aktivierung der Bevölkerung in selbstorganisierten Foren wie z.B. in der Stadt Luzern das Forum Luzern60plus. Solche Prozesse verlangen den Einsatz von entsprechenden personellen Ressourcen, Fachwissen im Bereich der soziokulturellen Animation und finanziellen Mitteln. Hierbei empfiehlt es sich, die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung systematisch und regelmäßig zu erfassen, um bestehende Entwicklungen zu überprüfen und zukünftige Entwicklungen zu konzipieren. Solche informellen Formen beinhalten beispielsweise offene Austauschforen, Quartierbegehungen und Quartierbüros, Projektförderungen und viele weitere Aktivitäten. Nebst diesen eignet sich auch die Bevölkerungsbefragung zur Beurteilung der Altersfreundlichkeit in Städten und Gemeinden, wie sie von der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie entwickelt wurde.

4.4 Bedeutung von initiativen und visionären Personen

Schlussfolgerung 9: Personen als zentrale Voraussetzung für Innovation

Die Ergebnisse dieser Studie und die Erkenntnisse aus der Literatur legen nahe, dass engagierte Personen in Politik und Verwaltung eine zentrale Voraussetzung dafür sind, um Innovationen voranzutreiben. Sie sind häufig auch ein Garant dafür, dass Initiativen mit Innovationspotenzial von Privatpersonen oder Leistungsanbietenden erkannt und gefördert werden, ob es sich nun um neue Wohnformen, eine integrierte Versorgung, Informationsdrehscheiben, Quartierentwicklungen oder Generationenmanagement handelt. Neben visionären und initiativen Personen als Promotoren benötigt die Förderung von Innovation spezifisches Know-how, das in Zusammenarbeit mit externen Expert/innen sowie mit Wissenschaft und Forschung beschafft werden kann, die vernetzte Zusammenarbeit verschiedenster Akteure und den Einbezug der Bevölkerung vor Ort.

4.5 Orientierung am Sozialraum

Schlussfolgerung 10: Orientierung an Lebenswelt und Sozialraum

Eine umfassende Alterspolitik richtet sich gezielt auf Sozialräume aus. Je nach Situation und Größe einer Stadt oder Gemeinde, aber auch je nach Inhalt der Planung ist zu unterscheiden, ob sich die Gestaltung auf eine Region (bei einer interkommunalen Kooperation), das gesamte Gemeindegebiet (bei kleineren Gemeinden mit kompaktem Siedlungsgebiet) oder auf

Quartiere (bei stark zersiedelten Gemeinden und größeren Kommunen) als Sozialraum ausrichtet.

Ein Sozialraum sollte in jedem Fall definiert und beschrieben werden. Anstehende alterspolitische Herausforderungen können wohl kaum von jeder Gemeinde für sich alleine gemeistert werden. Eine Ausrichtung auf größere Sozialräume und eine regionale Zusammenarbeit sind insbesondere bei der Versorgung mit den Kernangeboten und den Wohnangeboten angezeigt. Gerade für kleinere und mittelgroße Gemeinden mit unter 10'000 Einwohner/innen ist der gesamten Palette der Anforderungen im Rahmen einer interkommunalen Kooperation wohl besser zu begegnen. Die Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen zeigen dies eindrücklich, auch wenn sich die Kooperation noch weitgehend auf die Kernangebote beschränkt. Da viele ältere Menschen in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, bedarf es in größeren Gemeinden und Städten gleichzeitig auch einer Orientierung an Quartieren und überschaubaren Sozialräumen.

1 Ausgangslage

Demografische Entwicklungen und damit einhergehende Veränderungen von Bedürfnissen in der Generationenabfolge stellen die kommunale Versorgung im Bereich Alter sowie die Sozialplanung zunehmend vor Herausforderungen. Gleichzeitig rückt die Auseinandersetzung mit einer ganzheitlichen, integrativen Gestaltung der Versorgung im Bereich Alter in den Vordergrund.

Das Projekt „Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter" (Akronym: ISPInoVA) der Technischen Hochschule Köln (TH Köln) zielt auf die Entwicklung eines neuen Modells einer integrierten Sozialplanung mittels dreifacher Integrationsstrategie ab. Dieses umfasst (1) die verschiedenen Ressort- und Fachbereichsperspektiven (z.B. soziale Hilfe, Gesundheit, Wohnen), bezieht (2) die unterschiedlichen Bedarfsgruppen im kommunalen Raum generationenübergreifend mit ein und berücksichtigt als integrierte Sozialplanung (3) alle kommunalen Managementebenen[2].

Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (HSLU SA) wirkt im Rahmen des Projektes ISPInoVA als Schweizer Projektpartnerin mit. Mit dem Schweizer Teilprojekt „Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden" verfolgt die HSLU SA das Ziel, die Entwicklungen der sozialen Planung für ältere Menschen in Schweizer Städten und Gemeinden sowie deren Umsetzung zu erfassen und zu analysieren. Es wird zudem untersucht, wie Bürgern/innen und organisierte Akteure an den Prozessen der Altersplanung beteiligt werden. Weiter werden mögliche Innovationspromotoren für die Altersplanung identifiziert und Bezüge zur Sozialraumorientierung hergestellt.

Die Forschungs- und Entwicklungsaufgabe der HSLU SA in Zusammenarbeit mit der TH Köln sowie die entsprechenden Arbeitspakete im Kontext des Projektes ISPInoVA wurden definiert und festgehalten[3]. Am 27. Januar 2015 wurde ein Forschungs- und Entwicklungsvertrag der Zuwendungsempfänger/innen bzw. Auftragnehmer/innen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zwischen der TH Köln und der HSLU SA abgeschlossen, wonach Letztere unter der Kurzbezeichnung „Altenhilfeplanung in der Schweiz" die in der Beschreibung der Forschungs- und Entwicklungsaufgaben nach Art und Umfang im einzelnen beschriebene Forschungs- und Entwicklungsaufgaben übernimmt (vgl. §1 des Vertrags).

Der vorliegende Bericht zu den Forschungs- und Entwicklungsergebnissen zum Arbeitspaket B wird gemäß §2 des Forschungs- und Entwicklungsvertrages sowie in Anlehnung an den bewilligten Antrag zur kostenneutralen Verlängerung der Ausführungsfrist vom 12. Oktober 2015 per 15. April 2016 dem Auftraggeber zu Verfügung gestellt.

---

[2] Vgl. Projektbeschreibung auf der Website der Technischen Hochschule Köln: https://www.th-koeln.de/hochschule/integrierte-sozialplanung-als-innovation-fuer-die-versorgung-im-alter_13227.php.

[3] Vgl. Angebot der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit zur wissenschaftlichen Unterstützung des beantragten SILQUA-FH-Projekts "Integrierte Sozialplanung als Innovation für die Versorgung im Alter" im Rahmen eines Forschungsauftrages durch Dritte vom 23. Januar 2014.

In *Kapitel 2* werden die Ziele und Fragestellungen des Schweizer Teilprojektes erläutert. Das methodische Vorgehen wird in *Kapitel 3* beschrieben und *Kapitel 4* zeigt die theoretischen Bezüge anhand von vier Beobachtungsfeldern auf. In den *Kapiteln 5-8* werden die Ergebnisse im Rahmen einer beschreibenden, komparativen Analyse der untersuchten Städte und Gemeinden vorgestellt und in *Kapitel 9* zusammengefasst. Die Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung einer integrativen und innovativen Alterspolitik aus Schweizer Sicht sind im abschließenden *Kapitel 10* formuliert.

2 Rahmenbedingungen der Altenhilfeplanung und Ziele des Schweizer Teilprojektes

Die Altenhilfeplanung in der Schweiz ist durch eine föderalistische Vielfalt geprägt. Abgesehen von den national verankerten Sozialversicherungen sind in der Schweiz insbesondere die Kantone für die Alterspolitik zuständig. In der deutschen Schweiz delegieren die Kantone Fragen der Versorgung im ambulanten und im stationären Bereich in aller Regel an die Gemeinden. Häufig existieren kantonale Rahmenplanungen oder Rahmenvorgaben wie beispielsweise Versorgungsquoten im Bereich von Pflegebetten. Auf kommunaler Ebene sind sehr unterschiedliche gesetzliche Grundlagen vorhanden. Einzelne Städte und Gemeinden formulieren Vorgaben für die Altenhilfe in kommunalen Gesetzen oder Gemeindeordnungen bis hin zur Aufgabe einer Altenhilfeplanung. Andere Kommunen verfügen über keine derartigen gesetzlichen Vorgaben, sondern orientieren sich an den generellen kantonalen Vorgaben.

Kennzeichnend für das schweizerische Verständnis des Wohlfahrtsstaates ist zudem das Prinzip der Subsidiarität. Die schweizerische Sozialpolitik ist generell von einem liberaleren Verständnis geprägt. Dabei nimmt der Staat so weit wie möglich eine nachgeordnete Rolle bei der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen ein, was auch für den Bereich der Altenhilfe gilt.

Zwischen Deutschland und der Schweiz bestehen hinsichtlich aller drei Integrationsstrategien des Projektes ISPInoVA wesentliche Unterschiede, die für die Modellentwicklung fruchtbar gemacht werden können. So verfügt die Schweiz über eine lange und spezifische Tradition in der Mitbeteiligung der Bürgerinnen und Bürgern bei Entscheidungsprozessen. Obwohl beide Länder als proportionale Demokratien gelten, bestehen wesentliche Unterschiede. In der Schweiz wird im Rahmen der direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte bei den formalen und gesetzlichen Entscheidungen primär der Konsens angestrebt. Deshalb wird auch von einer Konsens-Demokratie mit dezentralem Föderalismus gesprochen – im Unterschied zu Deutschland als Konkurrenz-Demokratie mit unitarischem Föderalismus (vgl. Blatter 2010; Braun 2003; Ladner 2007; 2013). Wenn nun die Partizipationsformen in der Schweiz eher als bottom-up denn als top-down bezeichnet werden, ist dies Ausdruck einer spezifischen politischen Kultur, welche die formalen politischen Entscheidungsverfahren und das verwaltungsbezogene Planungshandeln auf der vertikalen und der horizontalen Ebene prägt und namentlich auch den Einbezug der verschiedenen Bedarfsgruppen unterschiedlich gestaltet.

Die Schweiz unterscheidet sich von Deutschland zudem in der Größe der Planungseinheiten. Der schweizerische Bundesstaat gliedert sich in 26 gleichberechtigte Kantone, sechs davon sind Halbkantone. Die Gemeinde stellt in der Schweiz die kleinste Verwaltungseinheit dar und verfügt über zahlreiche politische Kompetenzen. Gemäß Bundesamt für Statistik (BFS 2016a) wurden am 1. Januar 2014 insgesamt 2'352 Gemeinden gezählt. Davon können basierend auf Dichte- und Größenkriterien (Bevölkerung und Arbeitsplätze) insgesamt 162 Gemeinden als statistische Städte charakterisiert werden. Nach Angaben des Bundesamts für

Statistik wohnten im Jahr 2012 47% der Bevölkerung in diesen Städten und 64% aller Arbeitsplätze befanden sich in denselben (BFS 2016b). Mit Ausnahme der Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern und Winterthur existieren in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland nahezu nur kleinere Städte (Anzahl Einwohner/innen unter 100'000). Auch dieser Sachverhält prägt die Form der Sozialplanung in der Altenhilfe.

Grundsätzlich sind in der Schweiz die Formen und Vorgehensweisen im Bereich der Sozialplanung im Vergleich zu Deutschland noch weniger formalisiert und institutionalisiert. So ist beispielsweise der Begriff „Sozialplanung" generell wenig im Sprachgebrauch von Behörden und Politiker/innen zu finden. Demzufolge bestehen auch noch wenige Erfahrungen mit einer systematisch durchgeführten integrierten Altersplanung, die dann auch so genannt wird. Demografische Entwicklungen haben das Interesse an und die Auseinandersetzung mit einer ganzheitlichen, integrativen planerischen Sicht des Themas Alter auch bei den Verantwortlichen von Städten und Gemeinden jedoch zunehmend in den Fokus gerückt.

In Anlehnung an die Beschreibung der Forschungs- und Entwicklungsaufgaben umfasst der vorliegende Bericht insbesondere die Ergebnisse zu den Arbeitspaketen A und B. Arbeitspaket A beinhaltet eine Erhebung zum Stand der Altersplanung in der Schweiz, während Arbeitspaket B eine Analyse der Beteiligungspraxis in der Altenhilfeplanung in Schweizer Städten und Gemeinden vorsieht.

Das Erkenntnisinteresse im Rahmen des Schweizer Teilprojektes „Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden" liegt im Verständnis und der Analyse aktueller Entwicklungen in der Sozialplanung für ältere Menschen in Schweizer Städten und Gemeinden sowie bei der Frage nach Beteiligungs- und Partizipationsformen, nach möglichen Innovationspromotoren und nach dem Bezug zur Sozialraumorientierung. Daraus leiten sich folgende Fragestellungen ab:

- Wie gestalten Schweizer Städte und Gemeinden die Planung und Umsetzung im Bereich der Alterspolitik?
- Welche Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation im Themenbereich Alter wurden von den befragten Fachpersonen in den untersuchten Städten und Gemeinden genannt?
- Welche innovationstreibenden Faktoren lassen sich identifizieren?
- Inwiefern ist eine Sozialraumorientierung erkennbar?

3 Methodisches Vorgehen

Die nachfolgenden Ausführungen zur methodischen Vorgehensweise beinhalten Erläuterungen zum Forschungsdesign und zum Untersuchungsgegenstand sowie zu den Prozessen der Datenerhebung und der Datenauswertung.

Forschungsdesign und Untersuchungsgegenstand

Die Untersuchung im Rahmen des Schweizer Teilprojektes „Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden" wurde als Querschnittstudie angelegt. Mittels leitfadengestützten Interviews sollten politische Verantwortliche im Zuständigkeitsbereich der Alterspolitik oder Fachpersonen im Bereich der Altenhilfe von etwa 10 bis 15 ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden befragt werden.

Das Projektteam der HSLU SA[4] arbeitet mit der externen Projektpartnerin Rita Gisler, Inhaberin der Firma RITA GISLER STRATEGIEN für Alter und Gesundheit und Geschäftsführerin des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte zusammen. Das Schweizer Netzwerk altersfreundlicher Städte wurde am 1. Januar 2015 auf Beschluss des Vorstands des Schweizerischen Städteverbands als ständige Kommission eingesetzt. Das Netzwerk fungiert als wichtiges Austauschgremium für Fragen der kommunalen Altersplanung und Altersversorgung. Nach dem Modell der globalen Bewegung der „Age-friendly Cities and Communities" der WHO ist eine Schweizer Bewegung entstanden, die sich an den Richtlinien und Handlungsfeldern der WHO als gemeinsame Basis orientiert. Im Januar 2016 zählen insgesamt 13 große und mittelgroße Städte aus drei Schweizer Sprachregionen zu den Mitgliedern des Netzwerks. Es sind dies Basel, Bern, Chur, Frauenfeld, Rapperswil-Jona, Lausanne, Lugano, Luzern, Neuchâtel, Riehen, Schaffhausen, Winterthur und Zürich.

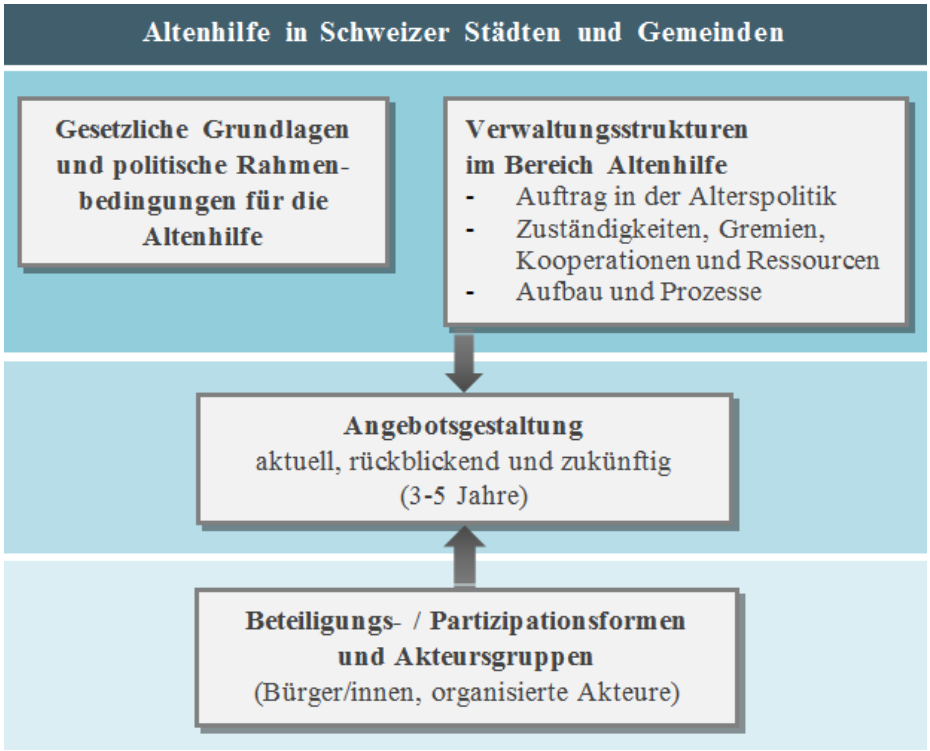
Hinsichtlich des Stichprobenverfahrens wurde eine systematische Auswahl getroffen. Im Rahmen einer Quotenstichprobe wurde die Anzahl zu untersuchender Städte und Gemeinden auf 15 festgelegt. Bei der Auswahl der Untersuchungseinheiten spielten insbesondere die Merkmale Städte- / Gemeindegröße sowie Zugehörigkeit zur deutschen Schweiz eine zentrale Rolle. Im Hinblick auf die Städte- und Gemeindegröße wurde versucht, einerseits die Bandbreite der unterschiedlichen Städte- / Gemeindegrößen in der Schweiz im Sample abzubilden. Anderseits sollten bewusst größere und mittelgroße Städte und Gemeinden untersucht werden, da aufgrund des höheren Formalisierungs- und Institutionalisierungsgrades davon ausgegangen werden kann, dass die Umsetzung einer systematischen, integrierten

[4] Das Projektteam der HSLU SA setzt sich aus folgenden Personen zusammen:
Prof. Dr. Jürgen Stremlow, Co-Projektleitung
Werner Riedweg, MBA Sozialmanagement, Co-Projektleitung
lic. phil. Gena Da Rui, Wissenschaftliche Mitarbeiterin
lic. rer. soc. Marianne Müller, Wissenschaftliche Mitarbeiterin (ab Januar 2016).

Altersplanung insbesondere in größeren Schweizer Städten und Gemeinden fortgeschritten ist. Insofern wird eine Unterrepräsentierung kleinerer Gemeinden in der Stichprobe bewusst in Kauf genommen. Je nach Sprachregion kann sich die Gestaltung alterspolitischer Themen in kultureller Hinsicht stark voneinander unterscheiden. Die regionale Einschränkung auf Städte und Gemeinden in der deutschen Schweiz erfolgte zum einen aufgrund der erhöhten Vergleichbarkeit mit der Untersuchung deutscher Verwaltungseinheiten im Rahmen des Gesamtprojektes. Zudem ist eine Untersuchung von Städten und Gemeinden aus anderen Sprachregionen der Schweiz im Rahmen der vorliegenden Studie nicht leistbar.

Untersuchungsgegenstand bilden zunächst gesetzliche Grundlagen und politische Rahmenbedingungen der Altenhilfe in Schweizer Städten und Gemeinden sowie bestehende Verwaltungsstrukturen im Bereich der Altenhilfe. Weiterer zentraler Bestandteil ist die entsprechende Angebotsgestaltung hinsichtlich vergangener, aktueller und zukünftig geplanter Aktivitäten. Und schließlich wird im Rahmen der Untersuchung ein besonderes Augenmerk auf Beteiligungs- und Partizipationsformen und initiative Akteursgruppen gelegt. Der Untersuchungsgegenstand ist zudem in *Abbildung 2* schematisch dargestellt.

Abbildung 2: Darstellung des Untersuchungsgegenstands



Datenerhebung

Zwischen November 2014 und Januar 2015 wurden mehrere Städte und Gemeinden – insbesondere auch die Mitglieder des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte – telefonisch oder schriftlich kontaktiert und über das Projektvorhaben informiert. Insgesamt konn-

ten 15 Städte und Gemeinden der deutschen Schweiz als Praxispartner/innen gewonnen werden. Die nachfolgende *Tabelle 2* bildet die Stichprobenverteilung anhand der Städte- und Gemeindegrößen in der Schweiz ab.

Tabelle 2: Stichprobenverteilung der Schweizer Städte und Gemeinden

Anzahl Einwohner/innen (2014)	*Anzahl Gemeinden in der Schweiz (2014)*	*Anzahl Gemeinden in der Befragung (deutsche Schweiz)*	*Gemeinden in der Befragung (deutsche Schweiz)*
< 15‘000	2‘271	1	Glarus
≥ 15‘000 und < 25‘000	52	4	Aarau; Gossau; Riehen; Wallisellen (in Kooperation mit den Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen)
≥ 25‘000 und < 50‘000	19	6	Chur; Emmen; Köniz; Kriens; Rapperswil-Jona; Schaffhausen
≥ 50‘000 und < 100‘000	4	2	Luzern; St.Gallen
≥ 100‘000	6	2	Basel; Winterthur

Wie im Rahmen der Stichprobenauswahl angestrebt, bilden die an der Untersuchung beteiligten Städte und Gemeinden die Bandbreite der Städte- / Gemeindegrößen in der Schweiz ab; zudem sind im Sample mehrheitlich mittelgroße bis große Städte und Gemeinden vertreten. Von den insgesamt 2‘352 Gemeinden in der Schweiz (Stand: 1. Januar 2014) sind im Rahmen der Untersuchung 15 Städte und Gemeinden integriert, davon zwei Städte mit mehr als 100‘000 Einwohner/innen, zwei Städte mit zwischen 50‘000 und 100‘000 Einwohner/innen, sechs Städte / Gemeinden mit zwischen 25‘000 und 50‘000 Einwohner/innen, vier Städte / Gemeinden mit zwischen 15‘000 und 25‘000 Einwohner/innen und eine Gemeinde mit weniger als 15‘000 Einwohner/innen.

Im Vorfeld der Interviews wurden die Vertreter/innen der jeweiligen Städte und Gemeinden gebeten, allfällig existierende strategische Grundlagen zum Themenbereich Alter wie z.B. Altersleitbilder, Alterskonzepte, Bedarfsplanungen oder alterspolitische Berichte einzureichen. Art und Umfang dieser Dokumentation wurden vom Forschungsteam nicht vorgegeben – die zur Verfügung gestellten Unterlagen basierten folglich auf dem Ermessen der Projektpartner/innen. Die jeweiligen Schlüsseldokumente dienten der optimalen Vorbereitung auf die Interviewführung und stellten zudem eine ergänzende Datengrundlage bei der anschließenden Auswertung der Ergebnisse dar.

Im Zeitraum zwischen Januar 2015 und Juni 2015 erfolgte die Konzipierung sowie die Durchführung der leitfadengestützten Interviews zur Praxis der sozialen Planung für ältere Menschen. Die Gliederung des Interviewleitfadens orientiert sich sinngemäß am oben beschriebenen Untersuchungsgegenstand. Im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen und politischen

Rahmenbedingungen der Altenhilfe wurden bestehende gesetzliche Vorgaben, zuständige Gremien bzw. Stellen für die Altersplanung sowie die Orientierung an Sozialräumen eruiert. Gegenstand der Befragung auf der Ebene der Verwaltungsstrukturen bildeten der Aufbau der Organisation, der Ablauf von Planungs- und Steuerungsprozessen, verantwortliche Fachstellen bzw. involvierte Akteure, personelle oder finanzielle Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik, Informations- oder Koordinationsstellen innerhalb der Verwaltung sowie vorhandene Kooperationen. Hinsichtlich der Angebotsgestaltung wurde rückblickend (3-5 Jahre) und aktuell nach der Entwicklung von Angeboten für ältere Menschen sowie nach initiativen und beteiligten Akteuren bei der Gestaltung und Umsetzung der Angebote gefragt. Angesichts zukünftig geplanter Aktivitäten im Themenbereich Alter beinhaltet der Leitfaden Fragen zu vorgesehenen Angebotserweiterungen oder institutionellen Veränderungen, zu möglichen Einflussfaktoren bzw. begünstigenden Faktoren für eine innovative Versorgung im Alter sowie zu entsprechenden Herausforderungen. In Bezug auf die Beteiligung und die Partizipation im Rahmen der Planung und Umsetzung von alterspolitischen Haltungen und Projekten wurden an den Interviews vorhandene Beteiligungsformen und Beteiligungsprozesse sowie initiative und partizipierende Akteursgruppen erfragt.

Die 15 leitfadengestützten Interviews wurden jeweils durch zwei Vertreter/innen des Projektteams (HSLU SA und Rita Gisler) geführt. Auf Seite der Interviewpartner/innen nahmen je nach Stadt / Gemeinde eine, zwei oder drei Personen teil. Die jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter der teilnehmenden Städte und Gemeinden hatten zum Zeitpunkt der Interviews entweder eine Fachfunktion auf Verwaltungsebene oder eine exekutive Funktion auf Ebene der Kommunalpolitik inne.

Datenauswertung – Erste Analysephase

Aufgrund theoriebasierter Kriterien[5] zu den vier Beobachtungsfeldern – Management und Governance, Beteiligung und Partizipation, innovationsfördernde Faktoren und Sozialraumorientierung – wurde ab Juni 2015 ein Interpretationsleitfaden erarbeitet. Das Auswertungsdesign zum Forschungsprojekt mit den entsprechenden theoretischen Bezugspunkten wurde im Rahmen eines Workshops mit den Schweizer Praxispartnerinnen und Praxispartnern im September 2015 vorgestellt, diskutiert und validiert.

Ab August 2015 erfolgte eine systematische, schrittweise Auswertung der jeweiligen Interviewprotokolle sowie der vorliegenden Schlüsseldokumente. Diese Analysephase beinhaltete die individuelle Erarbeitung von 15 alterspolitischen Portraits zu sämtlichen teilnehmenden Städten und Gemeinden. Die Städte- / Gemeindeportraits orientieren sich thematisch an den oben erwähnten Beobachtungsfeldern und basieren auf den Ausführungen im Rahmen der Interviews sowie auf einer Dokumentenanalyse vorliegender strategischer Grundlagen

[5] Detaillierte Ausführungen zu den theoretischen Grundlagen folgen im anschließenden Kapitel 4.

wie z.B. Altersleitbilder, Alterskonzepte, Bedarfsplanungen oder alterspolitische Berichte. Wie bereits erwähnt, wurden im Vorfeld keine Vorgaben zu einzureichenden Dokumentationen gemacht. Insofern stellen in den Portraits wiedergegebene Informationen aus Schlüsseldokumenten selektive, ergänzende Hinweise dar, die keinen Anspruch auf Vergleichbarkeit haben. Bei entsprechenden Textstellen wird in den Portraits jeweils Bezug auf das betreffende Schlüsseldokument genommen.

Bei der Erarbeitung der Städte- und Gemeindeportraits wurde festgestellt, dass für die Analyse und die Auswertung der Daten teilweise zusätzliche, vergleichbare Angaben zu den Zuständigkeiten und Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik erforderlich waren, die im Rahmen der Interviews lediglich punktuell erhoben wurden. Um eine sorgfältige Verarbeitung der Ergebnisse sicherzustellen, wurde daher bei sämtlichen Projektpartnerinnen und Projektpartnern eine entsprechende Nachrecherche durchgeführt. Die generierten Angaben aus der Nachrecherche wurden anschließend in den Städte- und Gemeindeportraits ergänzt.

Die beschreibenden Städte- / Gemeindeportraits wurden sowohl einer internen Validierung durch mindestens eine weitere Person des Projektteams als auch einer externen Validierung durch die interviewte(n) Person(en) bzw. deren Vertretung unterzogen. Bei dieser Gelegenheit konnten vereinzelte individuelle Unklarheiten geklärt werden.

Datenauswertung – Zweite Analysephase und Ausblick

Die zweite Analysephase war durch die Interpretation, die Bewertung und eine vergleichende Analyse der Städte- und Gemeindeportraits geprägt. Basierend auf den beschreibenden Portraits und gestützt auf den Interpretationsleitfaden nahm das Projektteam der HSLU SA für jede Stadt und jede Gemeinde eine individuelle Interpretation sowie eine Bewertung der vier Beobachtungsfelder vor. Als exemplarisches Beispiel sowie zur Nachvollziehbarkeit der methodischen Vorgehensweise liegt im Anhang des Berichts das Städteportrait Schaffhausen vor.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse fand im März 2016 ein Auswertungs- und Interpretationsworkshop unter Einbezug ausgewiesener Fachpersonen statt. Neben dem Projektteam der HSLU SA und der externen Projektpartnerin nahmen weitere interne Personen der Hochschule Luzern am Workshop teil. Im Fokus standen die vergleichende Analyse sowie das Eruieren möglicher alterspolitischer Gestaltungsprofile im Sinne einer Musterbildung. Die entsprechenden Ergebnisse sind im vorliegenden Bericht in den *Kapiteln 5-8* beschrieben.

Im September 2016 findet mit den Vertreterinnen und Vertretern der teilnehmenden Städte und Gemeinden ein zweiter Workshop statt. Im Rahmen der Veranstaltung sollen die (vergleichenden) Ergebnisse präsentiert und individuelle Stärken bzw. allfälliges Potenzial für die Weiterentwicklung der Alterspolitik aufgezeigt werden.

Allgemeine Bemerkung zu den Ergebnissen

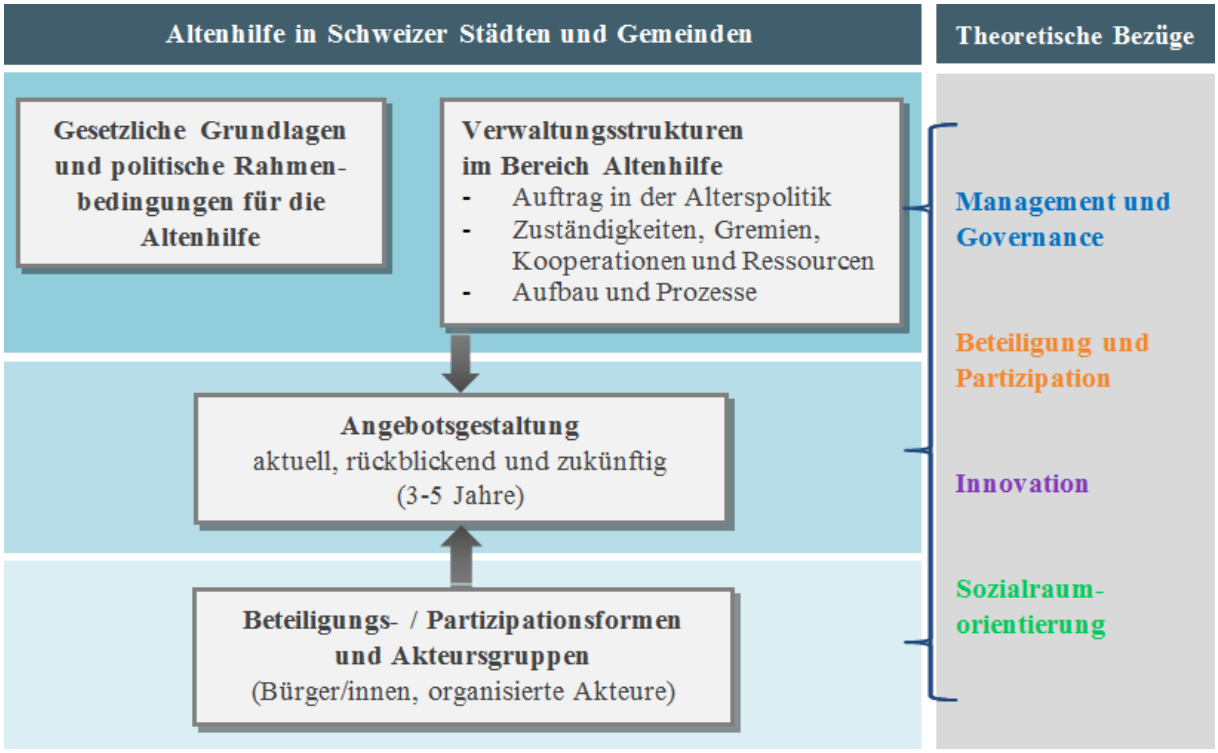
Es soll darauf hingewiesen werden, dass sich die Ergebnisse der Untersuchung aus methodischen Gründen ausschließlich auf den Zeitpunkt der Interviews beziehen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Alterspolitik und deren Umsetzung in den jeweiligen Städten und Gemeinden in der Zwischenzeit verändert und weiterentwickelt haben.

4 Theoretische Bezüge

In Anlehnung an den dargestellten Untersuchungsgegenstand in *Kapitel 3* zur methodischen Vorgehensweise erläutert das vorliegende *Kapitel 4* die der Untersuchung zugrundeliegenden theoretischen und konzeptuellen Bezugspunkte. Das Projektteam identifiziert die vier Beobachtungsfelder (1) Management und Governance als Merkmal für das Gestaltungs- und Planungsverständnis, (2) Beteiligung und Partizipation als Grundlage für eine gelingende und umfassende Sozialplanung, (3) Innovation als Promotor für neue und fortschrittliche Entwicklungen sowie (4) Sozialraumorientierung als Eigenschaft eines integrierten Planungshorizonts als zentrale Schlüsselthemen für die Untersuchung der vorliegenden Fragestellungen (vgl. *Abbildung 3)*.

Nachfolgend werden die wichtigsten theoretischen und konzeptionellen Aspekte der vier Themenfelder dargestellt und reflektiert. Auf der Grundlage des aktuellen Diskurses werden anschließend wesentliche Beobachtungsdimensionen herausgearbeitet, die im Rahmen der Datenanalyse als Bezugspunkte dienen.

Abbildung 3: Darstellung des Untersuchungsgegenstands mit Theoriebezügen



4.1 Management und Governance: Planung und Umsetzung der Alterspolitik

4.1.1 Vom traditionellen Modell der öffentlichen Verwaltung zur New Public Governance

Das traditionelle Modell der öffentlichen Verwaltung betont gemäß Schubert (2015) und Osborne (2010) vor allem die rechtlichen Grundlagen und fokussiert auf administrative Richtlinien. Die kommunalen Politiken und ihre Umsetzungen werden bürokratisch umklammert, so dass kaum interpretative Spielräume und Gelegenheiten zur Partizipation von Interessen- und Anspruchsgruppen bestehen. Dies zeigt sich auch durch die enge Gestaltung der Budgetverwendung. Kennzeichnend für dieses Modell ist zudem eine Vormachtstellung der Professionellen und ihrer Träger/innen bei der Sozialplanung und der Dienstleistungsproduktion.

Das neue Steuerungsmodell des New Public Management hielt im Laufe der 1990er Jahre Einzug (Schubert 2015; Schedler & Proeller 2011). Die Richtlinien der öffentlichen Verwaltung wurden dabei ökonomisiert und es wurden betriebswirtschaftliche Instrumente und Techniken des Managements aus dem marktwirtschaftlichen Sektor übertragen. Zugrunde lag dem die Erwartung, dass das Leistungsvermögen der Verwaltung mit Managementmethoden des Privatsektors verbessert wird und die Dienstleistungen in der Kommune sowohl effizienter als auch effektiver erbracht werden können. Von den Träger/innen der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt. Im Rahmen einer Output-Steuerung sollen die Dienstleistungen von der Kostenseite her gesteuert und von der Ergebnisseite her evaluiert werden. Die Zuwendung öffentlicher Mittel wurde in ein marktwirtschaftliches Wettbewerbsmodell eingebettet und mittels Leistungsvereinbarungen gesteuert.

Demgegenüber setzt die Logik der New Public Governance auf den Ausbau von lokalen Arenen der Partizipation, in denen der gegenseitige Austausch der öffentlichen und privaten Akteure gefördert wird. Folgende Schlüsselelemente prägen den Ansatz der New Public Governance (Schubert 2015):

- Bei den theoretischen Grundlagen veränderte sich der Bezugspunkt von der Politik- und Verwaltungswissenschaft zur ökonomischen Rationalität von Managementtheorien im Steuerungsmodell des New Public Management. Der Governance-Ansatz ist demgegenüber stärker in der Organisationssoziologie und Netzwerktheorie verankert.
- Im Weiteren hat sich das Verständnis staatlichen Handelns gewandelt. Der einheitlichen und monozentralen Perspektive der öffentlichen Verwaltung, die auf das New Public Management mit dem Postulat einer Trennung von Staat und Privaten reagiert, steht im Governance-Ansatz die pluralistische Perspektive eines polyzentrischen Handlungszusammenhangs gegenüber.

- Im Perspektivenwechsel verlagerte sich der Fokus vom engeren Blickwinkel auf das politische System zuerst auf dem ebenso engen Bezug der intraorganisationalen Managements. Nun weitet sich der Blick zur interorganisationalen Governance aus.
- Leistungserbringung: In der Logik der öffentlichen Verwaltung liegt der Schwerpunkt bei der Implementierung politischer Vorgaben. Es folgte eine ökonomisierte Betonung von Input und Output der Dienstleistungen. Der Governance-Ansatz setzt demgegenüber stärker auf den Prozess der Dienstleistungs-Koproduktion, wobei besonders der soziale Nutzen und die Wirkungen hervorgehoben werden.
- In der beschriebenen Entwicklung verändert sich auch die Art der Beziehung unter den Akteuren. In der öffentlichen Verwaltung werden sie allenfalls als potenzielle Elemente des politischen Systems aufgefasst. Im späteren Modell des New Public Management werden sie als unabhängige Anbietende auf einem Markt wahrgenommen, der nach den Prinzipien des Wettbewerbs organisiert ist. Der Governance-Ansatz nimmt eine entgegengesetzte Position ein, die von einer längerfristigen Interdependenz der Akteure ausgeht und sie in Prozessketten einer Netzwerkkooperation eingebettet sieht.
- Entsprechend unterscheiden sich auch die Steuerungsmechanismen. Im Gegensatz zu Hierarchie der öffentlichen Verwaltung und zum Markt des New Public Management mit Verträgen setzt der Governance-Ansatz auf vielseitige Beziehungen im Netzverbund, die auf gegenseitigem Vertrauen aufbauen.
- Schließlich ist als Schlüsselmerkmal die Wertebasis zu nennen. Auf das Verständnis des öffentlichen Sektors und auf den Glauben an die Wirksamkeit von Konkurrenz und Markt folgt bei der New Public Governance eine zusammenarbeitsbezogene Haltung, die alle lokalen Interessen und Anspruchsgruppen einbinden möchte.

4.1.2 Beobachtungsdimensionen der alterspolitischen Planung und Umsetzung

Auf der Grundlage des aktuellen Fachdiskurses zu Steuerungsformen der öffentlichen Verwaltung wurde für die Analyse der politisch-administrativen Planung der Alterspolitik eine Reihe von Beobachtungsdimensionen als besonders relevant betrachtet. Zu diesen Aspekten wird im Folgenden untersucht, ob und inwiefern sich Hinweise auf die in *Kapitel 4.1.1* vorgestellten Modi öffentlicher Verwaltung finden lassen.

Inhaltliche Ausrichtung

Bevor strukturbezogene Aspekte der Planung und Umsetzung kommunaler Alterspolitiken wie beispielsweise personelle Ressourcen, verwaltungsinterne Zusammenarbeitsformen oder Netzwerkkooperationen untersucht werden, wird die inhaltliche Ausrichtung der Alterspolitiken in den Blick genommen. Fokussiert die kommunale Alterspolitik primär ein Grundangebot an ambulanter und stationärer Pflege und Betreuung oder kann von einer weiter-

führenden inhaltlichen Gestaltung der Alterspolitik gesprochen werden? Es wurden drei unterschiedliche Formen der Ausrichtung unterschieden:

- *Ausrichtung auf Kernaufgaben:* Die Kernaufgabe der Alterspolitik ist die Gewährleistung der Betreuung älterer Menschen, die zunehmend hilfs- und pflegebedürftig werden. Dabei kann diese Pflege und Betreuung ambulant, d.h. in der Regel in den Wohnungen der Betroffenen, oder stationär in einer spezialisierten Pflegeeinrichtung erbracht werden. Die zeitweise Pflege und Betreuung in Tageszentren – beispielsweise jeweils an einem Wochentag – ist ein Angebot am Übergang von ambulanter und stationärer Pflege und Betreuung. Fokussiert die Alterspolitik in erster Linie ambulante und stationäre Formen der Pflege und Betreuung, wird in der vorliegenden Untersuchung von einer Ausrichtung auf Kernaufgaben gesprochen.
- *Erweiterte Ausrichtung:* Kennzeichnend für eine erweiterte alterspolitische Ausrichtung ist eine Weiterentwicklung und Diversifizierung der Angebote wie z.B. die Förderung und Umsetzung von selbstständigen Wohnformen (z.B. mit Servicedienstleistungen) oder eine altersgerechte Sozialraumgestaltung (z.B. Quartierentwicklung).
- *Umfassende Ausrichtung:* In Ergänzung zu den Kernaufgaben und zur erweiterten Orientierung ist die umfassende Ausrichtung der Alterspolitik durch eine gezielte Förderung der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe älterer Menschen gekennzeichnet, wie z.B. den systematischen Einbezug von älteren Menschen in alterspolitische Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse, die gezielte Förderung verschiedenster Formen des Austausches und der kulturellen Teilhabe, die Unterstützung von Projektideen interessierter Bürger/innen und Akteure oder eine Berücksichtigung der Kriterien zur Altersfreundlichkeit der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie (resp. der WHO).

Ressourcen für die Planung und Umsetzung

Zur politisch-administrativen Gestaltung der Alterspolitik sind in einem bestimmten Umfang personelle Ressourcen innerhalb der kommunalen Verwaltung und bei den politischen Verantwortungsträgerinnen und -trägern notwendig. Aus diesem Grund wurden die aufgewendeten Stellenressourcen erhoben und analysiert.

Ämterübergreifende Kooperation

Die Gestaltung der Alterspolitik ist eine Querschnittaufgabe, die soziale, gesundheits-, bildungs-, familienbezogene, bauliche, kulturelle, räumliche, verkehrstechnische oder rechtliche Problemstellung umfasst.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, inwiefern die kommunalen Administrationen die Planung und Gestaltung der Alterspolitik innerhalb der Verwaltung koordinieren. Bestehen institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienstabteilun-

gen oder Departementen in Form von stehenden Querschnittgremien, Arbeits- oder Fachgruppen oder findet die Zusammenarbeit eher punktuell und fallbezogen statt?

Netzwerkkooperation

Wie im letzten Abschnitt dargestellt, ist die Gestaltung der Alterspolitik zum einen eine verwaltungsinterne Koordinations- und Integrationsaufgabe. Zum anderen gilt es, über die Verwaltung hinaus, z.B. in Form von Netzwerkaktivitäten, den Einbezug externer Akteure zu gewährleisten. In der Schweiz werden traditionsgemäß zu diesem Zweck in der Regel beratende Fachkommissionen eingesetzt und dabei die Zusammensetzung der Teilnehmer/innen möglichst breit abgestützt; nebst Vertreter/innen der Kommunalverwaltung werden Anbieter/innen, Leiter/innen von einschlägigen Fachstellen oder Einrichtungen, Fachpersonen, Vertreter/innen von Interessenverbänden und Betroffene in diese Kommissionen berufen. Zweifel (2014) hat im Bereich der Alterspolitik weitere Formen von Netzwerkkooperationen untersucht und unterscheidet folgende Netzwerktypen:

- 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 die Erarbeitung von Leitbildern oder Maßnahmenplänen.
- Das *Dienstleistungsnetzwerk* setzt sich in der Regel aus privaten Anbietenden 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.
- 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 und 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.

Steuerungsverständnis

In diesem Abschnitt wird mit Bezug auf den Modus oder das Verständnisses der Steuerung durch die öffentliche Verwaltung in *Kapitel 4.1.1* genommen und danach gefragt, welches politisch-administrative Steuerungsverständnis sich aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung,

der Ressourcen, der verwaltungsinternen Zusammenarbeit oder der externen Netzwerkkultur identifizieren lässt. Insbesondere interessiert, ob und inwiefern eine New Public Governance existiert. Die drei bereits beschriebenen Steuerungsverständnisse werden mit Bezugnahme auf die Alterspolitik in Städten und Gemeinden wie folgt operationalisiert (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: Steuerungsverständnisse im Bereich der Alterspolitik

Typ des Steuerungsverständnisses	*Beispiele*
„Klassisches" Steuerungsverständnis: einheitlich, monozentral	- Orientierung am gesetzlichen Auftrag - Steuerung mittels Weisungen / Anweisungen - Objektfinanzierung (Defizitgarantie in definiertem Rahmen) - Kommunalverwaltung als klassische Auftraggeberin und Finanziererin
Orientierung am New Public Management: Trennung Staat und Private	- Leistungsvereinbarungen und Leistungsverträge - Kennzahlenorientierung - Subjektorientierung - Steuerung über Finanzen
Orientierung an New Public Governance: pluralistisch, polyzentrisch	- Pflege eines regelmässigen Austausches und regelmässiger Beziehungen zu verschiedenen Akteuren (staatliche Stellen, Anbieter/innen, aktive Bürger/innen, Interessengruppen etc.) - Steuerung über regelmässige Kommunikation - Verschiedene Formen der verbindlichen Zusammenarbeit - Hohe Anzahl und Vielfältigkeit der involvierten Akteure - Laufende Reflexion der staatlichen Akteure über ihre Rolle bei der Dienstleistungserstellung - Mobilisierung privater Ressourcen (z.B. Stiftungen, Wohnbaugenossenschaften)

4.2 Beteiligung und Partizipation

Die Beteiligungspraxis in der Altenhilfeplanung in Schweizer Städten und Gemeinden interessiert in der vorliegenden Untersuchung besonders und wird im vorliegenden Kapitel theoretisch eingeführt. Nach einer Klärung der Begriffe Beteiligung und Partizipation werden in einem ersten Schritt zwei zentrale Aspekte des Schweizer Staatswesens – die direkte Demokratie und die föderalistisch geprägten Strukturen – erläutert, um anschließend den Zusammenhang mit dem Beteiligungs- und Partizipationsverständnis in der Schweiz herzustellen. Es folgen theoretische und konzeptionelle Ausführungen zu den Funktionen von Partizipation, zu Beteiligungsformen sowie zum Stufenmodell der Partizipation nach Lüttringhaus (2000). Auf dieser Grundlage werden in einem abschließenden Schritt verschiedene Kriterien festgelegt, die eine Systematisierung von Beteiligungs- und Partizipationsformen im Themenbereich Alter zulassen und im Rahmen der Datenanalyse als Interpretationsleitfaden dienen sollen.

Die Begriffe Beteiligung und Partizipation werden in der vorliegenden Arbeit – wenn nicht anders erwähnt – als Synonyme verwendet. Als Differenzierungskriterium gelten die Aspekte der Teilhabe bzw. Teilnahmegewährung und der Teilnahme. Während der Begriff Beteiligung die Teilhabe bzw. die Teilnahmegewährung aus der Perspektive des Staatssystems abbildet, meint der Begriff Partizipation die aktive Teilnahme aus der Perspektive von Bürger/innen und organisierten Akteuren. Lüttringhaus (2000) konkretisiert, dass Partizipation erst dann stattfindet, wenn neben der Beteiligung, der Teilnahmegewährung und der Teilnahmestärkung durch das Staatssystem auch eine tatsächliche Teilnahme der Bürger/innen erfolgt (Lüttringhaus 2000:22-23).

4.2.1 Direktdemokratische Kompetenzen und Föderalismus in der Schweiz

In Anlehnung an die Ausführungen von Widmer (2008) bilden die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Neutralität sowie die sprachlich-kulturelle Vielfalt die vier Säulen des Schweizer Staatswesens und widerspiegeln die politische Kultur in der Schweiz (Widmer 2008:10). Die Gewaltenteilung in der Schweiz erfolgt sowohl auf horizontaler Ebene zwischen Exekutive, Legislative und Judikative wie auch auf vertikaler Ebene zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Aufgrund der Anlage der vorliegenden Studie wird als Grundlage für die theoretischen Ausführungen zur Beteiligung und Partizipation insbesondere auf die ersten zwei Säulen des Schweizer Staatswesens eingegangen – die direkte Demokratie sowie der ausgeprägte Föderalismus.

Das politische System in der Schweiz zeichnet sich durch eine konsequente Umsetzung des Prinzips der unmittelbaren Volkssouveränität aus. Im Vergleich zu parlamentarischen Demokratien entscheidet das Volk abschließend über sämtliche Verfassungsfragen. Auch die Entscheide des Parlaments unterstehen dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch die Schweizer Stimmbürger/innen (Vatter 2014:343). Im Rahmen dieses Systems der halbdirek-

ten Demokratie findet ein enges Zusammenwirken zwischen der Exekutive, der Legislative und dem Souverän statt (ebd.). Das Entscheidungssystem der halbdirekten Demokratie basiert nach Linder (2012) auf folgenden verfassungsgestützten Kompetenzen des Volkes, des Parlaments und der Regierung:

> *„Das Volk, dem die höchste demokratische Legitimation zukommt, behält die Mitwirkung und Letztentscheidung in allen wichtigen Politikfragen, die auf Verfassungsstufe zu lösen sind. Dies wird gewährleistet durch die Volksinitiative und durch das obligatorische Referendum" (Linder 2012:265).*
>
> *„Das Parlament, dem die zweitgrößte Legitimation zukommt, entscheidet über die nächstwichtigen Fragen, und zwar auf Gesetzesstufe. In den meisten Fällen ist diese Entscheidung endgültig, aber sie steht unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk: Eine Gruppe von Bürgern kann das fakultative Gesetzesreferendum ergreifen; in diesem Fall zieht das Volk die Letztentscheidung an sich" (ebd.).*
>
> *„Die Regierung, mit der geringeren demokratischen Legitimation als Volk und Parlament, ist für die Verordnungsgebung und Einzelentscheide geringerer Tragweite zuständig. Die Regierung handelt hier in einem eigenen Kompetenzbereich und unabhängig vom Parlament. Diese Unabhängigkeit gilt auch gegenüber dem Volk. Es gibt keine Nachkontrolle der Regierungsentscheidungen durch das Referendum, und im Prinzip auch keine Volksinitiative für Regierungsgeschäfte. Dies gilt sinngemäß auch für Parlamentsbeschlüsse von geringer Tragweite" (ebd.).*

Das beschriebene Grundkonzept der halbdirekten Demokratie kann in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gefunden werden (Linder 2012:268).

Weiter ist das Schweizer Staatswesen durch einen ausgeprägten Föderalismus gekennzeichnet, durch den die Kompetenzen vertikal zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt sind (Widmer 2008:103). Kernstücke des Schweizerischen Bundesstaates sind die in der Bundesverfassung verankerte Autonomie der Kantone, deren Gleichberechtigung und Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes sowie die Zusammenarbeitspflicht (Vatter 2014:427). Als kleinste Verwaltungseinheit mit vielfältigen Zuständigkeiten nehmen die politischen Gemeinden als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften eine wichtige Funktion ein und sind in einzelnen Politikfeldern mit bedeutenden Kompetenzen ausgestattet. Zentrale Merkmale der Gemeinden sind die Gemeindeautonomie, das Subsidiaritätsprinzip, die große Zahl an kleinen Kommunen in der Schweiz sowie die hohe Diversität der Gemeinden (Vatter 2014:436-438).

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stehen unterschiedliche Demokratiemodelle in engem Zusammenhang mit dem jeweiligen (politischen) Beteiligungsverständnis (Hebestreit 2013:63-64). Die direktdemokratischen Kompetenzen sowie die föderalistisch geprägten Strukturen der Schweiz prägen auch das Verständnis von Beteiligung und Partizipation. Werden im Kontext der vorliegenden Untersuchung nun Beteiligungs- und Partizipationsformen in Schweizer Städten und Gemeinden analysiert, so stellen Instrumente im Rahmen

von politischen Entscheidungsverfahren wie beispielsweise Volksinitiativen oder Referenden formelle Beteiligungsverfahren dar. Gleichzeitig bildet die politische Kultur in der Schweiz eine fruchtbare Grundlage für informelle Beteiligungs- und Partizipationsformen, die über gesetzlich oder verfahrenstechnisch geregelte Verfahren hinausgehen.

4.2.2 Partizipationsfunktionen und Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Stufenprinzip

Walk (2011) unterscheidet zwischen drei Funktionen von Partizipation – der demokratischen, der ökonomischen und der emanzipatorischen Funktion (Walk 2011:63-64). Die demokratische Funktion von Partizipation beruht primär auf der zivilgesellschaftlichen Forderung nach verstärkten Mitspracherechten bei politischen Entscheidungen sowie auf der Legitimation politischer Entscheidungsprozesse durch den Einbezug vielfältiger Interessen. Im Gegensatz dazu legt die ökonomische Funktion von Partizipation den Fokus auf die effiziente Gestaltung von Entscheidungsprozessen. Durch die verbesserte Kommunikation im Rahmen der partizipativen Entscheidungsfindung wird in der Folge von einer bedürfnisgerechteren, nachhaltigeren Planung ausgegangen, deren Umsetzung langfristig weniger Kosten generiert (ebd.). Schließlich beleuchtet die emanzipatorische Funktion von Partizipation die politische Handlungskompetenz der Bürger/innen aus allen Bevölkerungsgruppen. Es wird angenommen, „(…) dass gesellschaftliche, private und wirtschaftliche Akteure zu eigenverantwortlichem Handeln motiviert, unterschiedliche Lernprozesse in Gang gesetzt sowie langfristig tragfähige Strukturen entwickelt werden“ (Walk 2011:64).

Im Rahmen ihrer Untersuchung zur aktuellen Partizipationsdiskussion sowie zu Wandlungen im Planungsverständnis aus der Perspektive von Stadtentwicklungsprozessen setzt sich Lüttringhaus (2000) unter Anderem vertieft mit Beteiligungsformen und –Foren nach dem Stufenprinzip sowie mit dem Stufenmodell der Partizipation auseinander. Beide Themen bilden die Grundlage für die Analyse im Rahmen der vorliegenden Arbeit und werden im Folgenden detaillierter erläutert.

Das Entscheidungsverfahren nach dem Stufenprinzip stellt ein pragmatisches Partizipationskonzept mit unterschiedlichen Mitwirkungsmöglichkeiten dar. In Anlehnung an eine Systematisierung des Deutschen Vereins (Deutscher Verein 1986:1157) zu Beteiligungsforen im Bereich der Stadtentwicklungsplanung unterscheidet Lüttringhaus (2000) zwischen folgenden Aspekten:

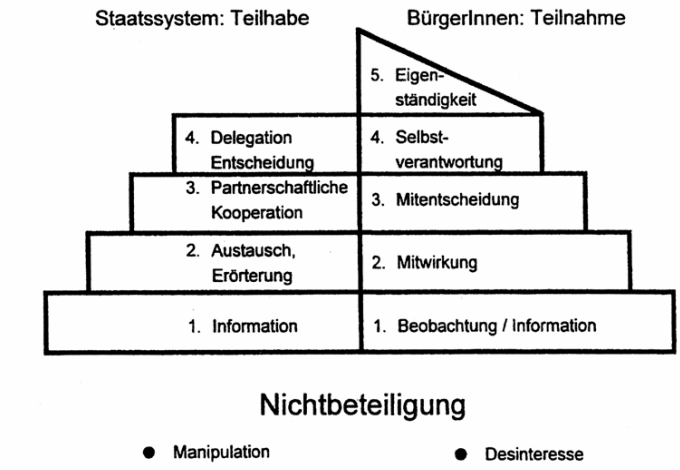
a) Verfasste und nicht-verfasste bzw. informelle Verfahren (Lüttringhaus 2000:36): Verfasste, formelle Verfahren sind gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelt, die Voraussetzungen zur Anwendung bzw. Umsetzung sowie die beteiligten Akteure sind weitgehend festgelegt. Nicht-verfasste, informelle Verfahren gelten als (freiwillige) Ergänzung zu formellen Verfahren, die einen größeren Spielraum hinsichtlich der Form, der Durchführung sowie der Beteiligungsberechtigung zulassen (Durrer Eggerschwiler & Störkle 2016:82).

b) Die Teilnahme kann direkt oder mittelbar erfolgen (Lüttringhaus 2000:36).

c) Zu den nicht-verfassten, informellen Verfahren zählt Lüttringhaus folgende Verfahrensformen (Lüttringhaus 2000:36-37):
   - stellvertretende Verfahren, bei denen Bürger/innen-Interessen durch ausgewählte Personen bzw. Expertinnen und Experten vertreten werden;
   - repräsentative Verfahren, bei denen Mitglieder von institutionalisierten Foren wie zum Beispiel Beiräten oder Kommissionen bestimmte Gruppen repräsentieren;
   - kooperative Verfahren, bei denen eine weniger formalisierte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und organisierten Gruppen wie beispielsweise in Form von runden Tischen stattfindet;
   - und versammelnde Verfahren, die zwischen den beteiligten, nicht fest organisierten Akteuren einen direkten Austausch, zum Beispiel in Form von Bürgerforen, ermöglichen.

Um den Grad der Mitwirkungsmöglichkeiten systematisch zu erfassen, hat Lüttringhaus (2000) in Anlehnung an die Modelle von Arnstein (1972) und Wickrath (1992) ein Stufenmodell der Partizipation entwickelt. Das Modell bildet eine ordnende Struktur ab, welche Aussagen über das Verhältnis zwischen den Perspektiven des Staatssystems und der Bürger/innen sowie über den jeweiligen Grad der Teilnahmegewährung bzw. der Teilnahme zulässt (vgl. *Abbildung 4*).

Abbildung 4: Stufenmodell der Partizipation nach Lüttringhaus (2000)



Quelle: Lüttringhaus 2000:44

Die nachfolgende *Tabelle 4* orientiert sich an der Aufbaulogik des Stufenmodells und beschreibt in Anlehnung an Lüttringhaus (2000) stichwortartig die spezifischen Eigenschaften der jeweiligen Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung und Teilnahmestärkung aus der Perspektive des Staatssystems sowie der Teilnahme aus der Perspektive der Bürger/innen.

Tabelle 4: Erläuterungen zu den Stufen der Teilnahmegewährung und Teilnahme[6]

Staatssystem: Teilnahmegewährung	*Bürger/innen: Teilnahme*
	5. Die Stufe der Eigenständigkeit - Bürger/innen handeln autonom und unabhängig von der Teilnahmegewährung durch das Staatssystem
4. Die Stufe der Delegation von Entscheidungen - Bürger/innen verfügen über eindeutige Stimmenmehrheit in entsprechenden Gremien - oder Ziele und Vorgehensweise werden von Bürgerinnen und Bürgern kontrolliert	*4. Die Stufe der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung (Selbstverantwortung)* - Bürger/innen bestimmen autonom über sämtliche finanzielle, organisatorische und inhaltliche Grundlagen
3. Die Stufe der partnerschaftlichen Kooperation - partnerschaftliche Aushandlung von verschiedenen, im Austausch gewonnenen Infos - keine einseitige Bewertung durch die Entscheidungsträger/innen - offizielle, formale Entscheidungsbefugnis liegt bei gewählten Mandatstragenden - Repräsentative Personen tragen gemeinsames Ergebnis in Entscheidungsgremien	*3. Die Stufe der Mitentscheidung* - partnerschaftliche Entscheidungsfindung zwischen den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern - Beispiele: direkte verfahrensmässige Mitentscheidung, anwaltschaftliche Mitentscheidung über Institutionen

[6] Lüttringhaus (2000:39-43) in Anlehnung an Arnstein 1972 und Wickrath 1992.

Staatssystem: Teilnahmegewährung	*Bürger/innen: Teilnahme*
2. Die Stufe des Austausches, Dialogs, der Erörterung, der Beratung - Politik und Verwaltung öffnen sich den Bürger/innen für den Dialog, es werden Transaktionsprozesse ermöglicht - unterstützende materielle und personelle Ressourcen stehen zur Verfügung - Anregungen der Bürger/innen werden ernst genommen und haben Einfluss auf den Entscheidungsprozess - Bürger/innen erhalten eine formal geregelte, beratende Stimme, die der Entscheidungsvorbereitung dient - Entscheidungsautorität liegt bei den Vertreter/innen des politisch-administrativen Systems	*2. Die Stufe der Mitwirkung* - Bürger/innen nehmen durch das Einbringen konkreter Vorschläge Einfluss auf den Prozess im Vorfeld der Entscheidung, jedoch nicht auf die Beschlussfassung selbst - Beispiele: Beratung in Ausschüssen oder Beiräten, Stellungnahme, Erörterung, Vorschlagsrecht
1. Die Stufe der Information - Bürger/innen erhalten Informationen - einseitiger Informationsfluss von Vertreter/innen des politisch-administrativen Systems hin zu den Bürger/innen - offene und aktivierende Information durch Vertreter/innen des politisch-administrativen Systems - Fragen der Bürger/innen werden ernst genommen und darauf eingegangen - keine Förderung der aktiven Einmischung der Bürger/innen - Plattform bzw. Grundlage für die nächste Stufe der Beratung	*1. Die Stufe der Beobachtung bzw. Information* - Bürger/innen informieren sich selbstständig - Beispiele: Verfolgung von Medienereignissen, Einholen von Auskünften, Besuch von Versammlungen

4.2.3 Beobachtungsdimensionen der Beteiligung und Partizipation

In Anlehnung an die theoretischen und konzeptionellen Ausführungen zu den Partizipationsfunktionen und den Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Stufenprinzip der Partizipation sowie zur direkten Demokratie bzw. zu den föderalistisch geprägten Strukturen in der Schweiz werden im Folgenden verschiedene Kriterien festgelegt, die eine Systematisierung gefundener Beteiligungs- und Partizipationsformen im Themenbereich Alter zulassen. Konkret werden folgende Beobachtungsdimensionen der Beteiligung und Partizipation mit den entsprechenden Ausprägungen definiert (vgl. *Tabelle 5*).

Tabelle 5: Beobachtungsdimensionen und Ausprägungen zur Beteiligung und Partizipation

	Ausprägungen zur Beteiligung und Partizipation
1) Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren	formell (z.B. Stimm- und Wahlrecht, Initiativen, Referenden) →gesetzlich oder verfahrenstechnisch geregelt, Voraussetzungen zur Anwendung / Umsetzung und beteiligte Akteure weitgehend festgelegt
	informell (z.B. Bürgerinitiativen, Stadtforen, runde Tische) →freiwillige Ergänzung zu formellen Verfahren und grösserer Spielraum hinsichtlich Form, Durchführung und Beteiligungsberechtigung
	mittelbar →Bevölkerung wird durch ausgewählte Personen vertreten
	direkt →Verfahren stehen allen interessierten Akteursgruppen offen
2) Beteiligte und partizipierender Akteure	Bürger/innen →Adressatinnen und Adressaten, Repräsentantinnen und Repräsentanten, Freiwillige etc.
	organisierte Akteure →Gemeinde / Stadt / Kanton, private Trägerschaften, Anbieter/innen, Vereine, Alterskommission, Seniorenrat etc.
3) Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung (Perspektive des Staatssystems)	1. Stufe der Information (z.B. offene Informationsveranstaltungen) →einseitiger Informationsfluss von Vertreter/innen des politisch-administrativen Systems hin zu den Bürger/innen bzw. organisierten Akteuren →offene und aktivierende Information durch Vertreter/innen des polit.-admin. Systems →Fragen der Bürger/innen und organisierten Akteure werden ernst genommen
	2. Stufe des Austausches, Dialogs, Erörterung, Beratung (z.B. Stellungnahmen, Bevölkerungsumfragen) →Politik und Verwaltung öffnen sich den Bürger/innen und organisierten Akteuren für den Dialog, es werden Transaktionsprozesse ermöglicht →unterstützende materielle und personelle Ressourcen stehen zur Verfügung →Anregungen der Bürger/innen und organisierter Akteure haben Einfluss auf den Entscheidungsprozess →Bürger/innen bzw. organisierte Akteure erhalten eine formal geregelte, beratende Stimme, die der Entscheidungsvorbereitung dient, die Entscheidungsautorität liegt bei den Vertreter/innen des politisch-administrativen Systems
	3. Stufe der partnerschaftlichen Kooperation (z.B. Mitwirkungsverfahren) →partnerschaftliche Aushandlung von verschiedenen, im Austausch gewonnenen Informationen →keine einseitige Bewertung durch die Entscheidungsträger/innen →offizielle, formale Entscheidungsbefugnis liegt bei gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern

	Ausprägungen zur Beteiligung und Partizipation
	4. Stufe der Delegation von Entscheidungen (z.B. Bürgerkontrolle) →Bürger/innen bzw. organisierte Akteure verfügen über die Stimmenmehrheit in entsprechenden Gremien →oder Ziele und Vorgehensweise werden von Bürgerinnen und Bürgern bzw. organisierten Akteuren kontrolliert
4) Partizipationsstufen der Teilnahme (Perspektive der Bürger/innen und organisierten Akteure)	1. Stufe der Beobachtung bzw. Information (z.B. Verfolgung von Medienereignissen, Einholen von Auskünften, Besuch von Versammlungen und Informationsveranstaltungen) →Bürger/innen bzw. organisierte Akteure informieren sich selbstständig
	2. Stufe der Mitwirkung (z.B. Beratung in Ausschüssen oder Beiräten, Anhörung, Stellungnahme, Erörterung, Vorschlagsrecht) →Bürger/innen bzw. organisierte Akteure nehmen durch das Einbringen konkreter Vorschläge Einfluss auf den Prozess im Vorfeld der Entscheidung, jedoch nicht auf die Beschlussfassung
	3. Stufe der Mitentscheidung (z.B. direkte verfahrensmässige Mitentscheidung) →partnerschaftliche Entscheidungsfindung zwischen den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern
	4. Stufe der bürgerschaftlichen Selbstverantwortung (z.B. Bürgerkontrolle) →Bürger/innen bzw. organisierte Akteure bestimmen autonom über sämtliche finanzielle, organisatorische und inhaltliche Grundlagen
	5. Stufe der Eigenständigkeit (z.B. Bürgerautonomie) →Bürger/innen bzw. organisierte Akteure handeln autonom und unabhängig von der Teilnahmegewährung durch das Staatssystem

1) Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren[7]

Formelle Verfahren sind gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelt und die Voraussetzungen zur Anwendung und Umsetzung sowie die beteiligten Akteure sind weitgehend festgelegt. *Informelle Verfahren* gehen über formelle Verfahren hinaus und es besteht ein größerer Spielraum hinsichtlich der Form, der Durchführung sowie der Beteiligungsberechtigung. Zudem kann hinsichtlich der Methodik unterschieden werden, ob die Teilnahme *direkt* erfolgt, indem diese allen interessierten Akteuren offensteht, oder ob sie *mittelbar* stattfindet, indem die Bevölkerung durch ausgewählte Personen vertreten wird.

[7] Vgl. Lüttringhaus (2000); Durrer Eggerschwiler & Störkle (2016).

2) Beteiligte und partizipierende Akteure

Bei den beteiligten bzw. partizipierenden Akteuren wird zwischen *Bürgerinnen und Bürgern*, z.B. in der Rolle von Adressatinnen und Adressaten, Repräsentantinnen und Repräsentanten oder Freiwilligen und *organisierten Akteuren* wie beispielsweise staatliche Institutionen, private Trägerschaften, Anbieter/innen und Vereine unterschieden.

3) / 4) Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung und der Teilnahme

Die Ausprägungen der Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung aus der Perspektive des Staatssystems (Stufen 1-4) sowie der Teilnahme aus der Perspektive der Bürger/innen und organisierten Akteure (Stufen 1-5) orientieren sich am Stufenmodell der Partizipation von Lüttringhaus (2000). Zusammengefasst beschränkt sich die erste Stufe auf die *Information*, die zweite Stufe ermöglicht den *Dialog bzw. die Mitwirkung*, die dritte Stufe steht für eine *partnerschaftliche Kooperation bzw. eine Mitentscheidung*, während die vierte Stufe für die *Bürgerkontrolle* steht. Auf der Ebene der Teilnahme existiert zudem eine fünfte Stufe der *Bürgerautonomie*.

4.3 Innovation

In der vorliegenden Untersuchung zur Altenhilfeplanung in Schweizer Städten und Gemeinden wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren Innovationen begünstigen. Nachfolgend werden dazu theoretische Bezüge zu Innovation in der Sozialen Arbeit und im öffentlichen Sektor beschrieben. Auf dieser Grundlage werden im anschließenden Schritt verschiedene Kriterien festgelegt, die Innovationen in der Gestaltung der Alterspolitik in Städten und Gemeinden begünstigen und im Rahmen der Datenanalyse als Interpretationsleitfaden dienen sollen.

4.3.1 Theoriebezüge zu Innovation in der Sozialen Arbeit und im öffentlichen Sektor

Anne Parpan-Blaser bezeichnet Innovation in ihrer Dissertation als Leitbegriff moderner Gesellschaften mit einer beinahe schon penetranten Präsenz, wobei sie eine Diskrepanz zwischen Innovationsdiskurs und sachlicher Analyse feststellt (Parpan-Blaser 2011:13). Sie befasst sich denn auch mit der theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzepts zur Innovation in der sozialen Arbeit, die für den vorliegenden Leitfaden wertvolle Bezugspunkte liefert. Laut Wendt (2005:5) verlangen die Modernisierungsprozesse in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft nach innovativen Lösungen. Wobei er unter Innovation eine Neuerung bzw. eine Veränderung versteht, die eine Verbesserung bringt und sich durchsetzt. Bürkler und Von Bergen finden in ihrer Literaturrecherche zur Innovation im öffentlichen Sektor keine allgemeine Definition von Innovation, aber eine Vielzahl von Gruppierungen. Innovationen können zum einen unterschieden werden nach ihrer Art (Produkteinnovation, Serviceinnovation, Prozessinnovation usw.) und zum anderen nach dem Grad der Innovation (radikale

Erneuerungen, Verbesserungsinnovation, Übernahme von anderswo bereits erfolgten Neuerungen usw.) (Bürkler & von Bergen 2010:3).

Im vorliegenden Projekt „Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden" soll nachvollzogen werden, wie die Gemeinwesen die Herausforderungen des demografischen Wandels und die damit verbundene Zunahme der Bevölkerung im fortgeschrittenen Alter meistern. Wie verlaufen die Entwicklungen der sozialen Planung für ältere Menschen in Schweizer Städten und Kommunen sowie deren Umsetzung? Mit diesem Erkenntnisinteresse sind Innovationskonzepte im öffentlichen Sektor, in der Sozialwirtschaft und in der Sozialen Arbeit von besonderem Interesse. Es würde an dieser Stelle aber zu weit führen, die spezifischen Zugänge detailliert zu besprechen. Sie werden deshalb nachfolgend nur sehr komprimiert dargestellt:

- *Innovationskonzepte im öffentlichen Sektor*: Innovationen im öffentlich-staatlichen Bereich beinhalten meist die Umsetzung neuer politischen Konzepte. Innovation wird nicht über Wettbewerbs- und Marktmechanismen getrieben, sondern über politische Prozesse ausgelöst und beurteilt. Maßgeblich sind der Handlungswille, die Finanzierungsmöglichkeiten, die sachlogische Bewertung und Evaluationsergebnisse einer Projektphase oder eines Modellversuchs (Zimmermann et al.1998, in Parpan Blaser 2011:87). Von Bergen nennt in seinem Unterrichtsskript gestützt auf Forschungsergebnisse folgende Erfolgsfaktoren (von Bergen 2015):
    - Problemwahrnehmung
    - engagierte, innovative Personen in Verwaltung und Politik und bei Leistungserbringenden (Rolle Schlüsselpersonen, Projektleiter/in)
    - „Lösungen" werden gesucht und adaptiert
    - Ressourcen als Voraussetzungen: Bei Bund, Kanton und/oder Gemeinden, aber auch bei Stiftungen oder eigene Mittel der Leistungserbringenden
    - Kultur der Kooperation unter den Beteiligten
    - aktive und transparente Kommunikation
    - zeitlicher Aspekt: „Zeitfenster" nutzen und Zeit für die Verarbeitung von Veränderungen und deren Verankerung einplanen. Oft ist auch eine „zusätzliche Schlaufe" nötig; „es wird nicht alles von heute auf morgen anders".
- *Innovation in der Sozialwirtschaft*: Wendt betont die Bedeutung von Sozialwirtschaft als Bedarfswirtschaft. Es kann also nicht darum gehen, einen Markt um neue Produkte zu bereichern, für die Abnehmende erst gefunden und beworben werden müssen. Zentral ist eine Orientierung an Nutzerinnen und Nutzern, die zur individuellen und gemeinsamen Daseinsvorsorge beiträgt. Eine Angebotsorientierung würde zu einer teuren Über- und Fehlversorgung führen (Wendt 2005:35). Die Herausforderung besteht darin, die sich verändernden Bedarfe der Leistungsbeziehenden zu erkennen und die Angebote entsprechend zu gestalten. Daraus ergibt sich der Bedarf nach Innovation.
- *Innovation in der Sozialen Arbeit*: „Innovationen in der Sozialen Arbeit sind auf neuem oder neu kombiniertem Wissen basierende, in intendierten und kooperativen Prozessen

entwickelte, neuartige Konzepte, Verfahren und Organisationsformen, die einen Mehrwert namentlich für Adressatinnen und Adressaten erzeugen" (Parpan-Blaser 2011:242). In dieser Definition werden für Innovationen in der Sozialen Arbeit der Einbezug von Wissenschaft, professioneller Praxis und Klientinnen und Klienten vorausgesetzt. In ihren Ausführungen betont Parpan-Blaser die Plastizität von Innovation. Die Ebenen von Individuen (Mitarbeitende, Leitende, Klientinnen und Klienten), der Institution und Organisation, der Sozialen Arbeit als Disziplin und des gesellschaftlichen und politischen Umfelds sind einzubeziehen.

4.3.2 Beobachtungsdimensionen zu Innovation

Gestützt auf diese Theoriebezüge werden für die Auswertung der Interviews folgende Faktoren und Schlüsselbegriffe zu Grunde gelegt (vgl. *Tabelle 6*):

Tabelle 6: Beobachtungsdimensionen und Ausprägungen zu Innovation

Variablenbezeichnung	*Ausprägungen*	*Beispiele zur Operationalisierung*
1) Personen	erkennbar	- engagierte, innovative Personen in der Politik, der Verwaltung, bei leistungserbringenden Organisationen oder aus der Bevölkerung
	nicht erkennbar	
2) Kooperationen	wenig ausgeprägt	- interdepartementale Zusammenarbeit: situativ - Steuerungsverständnis: klassisch oder NPM erkennbar - Netzwerkkultur: Behördennetzwerk erkennbar
	mittel ausgeprägt	- interdepartementale Zusammenarbeit: institutionalisiert - Steuerungsverständnis: NPM oder NPG erkennbar - Netzwerkkultur: Dienstleistungsnetzwerk erkennbar
	hoch ausgeprägt	- interdepartementale Zusammenarbeit: institutionalisiert - Steuerungsverständnis: NPG erkennbar - Netzwerkkultur: thematische Netzwerke erkennbar
3) Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten	erkennbar	- neuartige Konzepte, Verfahren, Organisationsformen - Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung - Evaluationen mit wissenschaftlicher Begleitung
	nicht erkennbar	
4) Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen	Leistungserbringende	- Gemeinde / Stadt / Kanton - private Trägerschaften - Anbieter/innen, Vereine
	Leistungsbeziehende	- Adressanten/innen (betroffene / angesprochene Personen) - Repräsentanten/innen (z.B. Alterskommission) - Schlüsselpersonen

4.4 Sozialraumorientierung

In der vorliegenden Untersuchung interessiert weiter, inwiefern der Sozialraum in der Planung und Umsetzung der Alterspolitik einbezogen wird. Dies wurde anhand der Kriterien (1) Sozialraumorientierung, (2) Sozialraumplanung, (3) sozialraumbezogene Angebote und (4) Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen untersucht. Im Folgenden wird für jedes dieser Kriterien deren theoretischer Hintergrund kurz erläutert.

4.4.1 Von Sozialraumorientierung über Sozialraumplanung zur entsprechenden Politik

Sozialraumorientierung

In Theorie und Praxis finden sich sehr unterschiedliche Bedeutungen des Begriffs Sozialraum. Hopmann (Hopmann 2006, in Schönig 2008:13) unterscheidet zwischen:

- Sozialraum als Territorium (Verwaltungsperspektive)
- Sozialraum als gebündelte Lebenswelt (Bewohnerperspektive)
- Sozialraum als Ziel (Steuerungsgröße)
- Sozialraum als Ressource (Mittel)
- Sozialraum als Einzugsbereich (Marktgebiet einer Einrichtung)
- Sozialraum als Ort der Sozialen Arbeit (öffentlicher Raum oder Gebäude).

Diese Vielfalt nimmt auch die Umschreibung des „Sozialraums" von Schwabe (zitiert nach Reichwein et al. 2011) auf:

> *„Sozialraum meint einen Lebensraum von Menschen (...), der durch eine bestimmte geografische Ausdehnung definiert und aus einer spezifischen Perspektive heraus wahrgenommen wird. Von der Ausdehnung her kann ein Sozialraum eine ganze Stadt bzw. zwei angrenzende Bezirke ebenso umfassen wie eine Siedlung, einen Straßenzug oder zwei benachbarte Hochhäuser, kann bestimmter Sozialraum ebenso auf dem Land (....) wie in einer Großstadt gelegen sein. Von der Betrachtungsperspektive her kann ein Sozialraum ebenso ein nach Verwaltungskriterien vorgegebenes Gebiet darstellen (Bezirk, statistisches Gebiet, ...) wie einen nach subjektiven Kriterien emotional empfundenen soziokulturellen Zusammenhang (Kiez, Veedel, Siedlung,...). Im offiziellen Sozialraum der Verwaltung existieren also noch tausende Sozialräume von Bürgerinnen und Bürgern, Kindern, Jugendlichen etc. Sozialräume können als „neutrale Gebilde" oder als „eigen", „behaglich", „Heimat" betrachtet werden, aber auch als „Wespennest", „Kriegsschauplatz", „ödes Kaff" erlebt werden. Ein und derselbe Sozialraum (....) kann von unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzern mit unterschiedlichen Zielen aufgesucht werden, was zu erheblichen Interessenkonflikten führen kann".*

Eine Sozialraumorientierung manifestiert sich durch die Ausrichtung der Politik auf Quartiere, Stadtteile, die Stadt / Gemeinde als Gesamtes oder möglicherweise auch gemeinde- bzw. städteübergreifend. Eine solche Sozialraumbezogenheit schlägt sich nieder in gesetzlichen

Grundlagen sowie in Leitbildern, in welchen betreffende Ziele und Strategien festgelegt sind.

Sozialraumplanung

Der sozialraumorientierten Sozialen Arbeit kann ein zweistufiger Raumbegriff zugrunde gelegt werden (Schönig 2008:17), in dem das Denken zweier unterschiedlicher Akteure berücksichtigt werden muss. Einerseits die Perspektive der Sozialverwaltung, welche die Grenzen des Sozialraums politisch-administrativ zieht und andererseits die Perspektive der jeweiligen Zielgruppe, für die je nach Handlung und Sinnzuschreibung davon abweichende Grenzen des Sozialraums relevant sind. Diese beiden Perspektiven wurden auch bei der Auswertung der Interviews berücksichtigt, um die Aussagen zur Sozialraumorientierung einzuordnen.

Aus Sicht der Sozialplanung wird im Handbuch Sozialplanung des Landes Nordrhein-Westfalen empfohlen, Sozialräume auf Basis statistischer Grundlagen und unter Berücksichtigung konkreter örtlicher Verhältnisse als einheitliche Bezugsbasis für sämtliche Planungsprozesse zu definieren (Reichwein et al. 2011:40). Dabei wird im Weiteren auf einen Quartier- oder Stadtteil-bezogenen Ansatz verwiesen. Damit wird eine Brücke zu einer integrierten Stadt- und Regionalplanung geschlagen.

Nach Kilper und Zibeli (in Kessl et.al. 2005:165) stehen Stadt- und Regionalplanung für vorausschauende Steuerung und Koordination räumlicher Entwicklung auf der substaatlichen bzw. kommunalen Ebene. Sie bewegen sich zwischen der Wahrnehmung von Ordnungs- und damit hoheitlichen Aufgaben einerseits und Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben andererseits, die nur gemeinsam von privaten und öffentlichen Akteuren zu bewältigen sind.

Stadtplanung kann nur einen Teil der öffentlich wirksamen Kräfte, nämlich die öffentlichen, unmittelbar beeinflussen. Darum sind öffentliche und private Belange untereinander gerecht abzuwägen Fürst 1995:709). Problemlagen in hochgradig differenzierten Gesellschaften sind zu komplex, als dass sie alleine mit den Instrumenten hoheitlicher, hierarchischer Steuerung (Gesetzen, Verordnungen, Finanzen) hinreichend bewältigt werden könnten. Das Konzept der Kooperativen Raumplanung verlagert darum Kompetenzen von Oben nach Unten (zu Kommunen und Quartieren) und öffnet die Verfahren der politischen Willensbildung für nichtstaatliche und regionale Akteure der lokalen und regionalen Ebene. Gefordert sind weiche Instrumente wie Kooperation und Kommunikation zwischen allen Beteiligten, Partizipation von Betroffenen, Moderation und Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessen, Sicht- und Denkweisen.

In Prozessen geplanter Sozialraumentwicklungen ist demnach der öffentliche Sektor längst nur noch einer von vielen „kollektiven Akteuren". In Stadtentwicklungspolitiken und Planungsprozessen sind Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren und Interessen meist schon fest in der Konstruktion von Raumpolitiken und -programmen verankert (Alisch 2015). Die damit verbundenen Ansprüche an Partizipation – nicht nur der institutionalisierten, sondern auch der bisher kaum artikulierten Interessen sozialer Gruppierungen – bringen soziale Prak-

tiken hervor, welche die Entwicklung des Sozialraums oft stärker beeinflussen als die öffentliche Steuerung.

Sozialraumplanung zeigt sich darin, dass Sozialräume als Bezugsbasis für Planungs- und Gestaltungsprozesse bestehen. Sozialraumanalyse und sozialraumbezogene Planung gehen der Bildung konkreter Strategien voraus (vgl. Wiberny 2007:101-102). Bei der Analyse ist zu beachten, dass es möglicherweise auch Städte und Gemeinden gibt, bei denen ein Gestaltungswille zur sozialraumbezogenen Politik vorhanden ist und die Planung bereits besteht, diese aber noch nicht umgesetzt ist.

Sozialraumbezogene Angebote

Eine umgesetzte Sozialplanung schlägt sich sodann nieder im Bestehen sozialraumbezogener Angebote. Solche Angebote haben das Ziel, den Sozialraumbezug der von einer Politik betroffenen – hier älterer – Menschen herzustellen (Schubert et al. 2014). Sie müssen also die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren (Verwaltung, Anbietende, Vereine, Bürger/innen) gewährleisten. Dies kann beispielsweise über Vernetzungs- und Sensibilisierungsveranstaltungen geschehen. Personen, welche das Quartier, die Stadt oder die Gemeinde als Sozialraum wahrnehmen, nutzen sozialraumbezogene Angebote und werden in diesen aktiv, z.B. in Quartiervereinen, durch Freiwilligenarbeit oder in der Nachbarschaftshilfe.

Je nach Politikbereich sind sozialraumbezogene Angebote anders ausgestaltet. Bezüglich der Alterspolitik hat in neuerer Zeit besonders das Thema Wohnen an Bedeutung gewonnen, wie Noack und Veil (2013) darlegen: Dem Verbleib in der eigenen Wohnung und damit dem Raumbezug älterer Menschen wurden in letzter Zeit eine neue Rolle zugewiesen. Eine große Zahl von Initiativen versuchen ältere Menschen dabei zu unterstützen, in sozialräumlichen Bezügen aktiv, selbst bestimmt und selbst organisiert zu leben. Falls dies zutrifft, ist eine zunehmende Ausdifferenzierung zumindest geplanter Angebote für ältere Menschen im Wohnbereich in den verschiedenen Städten und Gemeinden zu erwarten.

Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen

Wird Sozialraumorientierung als „Arbeit an gemeinsam definierten, gelebten und gestalteten Räumen" sozial-kommunikativer wie territorialer Art (Albrecht 2010:12) gesehen, ist Partizipation resp. der Einbezug der in den betreffenden Sozialräumen lebenden Bevölkerung mitgemeint. Dabei geht es laut Albrecht spezifisch im Altersbereich um die Frage, wie die oft ausschließlich personenbezogenen Hilfe- und Unterstützungsleistungen und die zugehörigen Strukturen und Institutionen hinsichtlich einer Sozialraumorientierung weiterentwickelt werden können (Albrecht 2010:11-12). Für die Praxis der Altenhilfe und Altenarbeit schlägt der Autor vor, mehr Partizipation der Seniorinnen und Senioren zu ermöglichen sowie anwaltschaftliches Lobbying zu betreiben (ebd.). Netzwerke seien zu bilden, innert denen sich ältere Menschen austauschen, über Angebote informieren und nicht zuletzt auf freiwilliger

Basis Hilfe für andere Seniorinnen und Senioren leisten. Ziel sei es schließlich, dass ältere Menschen über ihren konkreten Nahraum hinaus „an der Entwicklung des gesellschaftlichen Rahmens für sich und die nachfolgenden Generationen" arbeiten (Albrecht 2010:13).

Stadt- oder Gemeindeverwaltungen können entsprechende Bestrebungen vorsehen, fördern und unterstützen. In den meisten untersuchten Städten und Gemeinden findet der Einbezug zumindest von organisierten Bürgerinnen und Bürgern in Planungs- und Entwicklungsprozesse in Form einer Mitsprache bei der Ausarbeitung statt. Sozialraumbezogene Partizipation zeigt sich auch in konkreten Aktivitäten wie der Tätigkeit von Quartiervereinen oder aber Quartierdetektive, Quartierbegehungen usw. Im Altersbereich stellt die Stadtteilbegehung mit älteren Menschen eine Möglichkeit dar, um Seniorinnen und Senioren sozusagen als „Mitforschende" an Planungen der Stadtteilgestaltung zu beteiligen (Behret 2013:153).

4.4.2 Beobachtungsdimensionen zur Sozialraumorientierung

Gestützt auf diese Theoriebezüge werden für die Auswertung der Interviews folgende Faktoren und Schlüsselbegriffe zu Grunde gelegt (vgl. *Tabelle 7*):

Tabelle 7: Beobachtungsdimensionen und Ausprägungen zur Sozialraumorientierung

Variablenbezeichnung	*Ausprägungen*	*Beispiele zur Operationalisierung*
1) Sozialraum-orientierung	erkennbar nicht erkennbar	- Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere, Stadtteile, Regionen in gesetzlichen Grundlagen, Strategien und Leitbildern festgeschrieben - sozialraumbezogene Strategien und Ziele definiert
2) Sozialraum-planung	erkennbar nicht erkennbar	Sozialräume als Bezugsbasis für Planungs- und Gestaltungsprozesse: - Sozialraumanalyse - sozialraumbezogene Planung und Organisation von Aufgaben und Verantwortungen - Ressourcenplanung für Sozialräume - Analyse der soziodemografischen Zusammensetzung im Quartier
3) Sozialraum-bezogene Angebote	erkennbar nicht erkennbar	- sozialraumbezogene Entwicklung der Angebote - Projekte zur Sozialraum- / der Quartierentwicklung und weitere Angebote - sozialraumbezogene ambulante oder stationäre Angebote - Quartierstützpunkte - Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit

Variablenbezeichnung	*Ausprägungen*	*Beispiele zur Operationalisierung*
4) Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen	erkennbar	- partizipative Planungs- und Entwicklungsprozesse (z.B. Quartierbegehungen, Quartierdetektive) - Einbezug der Bevölkerung in die politische Meinungsbildung - Quartiervereine
	nicht erkennbar	

5 Gestaltung der Alterspolitik: Management und Governance im Vergleich

Das Erkenntnisinteresse dieser Studie liegt auf der Analyse aktueller Entwicklungen in der Sozialplanung für ältere Menschen in Schweizer Städten und Gemeinden. Im Zentrum steht die Frage, wie Schweizer Städte und Gemeinden die Alterspolitik planen und umsetzen. Zweitens interessieren die Formen der Beteiligung und Partizipation verschiedenster Akteure in der Mitgestaltung der Alterspolitiken der erforschten Städte und Gemeinden. Drittens wird untersucht, welche innovationsfördernden Faktoren sich bei der Planung und Umsetzung identifizieren lassen und es interessiert schließlich viertens der spezifische und wesentliche Aspekt, inwiefern eine Orientierung am Sozialraum erkennbar ist. Um diese Fragen zu untersuchen, wurden Leitfaden gestützte Interviews mit den zuständigen politischen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträgern oder mit den Verantwortlichen der Verwaltungen durchgeführt und im Anschluss an die Interviews sogenannte alterspolitische Städteportraits erarbeitet. Die jeweiligen Städteportraits basieren außerdem auf einer Auswahl aktueller Dokumente, die für Planung und Umsetzung der Alterspolitiken verwendet wurden. Die durch die befragten Personen validierten Portraits bilden die Grundlagen für die anschließende Analyse.

In diesem Kapitel und den vier folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse präsentiert. In den unmittelbar folgenden Abschnitten werden zunächst Befunde zu den Formen der Planung und Umsetzung der Alterspolitiken der ausgewählten Städte und Gemeinden vorgestellt. Das *Kapitel 6* widmet sich den Ergebnissen zur Beteiligung und Partizipation. In *Kapitel 7* werden die Resultate zu innovationstreibenden Einflussfaktoren präsentiert und schließlich in *Kapitel 8* Befunde zur Sozialraumorientierung vorgelegt. Dabei ist der Inhalt und Aufbau der Ergebniskapitel jeweils in ähnlicher Form gestaltet. Nach einer beschreibenden Darstellung der untersuchten Städte und Gemeinden in der Reihenfolge ihrer Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl wird der Versuch unternommen, aufgrund der Unterschiede und Gemeinsamkeiten eine vergleichende Analyse vorzunehmen und typische Muster auszuarbeiten. In *Kapitel 9* werden die Ergebnisse zu den vier Analysedimensionen zusammengefasst und es wird ein Versuch unternommen, diese miteinander in Beziehung zu setzen.

Im aktuellen Kapitel werden Ergebnisse zur *alterspolitischen Gestaltung* vorgestellt. Die betrachteten Aspekte leiten sich von den fünf Beobachtungsdimensionen ab, die in *Kapitel 4.1* entwickelt wurden. In den nächsten Abschnitten werden die Ergebnisse zu den folgenden fünf Fragen ausgeführt:

a) Wie stellt sich die *inhaltliche Ausrichtung der Alterspolitik* dar? Wird beispielsweise ein Grundangebot an Pflege und Betreuung zur Verfügung gestellt, werden die Angebote systematisch weiterentwickelt und diversifiziert oder die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe älterer Menschen gezielt gefördert? (*Kapitel 5.1*)

b) Welche *personellen Ressourcen* werden für die Planung und Umsetzung der kommunalen Alterspolitik zur Verfügung gestellt? (*Kapitel 5.2*)

c) Welche Formen der *strukturellen Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung* lassen sich eruieren? Wird Alterspolitik beispielsweise – im Sinne eines integrierten Ansatzes – als Querschnittsthema begriffen und übergreifend über die Verwaltungseinheiten ausgearbeitet oder primär von einer Fachabteilung bearbeitet? (*Kapitel 5.3*)

d) Welche *Formen der externen Vernetzung mit relevanten Akteuren* wie Anbietern von Dienstleistungen, Fachpersonen, interessierten Bürger/innen usw. werden – über die Verwaltungseinheiten hinaus – initiiert und gefördert? Lässt sich eine vielfältige und breit ausgelegte Kultur der Vernetzung finden oder beschränkt sich die Vernetzung auf formale Behördennetzwerke? (*Kapitel 5.4*)

e) Welches politisch-administrative *Steuerungsverständnis* lässt sich aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung, der Ressourcen, der verwaltungsinternen Zusammenarbeit oder der externen Netzwerkkultur identifizieren? Existieren beispielsweise Hinweise auf eine New Public Governance? (*Kapitel 5.5*)

Auf der Grundlage der geführten Gespräche mit den zuständigen politischen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger oder zuständigen Fachpersonen der Verwaltungen wird in den folgenden Abschnitten der Versuch unternommen, wesentliche und charakterisierende Merkmale der politisch administrativen Gestaltung der kommunalen Alterspolitiken zu beschreiben und anschließend zu Mustern alterspolitischer Gestaltung zusammenzufassen (*Kapitel 5.6*).

5.1 Ausrichtung der Alterspolitik

Zunächst interessiert die inhaltliche Ausrichtung der Alterspolitiken in den untersuchten Schweizer Städten und Gemeinden. Fokussiert die kommunale Alterspolitik primär das Grundangebot an ambulanter und stationärer Pflege und Betreuung oder kann von einer weiterführenden inhaltlichen Gestaltung der Alterspolitik gesprochen werden? Es wurden drei unterschiedliche Formen der Ausrichtung (vgl. *Kapitel 4.1*) unterschieden:

1) *Ausrichtung auf Kernaufgaben*: Die Kernaufgabe der Alterspolitik ist die Gewährleistung der Betreuung älterer Menschen, die zunehmend hilfs- und pflegebedürftig werden. Dabei kann diese Pflege und Betreuung ambulant, d.h. in der Regel in den Wohnungen der Betroffenen, oder stationär in einer spezialisierten Pflegeeinrichtung erbracht werden. Die zeitweise Pflege und Betreuung in Tageszentren – beispielsweise jeweils an einem Wochentag – ist ein Angebot am Übergang von ambulanter und stationärer Pflege und Betreuung. Fokussiert die Alterspolitik in erster Linie ambulante und stationäre Formen der Pflege und Betreuung, wird in der vorliegenden Untersuchung von einer Ausrichtung auf Kernaufgaben gesprochen.

2) *Erweiterte Ausrichtung:* Kennzeichnend für eine erweiterte alterspolitische Ausrichtung ist eine Weiterentwicklung und Diversifizierung der Angebote wie z.B. die Förderung und

Umsetzung von selbstständigen Wohnformen (z.B. mit Servicedienstleistungen) oder eine altersgerechte Sozialraumgestaltung (z.B. Quartierentwicklung).

3) *Umfassende Ausrichtung:* In Ergänzung zu den Kernaufgaben und zur erweiterten Orientierung ist die umfassende Ausrichtung der Alterspolitik durch eine gezielte Förderung der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe älterer Menschen gekennzeichnet wie z.B. den systematischen Einbezug von älteren Menschen in alterspolitische Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse, die gezielte Förderung verschiedenster Formen des Austausches und der kulturellen Teilhabe, die Unterstützung von Projektideen interessierter Bürger/innen und Akteure oder eine Berücksichtigung der Kriterien zur Altersfreundlichkeit der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie (resp. World Health Organisation WHO).

Die folgenden Kurzportraits enthalten eine Übersicht über die inhaltliche Ausrichtung der Alterspolitik in den 15 untersuchten Städten und Gemeinden. Die Darstellung erfolgt nach der Größe der Gemeinden.

Glarus (ca. 12'400 Einwohner/innen)

Die Ausrichtung der Alterspolitik der Gemeinde Glarus ist in ein Generationenleitbild mit einer Vielzahl von Maßnahmen eingebunden, was Ausdruck eines breiten, übergenerationellen Verständnisses von Alterspolitik ist. Dabei ist der Fokus der Alterspolitik auf den Grundsatz „ambulant vor stationär" ausgerichtet. Insgesamt kann von einer *erweiterten Ausrichtung* der Alterspolitik gesprochen werden.

Wallisellen (ca. 15'400 Einwohner/innen) **/ Dietlikon** (ca. 7'600 Einwohner/innen) **/ Wangen-Brüttisellen** (ca. 7'600 Einwohner/innen)

Die Alterspolitik der Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen ist durch eine verbindliche *regionale Kooperation* geprägt. Die interkommunale Zusammenarbeit bezieht sich auf das Grundangebot der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung. Dies entspricht einer *Ausrichtung auf Kernaufgaben.* Eine *erweiterte Ausrichtung* mit der Förderung von Wohnangeboten mit Serviceleistungen wird in den drei Gemeinden voneinander unabhängig entwickelt.

Gossau (ca. 18'100 Einwohner/innen)

Die Alterspolitik ist durch zweierlei Merkmale gekennzeichnet. Einerseits beschränken sich die verantwortlichen politischen Gremien auf ihre *Kernaufgaben.* Andererseits decken die beteiligten verwaltungsexternen Akteure und Anbietenden ein breites Spektrum an Aufgaben ab, von Wohnangeboten über verschiedene Dienstleistungen bis zu politisch-strategischen Initiativen. Somit sind Ansätze einer *erweiterten Ausrichtung* der Alterspolitik erkennbar.

Aarau (ca. 20‘400 Einwohner/innen)

Die Alterspolitik orientiert sich konsequent an den strategischen Schwerpunkten mit entsprechenden Leitsätzen und Maßnahmen. Es besteht eine breite Abdeckung altersrelevanter Themen, an denen kontinuierlich gearbeitet wird. Aufgrund dieses differenzierten Verständnisses kann von einer *umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik* gesprochen werden.

Riehen (ca. 20‘800 Einwohner/innen)

Auf Basis der Pflegeberatung haben sich Ressourcen und Angebote schrittweise erweitert. Die Finanzierung erfolgt über Leistungsbeiträge an die erbringenden Institutionen, aber auch mittels Beiträge an Private, welche Angehörige zu Hause betreuen. Weiter unterstützt die Gemeinde Bestrebungen zur Aktivierung der Zivilgesellschaft und diskutiert den Einbezug und die Sensibilisierung der älteren Bevölkerung insbesondere im Rahmen des Projekts 60plus. Bezüglich der Ausrichtung der Alterspolitik kann von einem *Übergang zu einer umfassenden Ausrichtung* gesprochen werden.

Rapperswil-Jona (ca. 26‘700 Einwohner/innen)

Die Ausrichtung kann als *erweitert* bezeichnet werden. Hierfür sprechen die aktuellen Legislaturziele zum Thema „Gesundheit und Alter“ sowie verschiedene Maßnahmenpapiere und Schwerpunkte. Als Beispiele können die Maßnahmen zu den Themenbereichen „Langzeitpflege für unter 65-Jährige“, „Neue Wohnformen“ und insbesondere die Umsetzung eines Pflegezentrums mit angrenzenden Alterswohnungen inkl. Serviceleistungen genannt werden.

Kriens (ca. 27‘200 Einwohner/innen)

Neben dem Grundangebot an ambulanter und stationärer Versorgung werden im Rahmen einer Gesamtstrategie die Leistungen im Wohnbereich (Wohnen mit Serviceleistungen bis zu dezentralen Pflegewohngruppen) erweitert und durch die Krienser Informationsstelle Gesundheit mit präventiven Angeboten verknüpft und koordiniert. Daher kann die Ausrichtung als *erweitert* bezeichnet werden.

Emmen (ca. 29‘300 Einwohner/innen)

Der Fokus liegt auf dem Grundangebot der ambulanten und stationären Versorgung, d.h. auf den Kernaufgaben. Durch die Schaffung von Rahmenbedingungen für betreutes Wohnen (ca. 150-200 Wohnungen mit Dienstleistungsangeboten) sind bereits Ansätze einer *erweiterten Ausrichtung* erkennbar.

Chur (ca. 34‘500 Einwohner/innen)

Die Alterspolitik soll in Zukunft über das Grundangebot ambulanter und stationärer Versorgung hinausgehen. Es kann von einer *erweiterten Ausrichtung der Alterspolitik* gesprochen werden. Mit der Orientierung an den WHO-Kriterien bei der Erarbeitung des neuen Alterskonzepts zeigen sich bereits *Ansätze einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik*.

Schaffhausen (ca. 35‘900 Einwohner/innen)

Die Alterspolitik ist *umfassend* ausgerichtet. Das Grundangebot ambulanter und stationärer Versorgung wird mit Wohnangeboten und einer Ausrichtung auf die Quartiere mit ihren je spezifischen Konstellationen kombiniert. Die Entscheidung, die Heime bei der Stadt zu behalten, wurde mit der Konzeption von Quartierdienstleistungszentren und dem Aufbau einer verwaltungsinternen Geschäftsleitung verknüpft. Diese Ressourcen wurden mit einer Stabstelle Quartierentwicklung ergänzt.

Köniz (ca. 40‘000 Einwohner/innen)

Im aktuellen wie im geplanten Alterskonzept sind die Themen Pensionsalter, Pflege und Betreuung zu Hause, Wohnen, Information und Kommunikation, soziale Kontakte, Mobilität, Sicherheit, Kultur/Bildung/Sport, finanzielle Sicherheit, Migration und Freiwilligenarbeit vertreten. Verschiedene Umsetzungsschritte deuten darauf hin, dass sich die Umsetzung im *Übergang zu einer umfassend ausgerichteten Alterspolitik* befindet.

St.Gallen (ca. 75‘300 Einwohner/innen)

Die im Planungsbericht 2010-2025 präsentierte Alterspolitik ist auf den stationären und den ambulanten Bereich fokussiert. Gleichzeitig wird den Anliegen der Bevölkerung einen hohen Stellenwert bei der Planung neuer Projekte beigemessen und die Verantwortlichen unterstützen aktuelle Themen wie die Weiterentwicklung und Diversifizierung von Wohnangeboten. Die Ausrichtung der Alterspolitik konzentriert sich somit mehrheitlich auf die *Kernaufgaben*. Für die Zukunft existieren verschiedene Hinweise für die Ausrichtung auf eine erweitere Alterspolitik (z.B. im Bereich der Wohnangebote).

Luzern (ca. 81‘100 Einwohner/innen)

Die Luzerner Alterspolitik trägt die Merkmale einer *umfassenden Ausrichtung*. Nebst der Versorgung der älteren Bevölkerung stehen Anliegen wie die Quartierentwicklung und die Beteiligung älterer Menschen am öffentlichen Leben im Fokus.

Winterthur (ca. 106‘800 Einwohner/innen)

Bei der Gestaltung der Alterspolitik kann von einer *umfassenden Ausrichtung* gesprochen werden. Die Altersplanung weist auf ein breites Verständnis von Alterspolitik hin, die nicht nur Angebote der ambulanten und stationären Versorgung sowie des Wohnens mit Serviceleistungen, sondern auch die Lebenssituation und die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe älterer Menschen in den Blick nimmt. Die Ausrichtung auf die Kooperation zwischen verschiedensten Akteuren, die generationenübergreifende Sicht auf das Altern sowie eine hohe Bedeutung des Stadtkreisbezuges stützen diese Einschätzungen.

Basel (ca. 168‘600 Einwohner/innen)

Die Ausrichtung der Alterspolitik der Stadt Basel berücksichtigt bereits die Bedürfnisse von Personen, die 55 Jahre und älter sind. Die einzelnen Themen werden dabei auf die Besonderheiten der beiden Gemeinden und auch auf die Unterschiede der Quartiere der Stadt heruntergebrochen. Die Angebotspalette ist sehr breit und vielfältig, u.a. werden wie in Riehen die pflegenden Angehörigen fachlich und finanziell unterstützt und die Vernetzung mit verschiedensten Akteuren und der Bevölkerung gezielt gefördert. Es existiert eine aktive Vernetzungskultur. Die Leitlinien werden alle vier Jahre auf der Grundlage einer Bevölkerungsbefragung festgelegt. Insgesamt kann von einer *umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik* gesprochen werden.

In der folgenden *Tabelle 8* werden die Kurzbezeichnungen der gefundenen alterspolitischen Ausrichtungen in einem Überblick zusammengefasst.

Tabelle 8: Übersicht über die Ausrichtung der Alterspolitik

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*inhaltliche Ausrichtung der Alterspolitik*
Glarus	ca. 12'400	erweiterte Ausrichtung
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15'400 ca. 7'600 ca. 7'600	interkommunale Kooperation
Gossau	ca. 18'100	Fokus auf Kernaufgaben
Aarau	ca. 20'400	umfassende Ausrichtung
Riehen	ca. 20'800	Übergang zu einer umfassenden Ausrichtung
Rapperswil-Jona	ca. 26'700	erweiterte Ausrichtung
Kriens	ca. 27'200	erweiterte Ausrichtung
Emmen	ca. 29'300	Fokus auf Kernaufgaben
Chur	ca. 34'500	Übergang zu einer umfassenden Ausrichtung
Schaffhausen	ca. 35'900	umfassende Ausrichtung
Köniz	ca. 40'000	Übergang zu einer umfassenden Ausrichtung
St.Gallen	ca. 75'300	Fokus auf Kernaufgaben
Luzern	ca. 81'100	umfassende Ausrichtung
Winterthur	ca. 106'800	umfassende Ausrichtung
Basel	ca. 168'600	umfassende Ausrichtung

Die tabellarische Ansicht der inhaltlichen Ausrichtung der Alterspolitik nach der dargestellten Klassifikation zeigt, dass in fünf der 15 untersuchten Städte und Gemeinden von einer *umfassenden Orientierung* und im Fall von drei Städten / Gemeinden von einem *Übergang zu einer umfassenden Ausrichtung* gesprochen werden kann. Somit vertreten über die Hälfte der untersuchten Städte und Gemeinden eine Alterspolitik, die wesentlich über die Kernaufgaben im Bereich der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung hinausgeht und die kulturelle und gesellschaftliche Teilhabe älterer Menschen systematisch fördert resp. zu fördern beginnt.

Weitere drei Städte und Gemeinden verfolgen den Ansatz einer *erweiterten Versorgung*, der ebenfalls über die Kernaufgaben im Bereich der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung hinausreicht und ein integriertes, durchlässiges und kundenorientiertes Angebot im Zentrum hat.

Drei Städte und Gemeinden richten ihre Alterspolitik primär auf die *Kernaufgaben* mit dem Fokus auf die ambulante und stationäre Pflege und Betreuung aus. In allen drei Städten und Gemeinden sind Hinweise auf eine erweiterte Ausrichtung der Alterspolitik erkennbar.

In einem Fall ist eine *interkommunale Kooperation* zwischen drei mittelgroßen Gemeinden festzustellen. Diese verbindliche Zusammenarbeit bezieht sich in erster Linie auf die ambulante und stationäre Pflege und Betreuung. Diese spezifische Form der Ausrichtung der Alterspolitik betrifft die beiden kleinsten Gemeinden sowie die viertkleinste Gemeinde, die an dieser Untersuchung teilgenommen haben.

In der untersuchten Stichprobe bestehen Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Ausrichtung der Alterspolitik: Größere Städte tendieren dazu, ihre Alterspolitik eher umfassend zu gestalten.

5.2 Personelle Ressourcen für die Planung und Umsetzung

Zur Planung und Umsetzung der kommunalen Alterspolitik bedarf es in einem bestimmten Umfang personelle Ressourcen innerhalb der kommunalen Verwaltung und bei den politischen Verantwortungsträgerinnen bzw. Verantwortungsträger/innen. Um einschlägige Projekte realisieren zu können, sind ebenfalls finanzielle Ressourcen notwendig.

Die folgende *Tabelle 9* gibt einen Überblick über die personellen Ressourcen, die zum Zeitpunkt der Erhebung in den untersuchten Städten und Gemeinden auf *exekutiver* sowie auf *strategischer Ebene* für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik zur Verfügung standen. Da im Rahmen der vorliegenden Untersuchung keine Detailanalyse der nach Aufgaben zugeordneten Pensen möglich war, handelt es sich bei den dargestellten Angaben um Schätzwerte, diese haben Orientierungscharakter und sind mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 9: Personelle Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*geschätzte Stellenressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik (exekutive und strategische Ebene)*
Glarus	ca. 12'400	5%-10%
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15'400 ca. 7'600 ca. 7'600	10% 5% 10%
Gossau	ca. 18'100	25%
Aarau	ca. 20'400	105%
Riehen[8]	ca. 20'800	>50%
Rapperswil-Jona	ca. 26'700	40%
Kriens	ca. 27'200	30%
Emmen	ca. 29'300	5%
Chur	ca. 34'500	80%
Schaffhausen	ca. 35'900	85%
Köniz	ca. 40'000	25%
St.Gallen	ca. 75'300	50%
Luzern[9]	ca. 81'100	>100% (mehrere Stellen)
Winterthur	ca. 106'800	40%
Basel[10]	ca. 168'600	>100% (mehrere Stellen)
Durchschnitt		*ca. 45%*

In den untersuchten Städten und Gemeinden wurden zu den Interviewzeitpunkten im Frühsommer 2015 bei einer durchschnittlichen Kommunengröße von ca. 42'800 Einwohnerinnen und Einwohnern im Durchschnitt etwa 45 Stellenprozente für die Planung und Umsetzung

[8] Da zu den personellen Ressourcen der Gemeinde Riehen für strategische Aufgaben auf kommunaler Ebene keine spezifischen Angaben vorliegen, schätzt das Projektteam der HSLU SA die zur Verfügung stehenden kommunalen Ressourcen auf exekutiver und strategischer Ebene auf insgesamt >50 Stellenprozente ein.

[9] Anhand der Angaben aus dem Interview und den Nachbefragungen lässt sich der Personalaufwand in der Stadt Luzern nicht exakt nach strategisch-exekutiven und operativen Tätigkeiten trennen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass für ersteren Bereich – die Planung und Gestaltung – mehr als 100 Stellenprozente zur Verfügung stehen.

[10] Bei den validierten Angaben zu den in der Stadt Basel aufgewendeten Personalressourcen finden sich keine genauen Hinweise zu den Stellenprozenten. Aufgrund der Tatsache, dass verschiedene Stellen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik zuständig sind und eine etablierte Kooperation zwischen diesen erfolgt, ist anzunehmen, dass es sich um mehr als eine Vollzeitstelle handelt. Der Wert wurde daher vom Projektteam auf >100 festgelegt.

der Alterspolitik aufgewendet. Zum Teil bestehen zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede. Während die Städte Aarau und Riehen mit ihren etwa 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ca. 105 bzw. über 50 Stellenprozente zur Verfügung haben, handelt es sich in Emmen mit ca. 29'300 Einwohnerinnen und Einwohnern um etwa fünf Stellenprozente oder in Winterthur mit ca. 106'800 Einwohnerinnen und Einwohnern um 40 Stellenprozente. Abgesehen von solchen Ausnahmen wachsen die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen tendenziell mit der Größe der Kommunen. Aufgrund der Datenlage und der Vergleichbarkeit der Daten sind diese Ergebnisse mit gebotener Vorsicht zu interpretieren. Dies gilt insbesondere auch für die im Folgenden dargestellten Hinweise auf mögliche Zusammenhänge.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Formen der Ausrichtung der Alterspolitik zeigt ein Vergleich der Stellenressourcen, dass Städte wie Riehen und Chur, die sich im Übergang zu einer umfassenden Alterspolitik befinden, gemessen an ihrer Größe viele Ressourcen zur Verfügung haben – über 50 resp. 80 Stellenprozente. Dies erstaunt zunächst. Andererseits erscheint es jedoch auch plausibel, dass zur gezielten Weiterentwicklung und Neukonzipierung eines Aufgabenbereichs ein erhöhter Einsatz von Ressourcen über einen bestimmten Zeitraum notwendig ist.

Im Weiteren wird deutlich, dass die Städte Aarau, Basel, Luzern und Schaffhausen, die durch eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik charakterisiert sind, wesentlich mehr Stellenressourcen einsetzen als Kommunen mit einer Ausrichtung der Alterspolitik auf die Kernaufgaben oder mit einer erweiterten Ausrichtung. Trotz aller Vorbehalte an die Vergleichbarkeit der Angaben zu den Stellenressourcen und dem Einfluss der Einwohnerzahl kann gefolgert werden, dass die Städte mit einer umfassenden Alterspolitik mehr personelle Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik einzusetzen scheinen als die übrigen Städte und Gemeinden.

5.3 Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung

Die Gestaltung der Alterspolitik ist eine anspruchsvolle Querschnittaufgabe die soziale, gesundheits-, bildungs-, familienbezogene, bauliche, kulturelle, räumliche, verkehrstechnische oder rechtliche Problemstellung umfasst. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern die städtischen Administrationen die Planung und Gestaltung der Alterspolitik innerhalb der Verwaltung koordinieren. Bestehen institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienstabteilungen oder Departementen in Form von stehenden Querschnittgremien, Arbeits- oder Fachgruppen? Oder findet die Zusammenarbeit eher punktuell und fallbezogen statt?

Die *Tabelle 10* zeigt, dass im Bereich der Alterspolitik in sieben der 15 untersuchten Städte und Gemeinden von institutionalisierten, abteilungsübergreifenden Formen der Zusammenarbeit gesprochen werden kann.

Dabei wurde in der Gemeinde Glarus mit ihren ca. 12'400 Einwohnerinnen und Einwohnern die Zusammenarbeit innerhalb des Gemeinderats (Exekutive), die aufgrund der kommunalen Verwaltungsstrukturen ausgeprägt von operativen Aufgaben geprägt ist, als eine institutionalisierte Form bezeichnet. Im Fall der Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen liegt eine interkommunale Kooperation vor.

In Bezug auf die Form der verwaltungsinternen Zusammenarbeit zeigt sich, dass größere Gemeinden und Städte im Bereich der Altersplanung und -gestaltung zu institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit innerhalb der kommunalen Verwaltung tendieren. Ebenso fällt auf, dass die Städte mit einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik die Departementsübergreifende Kooperation stärker institutionalisiert haben. Mit Ausnahme der Stadt Luzern, welche demnächst eine entsprechende Arbeitsgruppe plant, ist die Abteilungsübergreifende Zusammenarbeit in den übrigen Städten dieses Typs bereits etabliert.

Tabelle 10: Ämterübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Art der ämterübergreifenden Zusammenarbeit*
Glarus	ca. 12'400	(institutionalisiert)
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15'400 ca. 7'600 ca. 7'600	interkommunale Zusammenarbeit
Gossau	ca. 18'100	institutionalisiert
Aarau	ca. 20'400	institutionalisiert
Riehen	ca. 20'800	situativ
Rapperswil-Jona	ca. 26'700	situativ
Kriens	ca. 27'200	situativ
Emmen	ca. 29'300	situativ
Chur	ca. 34'500	situativ
Schaffhausen	ca. 35'900	institutionalisiert
Köniz	ca. 40'000	institutionalisiert
St.Gallen	ca. 75'300	situativ
Luzern	ca. 81'100	situativ
Winterthur	ca. 106'800	institutionalisiert
Basel	ca. 168'600	institutionalisiert

5.4 Netzwerkkultur und Art der Netzwerkkooperation

In der Schweiz besteht eine lange Tradition, dass die Exekutive für die Planung und Gestaltung von Staatsaufgaben wie der Alterspolitik beratende Fachkommissionen einsetzt. Diese Kommissionen haben in der Regel den Auftrag, in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Verwaltungsabteilungen fachlich begründete und zugleich politisch konsens- und tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Derartige Fachkommission werden häufig von einem Mitglied der Exekutive geleitet und die Zusammensetzung der Teilnehmer/innen ist möglichst breit abgestützt; nebst Vertreter/innen der Kommunalverwaltung werden Anbieter/innen, Leiter/innen von einschlägigen Fachstellen oder Einrichtungen, Fachpersonen, Vertreter/innen von Interessenverbänden und Betroffene in diese Fachkommissionen berufen. In Ergänzung zu diesen formellen Netzwerken zur Planung und Gestaltung der Alterspolitik finden sich gemäß Zweifel (2014) weitere Formen von Netzwerkkooperationen. Die Autorin unterscheidet im Bereich der Alterspolitik folgende Netzwerktypen:

- 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 die Erarbeitung von Leitbildern oder Maßnahmenplänen.
- Das *Dienstleistungsnetzwerk* setzt sich in der Regel aus privaten Anbietenden 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.
- 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 und 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 vergleichende Übersicht in *Tabelle 11* zeigt, dass in zwölf der 15 untersuchten Städten Behördennetzwerke bestehen, welche die Alterspolitik mitgestalten. In neun dieser Städte existieren gleichzeitig Dienstleistungsnetzwerke; Emmen und Glarus verfügen ausschließlich über ein Behördennetzwerk und in Aarau finden sich in Ergänzung des Behördennetzwerkes gleichzeitig thematische Netzwerke. In Winterthur sind ausschließlich Dienstleistungsnetzwerke anzutreffen. Insgesamt bestehen in zwölf der 15 befragten Städte Dienstleistungsnetzwerke. Netzwerke mit formellem Auftrag und Charakter sind somit stark vertreten und gehören in der Regel zur Gestaltung der Alterspolitik in den untersuchten Städten und Ge-

meinden. Die weitreichende Bedeutung von Behördennetzwerken ist wie bereits erwähnt ein Ausdruck der politischen Kultur in der Schweiz; sie kann auch als Ausdruck der direkten Demokratie gewertet werden in welcher den Bürgerinnen und Bürgern eine Reihe von direkten Möglichkeiten der politischen Einflussnahme gewährt werden.

Dass Dienstleistungsnetzwerke in der kommunalen Alterspolitik ebenfalls von großem Belang sind, hängt wesentlich mit dem Sachverhalt zusammen, dass viele Angebote, insbesondere im Bereich der Pflege und Betreuung, von privaten Anbietern getragen werden. Die Abstimmung zwischen den privaten Leistungserbringern und den staatlichen Organen ist eine Daueraufgabe der politischen Gestaltung im Bereich der Alterspolitik.

Im Weiteren fällt auf, dass thematische Netzwerke – mit Ausnahme der regionalen Kooperation in Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen – tendenziell in den Städten durch die Verwaltung koordiniert werden, die eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik (vgl. *Kapitel 5.1*) im Fokus haben. Möglicherweise führt die Ausrichtung der Alterspolitik auf einen Lebenswelt-, Sozialraum- und Quartierbezug sowie auf eine systematische Förderung der Beteiligung der älteren Menschen am öffentlichen Leben und in der Mitgestaltung der städtischen Alterspolitik dazu, dass sich vermehrt Personen in Netzwerken zu verschiedensten Themen engagieren. In *Kapitel 6* zu den Beteiligungsformen wird diese Vermutung zu prüfen sein.

Tabelle 11: Verwaltungsübergreifende Netzwerke und Netzwerkkooperationen

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Art der Netzwerkkooperation*
Glarus	ca. 12‘400	☒ Behördennetzwerk ☐ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15‘400 ca. 7‘600 ca. 7‘600	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke
Gossau	ca. 18‘100	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
Aarau	ca. 20‘400	☒ Behördennetzwerk ☐ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke
Riehen	ca. 20‘800	☐ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke
Rapperswil-Jona	ca. 26‘700	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
Kriens	ca. 27‘200	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke
Emmen	ca. 29‘300	☒ Behördennetzwerk ☐ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
Chur	ca. 34‘500	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Art der Netzwerkkooperation*
Schaffhausen	ca. 35‘900	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke
Köniz	ca. 40‘000	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
St.Gallen	ca. 75‘300	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
Luzern	ca. 81‘100	☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke
Winterthur	ca. 106‘800	☐ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke
Basel	ca. 168‘600	☐ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke

5.5 Alterspolitisches Steuerungsverständnis

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob und inwiefern sich die untersuchten Städte und Gemeinden in ihrem politisch-administrativen Steuerungsverständnis unterscheiden. Es werden drei unterschiedliche Steuerungs- oder Gestaltungsverständnisse (vgl. *Kapitel 4.1*) differenziert:

a) Das *klassische Steuerungsverständnis* oder *traditionelle Modell der öffentlichen Verwaltung* betont gemäß Schubert (2015) und Osborne (2010) vor allem die rechtlichen Grundlagen und fokussiert auf administrative Richtlinien. Die kommunalen Politiken und ihre Umsetzungen werden bürokratisch umklammert, so dass kaum interpretative Spielräume und Gelegenheiten zur Partizipation von Interessen- und Anspruchsgruppen bestehen. Im Zentrum stehen eine Orientierung am gesetzlichen Auftrag, eine Steuerung der Leistungserbringung mittels Weisungen und eine Objektfinanzierung. Die öffentliche Verwaltung tritt als „klassische" Auftraggeberin und Finanziererin auf.

b) *New Public Management* hielt im Laufe der Neunzigerjahre Einzug (Schubert 2015, Schedler & Proeller 2011). Die Richtlinien der öffentlichen Verwaltung wurden dabei ökonomisiert und es wurden betriebswirtschaftliche Managementinstrumente aus dem marktwirtschaftlichen Sektor übertragen. Von den Anbietenden der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt. Die Vergabe öffentlicher Mittel wird in diesem Modell über Leistungsverträge und Leistungsvereinbarungen gesteuert. Dienstleistungen werden von der Kostenseite her gesteuert und von der Ergebnisseite her evaluiert werden.

c) *New Public Governance* fördert den Ausbau von lokalen Arenen der Partizipation, in denen der gegenseitige Austausch der öffentlichen und privaten Akteure gefördert wird. Charakteristisch für den Ansatz der New Public Governance ist u.a.:

   - Pflege eines regelmäßigen Austausches und regelmäßiger Beziehungen zu verschiedenen Akteuren (staatliche Stellen, Anbieter/innen, aktive Bürger/innen, Interessengruppen etc.)
   - Steuerung über regelmäßige Kommunikation
   - verschiedene Formen der verbindlichen Zusammenarbeit
   - hohe Anzahl und Vielfältigkeit der involvierten Akteure
   - laufende Reflexion der staatlichen Akteure über ihre Rolle bei der Dienstleistungserstellung
   - Mobilisierung privater Ressourcen (z.B. Stiftungen, Wohnbaugenossenschaften).

In den folgenden Kurzportraits werden wichtige Elemente der Steuerungsverständnisse der Städte und Gemeinden präsentiert.

Glarus (ca. 12'400 Einwohner/innen)

Das Steuerungsverständnis der kommunalen Verwaltung ist einerseits durch die Idee der „schlanken Organisation", aber auch durch den Grundsatz der aktiven Teilnahme der Bevölkerung geprägt. Wichtige Rahmenbedingung ist dabei das Faktum, dass die Gemeinde nur gut 12'000 Einwohnerinnen und Einwohner/innen umfasst und die Verantwortlichen daher die Einwohner/innen gut kennen und somit niederschwellige Zugänge haben. Bemühungen um eine kontinuierliche Professionalisierung der Steuerungsprozessesse sind ausgesprochen und erkennbar. Die Steuerung erfolgt in der Regel über Leistungsverträge, weshalb insbesondere eine Orientierung am *New Public Management* erkennbar ist.

Wallisellen (ca. 15'400 Einwohner/innen) **/ Dietlikon** (ca. 7'600 Einwohner/innen) **/ Wangen-Brüttisellen** (ca. 7'600 Einwohner/innen)

Beim Steuerungsverständnis der drei kommunalen Verwaltungen sind wesentliche Elemente von *New Public Governance* auszumachen. Akteure aus den Gemeinden, private Anbietende und Interessengruppen werden systematisch in die relevanten Gremien und damit in die Entwicklung der Alterspolitik einbezogen. Auch *New Public Management* wird praktiziert, in dem mit Trägerinnen und Trägern bzw. mit Anbieterinnen und Anbietern von Dienstleistungen Leistungsverträge abgeschlossen werden.

Gossau (ca. 18'100 Einwohner/innen)

Die Gossauer Stadtverwaltung verfügt über ein Steuerungsverständnis, welches einerseits auf strategische Aufgaben, andererseits auf den Einbezug verschiedener Akteure ausgerichtet ist. Durch die strategische Verantwortung der Verwaltung und durch die klare Aufgabentrennung zeigen sich Züge eines *„klassischen" Steuerungsverständnisses* und des *New Public Management*.

Aarau (ca. 20'400 Einwohner/innen)

In Bezug auf das Steuerungsverständnis der städtischen Verwaltung ist insbesondere eine Ausrichtung an *New Public Governance* ersichtlich. Mittels alterspolitischer Gremien wie der Koordinationsgruppe Alter Aarau und der Alterskommission findet ein regelmäßiger Austausch mit staatlichen Stellen, Anbietenden, Interessenvertreterinnen bzw. Interessenvertretern und indirekt mit der betroffenen Bevölkerung statt. Zudem ist die Fachstelle Alter mit der kantonalen Fachstelle Alter vernetzt, um mögliche Synergien nutzen zu können.

Riehen (ca. 20'800 Einwohner/innen)

In Riehen sind Orientierungspunkte am *New Public Management* sowie an der *New Public Governance* erkennbar. Einerseits sind die Zuständigkeiten klar verteilt, andererseits wird

zumindest bei den Ausführungsprozessen der Alterspolitik eine Vielzahl von Akteuren mit einbezogen.

Rapperswil-Jona (ca. 26'700 Einwohner/innen)

In Rapperswil-Jona ist eine klare Orientierung am *New Public Management* bzw. an einer Trennung zwischen Staat und Privaten erkennbar. Das Ressort Gesundheit und Alter übernimmt die Führung und die Koordination in der Altersarbeit, es setzt die Ziele und ist zuständig für die Leistungsvereinbarungen mit der Stiftung RaJoVita sowie für das Controlling.

Kriens (ca. 27'200 Einwohner/innen)

In der Gemeinde Kriens ist eine Orientierung am *New Public Management* mit Leistungsverträgen sichtbar, es sind aber auch Ansätze zu einer *New Public Governance* auszumachen. Der Austausch und die Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren wie der Spitex, Pro Senectute und privaten Wohnbaufirmen wird gepflegt, es werden beispielsweise gemeinsam Konzepte entwickelt und umgesetzt (Krienser Informationsstelle Gesundheit KIG, Wohnbaugenossenschaft mit spezifischen Angeboten).

Emmen (ca. 29'300 Einwohner/innen)

In der Gemeinde Emmen sind ein *„klassisches" Steuerungsverständnis* sowie eine gewisse Ausrichtung am NPM erkennbar. Die Gemeindeverwaltung orientiert sich im Bereich der Alterspolitik am gesetzlichen Auftrag, wobei diese bei der Bereitstellung von Angeboten primär eine unterstützende, finanzierende Funktion einnimmt. Ein Großteil der Angebote wird von privaten Organisationen und Vereinen bereitgestellt.

Chur (34'500 Einwohner/innen)

In der Stadt Chur ist eine Orientierung am *New Public Management* bzw. an einer Trennung zwischen Staat und Privaten auszumachen. Die Stadt hat eine Steuerung via Leistungsvereinbarungen implementiert. Bezüglich der Pflegefinanzierung spielt die Kennzahlenorientierung (Controlling) eine wichtige Rolle.

Schaffhausen (ca. 35'900 Einwohner/innen)

Das Steuerungsverständnis der Stadtverwaltung Schaffhausen kann als pluralistisch und polyzentrisch beschrieben werden. Es orientiert sich neben Elementen des *New Public Managements* (Leistungsverträge) an einer *New Public Governance*, die auf Vernetzung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, aber auch mit weiteren Akteuren wie Fachkommissionen, privaten Heimen, dem Rentnerverband und der Quartierbevölkerung setzt.

Köniz (ca. 40'000 Einwohner/innen)

Betreffend das Steuerungsverständnis finden sich Merkmale der *New Public Governance*; dies besonders durch den Einbezug aller Anbietenden im Altersbereich bei der Alters- und Gesundheitskonferenz. Dieser Steuerungsform sind jedoch Grenzen gesetzt, da seit der Einführung der Subjektfinanzierung die Steuerung der Dienstleistungen vorwiegend durch den Kanton geschieht. Insofern findet sich hier ein Element des *New Public Management*.

St.Gallen (ca. 75'300 Einwohner/innen)

Gestützt auf den Planungsbericht und aufgrund der Anliegen aus der Bevölkerung werden in drei Arbeitsgruppen sowie im Ausschuss der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen Prioritäten diskutiert. Die Entscheidung für die Umsetzung vorgeschlagener Maßnahmen liegt bei der Amtsleitung oder – je nach finanziellen Folgen – beim Stadtrat. Dahinter steht ein liberales Verständnis von Sozialpolitik und der Subsidiarität wird eine hohe Bedeutung zugemessen. Das Steuerungsverständnis im Bereich der Alterspolitik ist vor allem durch eine *klassische Verwaltungstätigkeit* und *das New Public Management* geprägt. Ebenfalls sind einzelne Elemente der *New Public Governance* erkennbar.

Luzern (ca. 81'100 Einwohner/innen)

Das Steuerungsverständnis der kommunalen Verwaltung orientiert sich an der *New Public Governance*, enthält aber auch Elemente des *New Public Management*. Dem Einbezug einer Vielzahl von Akteuren auf verschiedensten Ebenen und insbesondere der Zivilgesellschaft wird eine große Bedeutung beigemessen. Die Steuerung verschiedener Dienstleistungen erfolgt zudem über verschiedene Leistungsverträge.

Winterthur (ca. 106'800 Einwohner/innen)

Beim Steuerungsverständnis der Stadtverwaltung finden sich Hinweise für *New Public Governance*. Zum einen deutet die enge Verbindung der Verwaltung (Fachstelle Entwicklung / Altersarbeit; Stadtrat) mit dem Verein Altersforum mit dessen breiter Vertretung von Anbietenden darauf hin. Weitere Hinweise geben die umfassende Ausrichtung der Alterspolitik und die breite Vernetzung mit verschiedensten Akteuren.

Basel (ca. 168'600 Einwohner/innen)

Das Steuerungsverständnis der kommunalen Verwaltung ist von einem zusammenarbeitsbezogenen Verhältnis geprägt, mit regelmäßigem Austausch zwischen staatlichen Stellen,

Anbietenden und privaten Finanziererinnen und Finanzierern, auch im Rahmen des Vereins 55plus. Insgesamt finden sich verschiedene Hinweise *New Public Governance*.

Die folgende *Tabelle 12* gibt eine Übersicht über das Steuerungsverständnis der Verwaltungen in den untersuchten Städten und Gemeinden.

Die tabellarische Darstellung zeigt, dass sich das Steuerungsmodell im Rahmen von New Public Management in nahezu allen Städten und Gemeinden durchgesetzt hat. In zwölf von 15 Städten und Gemeinden finden sich entsprechende Hinweise. Besonders interessant ist die Frage, in welchen Städten und Gemeinden sich im Bereich der Alterspolitik Elemente von New Public Governance finden lassen, da dieser Steuerungsmodus als der neuste und innovativste bezeichnet werden kann. In zehn der 15 untersuchten Städte und Gemeinden existieren Hinweise auf New Public Governance. Ähnlich wie bei bereits vorgestellten Beobachtungsdimensionen zeigt sich, dass New Public Governance in größeren Städten häufiger vorkommt. Der gleiche Befund trifft auch auf die Städte und Gemeinden mit einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik zu.

Tabelle 12: Steuerungsverständnis im Bereich der Alterspolitik in Städten und Gemeinden

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Steuerungsverständnis*
Glarus	ca. 12'400	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☐ New Public Governance
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15'400 ca. 7'600 ca. 7'600	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
Gossau	ca. 18'100	☒ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☐ New Public Governance
Aarau	ca. 20'400	☐ „klassische Steuerung" ☐ New Public Management ☒ New Public Governance
Riehen	ca. 20'800	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
Rapperswil-Jona	ca. 26'700	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☐ New Public Governance
Kriens	ca. 27'200	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
Emmen	ca. 29'300	☒ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☐ New Public Governance
Chur	ca. 34'500	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☐ New Public Governance
Schaffhausen	ca. 35'900	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
Köniz	ca. 40'000	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
St.Gallen	ca. 75'300	☒ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
Luzern	ca. 81'100	☐ „klassische Steuerung" ☒ New Public Management ☒ New Public Governance
Winterthur	ca. 106'800	☐ „klassische Steuerung" ☐ New Public Management ☒ New Public Governance
Basel	ca. 168'600	☐ „klassische Steuerung" ☐ New Public Management ☒ New Public Governance

5.6 Gestaltungsmuster der Alterspolitik

Die vergleichenden Übersichten wichtiger Aspekte der politisch administrativen Gestaltung der Alterspolitik in den oben stehenden Abschnitten machen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede (1) in der Ausrichtung der Alterspolitik, (2) den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen, (3) der Art der verwaltungsinternen Zusammenarbeit, (4) den Koopera-

tions- und Vernetzungsformen mit wichtigen Akteuren über die Verwaltung hinaus sowie (5) mit dem generellen Steuerungsverständnis in den untersuchten Städten und Gemeinden deutlich.

Im Folgenden wird versucht, diese einzeln betrachteten Gestaltungsaspekte zu Typen oder Mustern mit ähnlichen Merkmalen zusammenzufassen. Mit diesem Vorgehen lassen sich *fünf verschiedene Gestaltungsmuster der Alterspolitik* unterscheiden. In Tabelle 13 findet sich ein Überblick über zentrale Merkmale dieser Gestaltungsmuster.

Tabelle 13: Merkmalsübersicht nach Typen der alterspolitischen Ausrichtung

Gemeinde / Stadt	*Ausrichtung der Alterspolitik*	*Durchschnittliche Stellenressourcen (Schätzwerte)*	*Ämter übergreifende Kooperation*	*Art der Netzwerkkooperation*	*Steuerungsverständnis*
Wallisellen / Dietlikon / Wangen-Brüttisellen	interkommunale Kooperation	ca. 8%	Institutionalisierte interkommunale Zusammenarbeit	Existenz thematischer Netzwerke	Ansätze von New Public Governance
Gossau	Fokus auf Kernaufgaben	ca. 27%	mehrheitlich situative ämterübergreifende Kooperation	formelle Behörden- und Dienstleistungsnetzwerke	New Public Management
Emmen					
St.Gallen					
Glarus	integrierte Versorgung	ca. 27%	mehrheitlich situative ämterübergreifende Kooperation	formelle Behörden- und Dienstleistungsnetzwerke; z.T. thematische Netzwerke	New Public Management (z.T. Ansätze zu New Public Governance)
Rapperswil-Jona					
Kriens					
Riehen	Übergang zu einer umfassenden Ausrichtung	ca. 52%	mehrheitlich situative ämterübergreifende Kooperation	formelle Behörden- und Dienstleistungsnetzwerke	teilweise New Public Governance
Chur					
Köniz					
Aarau	umfassende Ausrichtung	ca. 86%	mehrheitlich institutionalisierte ämterübergreifende Kooperation	Dienstleistungsnetzwerke; meist auch thematische und Behördennetzwerke	New Public Governance (und New Public Management)
Schaffhausen					
Luzern					
Winterthur					
Basel					

Interkommunale Kooperation (mittelgroßer Gemeinden)

Die beiden kleinsten der untersuchten Gemeinden mit ca. je 7'600 Einwohner/innen und die drittkleinste Gemeinde mit etwa 15'400 Einwohner/innen sind zur Planung und Gestaltung der Alterspolitik eine verbindliche interkommunale Kooperation eingegangen, in deren Rahmen insbesondere die ambulante und die stationäre Pflege und Betreuung gemeinsam gestaltet und verantwortet werden. Bei der Umsetzung weiterer alterspolitischer Themen unterscheiden sich die drei Gemeinden voneinander und es bestehen ansatzweise gemeinsame Bestrebungen und Formen der Zusammenarbeit. In der untersuchten Stichprobe existiert mit der Kooperation der Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen nur ein Beispiel dieses Typs, sodass aus analytischer Sicht nicht von einem Typ oder Muster gesprochen werden kann. Da jedoch davon ausgegangen werden kann, dass sich über die untersuchten Städte und Gemeinden hinaus weitere interkommunale Kooperationen finden lassen und dieser Typ für mittelgroße Gemeinden aus fachlicher Sicht als zukunftsweisend betrachtet werden kann, wurde die interkommunale Kooperation der drei Gemeinden im Rahmen dieser Untersuchung als eigenständiger Typ geführt.

Fokus auf Pflege und Betreuung (Kernaufgaben)

Den drei Städten / Gemeinden Gossau (ca. 18'100 Einwohner/innen), Emmen (ca. 29'300 Einwohner/innen) und St.Gallen (ca. 75'300 Einwohner/innen) ist gemeinsam, dass ihre Alterspolitik primär auf die Kernaufgaben Pflege und Betreuung ausgerichtet ist. Die Weiterentwicklung der Angebote und eine erweiterte Ausrichtung der Alterspolitik mit der Stoßrichtung hin zur Förderung selbstständigen Wohnens mit Servicedienstleistungen sind zudem erkennbar.

Integrierte Versorgung

In Rapperswil-Jona und Kriens (beide ca. 27'000 Einwohner/innen) wurden vor einiger Zeit resp. kürzlich Informationsdrehscheiben mit dem Ziel geschaffen, gut zugängliche Informationen zu vielen Themen und Fragen im Altersbereich zur Verfügung zu stellen, Betroffenen und Interessierten einen niederschwelligen Zugang zu entsprechenden Angeboten zu schaffen sowie im Bedarfsfall entsprechende Angebote zu vermitteln. In Glarus (ca. 12'400 Einwohner/innen) wird 2016 mit der Fach- und Informationsstelle Generationen ebenfalls eine entsprechende Informationsdrehscheibe geschaffen. Die genannten Drehscheiben sind Ausdruck eines integrierten Verständnisses, das von einer hohen Durchlässigkeit der Angebote ausgeht und von ambulanter Beratung, möglichst selbstständigen Wohnen mit entsprechenden Unterstützungsleistungen, ambulanter Pflege und Betreuung bis hin zur umfassenden stationären Pflege und Betreuung reicht. Im Zentrum scheint dabei die Orientierung und Ausrichtung der Angebote auf die Perspektive der Nutzer/innen zu sein. Da die Angebote in diesen Städten über das Kernangebot der ambulanten und stationären Pflege

und Betreuung hinausreichen, kann von einer erweiterten alterspolitischen Ausrichtung gesprochen werden.

Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung

Städte und Gemeinden, deren alterspolitische Ausrichtung als umfassend bezeichnet werden kann, zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass in Ergänzung zur Realisierung einer breiten Angebotspalette die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe älterer Menschen systematisch gefördert wird. Ausdruck dieser Förderung kann beispielsweise die Berücksichtigung der entsprechenden Kriterien zur Altersfreundlichkeit der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie (resp. der WHO) sein, der Einbezug der älteren Bevölkerung in für sie relevante kommunale Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse, die Realisierung regelmäßiger Austauschplattformen, die Unterstützung von Projektideen von Bürger/innen oder die konsequente Ausrichtung auf die Sozialräume und Lebenswelten älterer Menschen.

In den Städten Riehen (ca. 20‘800 Einwohner/innen) und Chur (ca. 34‘500 Einwohner/innen) sowie in der Gemeinde Köniz (ca. 40‘000 Einwohner/innen) sind systematische Bestrebungen zu erkennen, ihre Alterspolitik in Richtung einer umfassenden Ausrichtung weiterzuentwickeln. Daher können die beobachteten Entwicklungen in diesen Städten als Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung bezeichnet werden, d.h. es können verschiedene Hinweise auf eine umfassende Ausrichtung beobachtet werden, die jedoch noch nicht über mehrere Jahre etabliert und konsolidiert erscheinen. Neben der fachlichen und finanziellen Unterstützung pflegender Angehöriger unterstützt die Stadt Riehen Bestrebungen zur Aktivierung der Zivilgesellschaft und diskutiert den Einbezug und die Sensibilisierung der älteren Bevölkerung insbesondere im Rahmen des Projekts 60plus. In Chur soll sich die Alterspolitik in Zukunft an den WHO-Kriterien orientieren und das sich in Erarbeitung befindliche Alterskonzept weist auf eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik hin. In der Gemeinde Köniz finden sich im aktuellen wie im geplanten Alterskonzept die Themen Pensionsalter, Pflege und Betreuung zu Hause, Wohnen, Information und Kommunikation, soziale Kontakte, Mobilität, Sicherheit, Kultur / Bildung / Sport, finanzielle Sicherheit sowie Migration und Freiwilligenarbeit und die entsprechenden Umsetzungsschritte deuten darauf hin, dass sich die Entwicklungen im Übergang zu einer umfassend ausgerichteten Alterspolitik befinden.

Umfassende Ausrichtung

Die konsultierten Konzepte und die Befragungen der drei größten Städte Luzern (ca. 81‘100 Einwohner/innen), Winterthur (ca. 106‘800 Einwohner/innen) und Basel (ca. 168‘600 Einwohner/innen) enthalten verschiedene Hinweise darauf, dass die alterspolitische Ausrichtung dieser Städte als umfassend bezeichnet werden kann. Dies trifft auch auf die beiden mittelgroßen Städte Aarau (ca. 20‘400 Einwohner/innen) und Schaffhausen (ca. 35‘900 Einwohner/innen) zu. In diesen Städten fallen in Ergänzung zu einer thematisch breiten und vielfältigen Orientierung der Alterspolitik insbesondere der Lebenswelt-/Sozialraum- und Quar-

tierbezug sowie die Förderung der Beteiligung der älteren Menschen am öffentlichen Leben und an der Mitgestaltung der städtischen Alterspolitik auf. Unter anderem werden die Beteiligung, der regelmäßige Austausch und die Mitwirkung der älteren Bevölkerung systematisch gefördert wie z.B. durch das Forum60plus in Luzern. Die Städte Aarau und Schaffhausen zeigen zudem, dass eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik nicht nur in großen Städten der deutschen Schweiz realisiert werden kann, sondern auch in mittelgroßen Städten umgesetzt wird. Es wird im Weiteren deutlich, dass diese Städte mehr Personalressourcen für die Gestaltung der Alterspolitik zur Verfügung stellen als andere, in der Regel innerhalb der Verwaltung mittels fest institutionalisierten Gremien ämterübergreifend arbeiten und dass sie in Ergänzung zu formellen Behörden- und Dienstleistungsnetzwerken häufig auch thematische Netzwerke gezielt fördern. Schließlich zeigt sich, dass sich in diesen Städten verschiedene Elemente von New Public Governance finden lassen.

6 Beteiligung und Partizipation im Vergleich

In den folgenden Ausführungen wird der Fokus auf Formen der Beteiligung und Partizipation in den untersuchten Städten und Gemeinden gelegt, die mit dem Themenbereich Alter im Zusammenhang stehen. Es werden insbesondere folgende Aspekte beleuchtet:

a) Welche *Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation* im Themenbereich Alter wurden von den befragten Fachpersonen in den untersuchten Städten und Gemeinden genannt?

b) Handelt es sich bei diesen Beteiligungs- bzw. Partizipationsformen um *formelle oder informelle Verfahren* und findet die Teilnahme direkt oder mittelbar statt? Es soll folglich die Frage geklärt werden, ob Beteiligung und Partizipation im gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen stattfindet oder ob diese über die verpflichtenden Verfahren hinausgeht und von staatlicher Seite systematische Bestrebungen zu deren Förderung bestehen.

c) Welche *Akteure* beteiligen sich bzw. partizipieren? Sind es *Bürger/innen*, z.B. in der Rolle von Adressatinnen und Adressaten, Repräsentantinnen und Repräsentanten oder Freiwilligen, oder handelt es sich um *organisierte Akteure* wie beispielsweise staatliche Institutionen, private Trägerschaften, Anbieter/innen, Vereine.

d) Auf welchen *Partizipationsstufen* können die jeweiligen Beteiligungs- bzw. Partizipationsformen aus der Perspektive des Staatssystems (Teilnahmegewährung) sowie aus der Perspektive der Bürger/innen und organisierten Akteuren (Teilnahme) verortet werden? In Anlehnung an das Stufenmodell der Partizipation (Lüttringhaus 2000, vgl. *Kapitel 4.2*) sollen folglich Aussagen über den Grad der Mitwirkungsmöglichkeiten gemacht werden. Von besonderem Interesse sind informelle Verfahren der Beteiligung und Partizipation und inwiefern sich diese auf die erste Stufe der Information beschränken, die zweite Stufe des Dialogs bzw. der Mitwirkung ermöglichen oder gar die dritte Stufe einer partnerschaftlichen Kooperation bzw. der Mitentscheidung anstreben.

Auf der Grundlage der Interviews mit den zuständigen politischen Verantwortlichen und/oder mit den zuständigen Fachpersonen werden in den folgenden Abschnitten die wesentlichen Eigenschaften der gefundenen Beteiligungs- und Partizipationsformen beschrieben und vergleichend diskutiert.

6.1 Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation

Wie die folgende *Tabelle 14* aufzeigt, wurde im Rahmen der Leitfadeninterviews mit Vertreter/innen der untersuchten Städte und Gemeinden ein breites Spektrum an Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation genannt. Die Darstellung der Aufzählung erfolgt nach Gemeindegröße gemäß BFS (2016c).

Tabelle 14: Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation nach Gemeindegröße

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*von Fachpersonen genannte Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation*
Glarus	ca. 12‘400	- Beteiligungsforen bei Erarbeitung des Generationenleitbildes - regelmässige öffentliche Foren
Wallisellen / Dietlikon / Wangen-Brüttisellen	ca. 15‘400 ca. 7‘600 ca. 7‘600	- Seniorenforum Aktives Alter in Wallisellen - punktuelle Zusammenarbeit der politischen Gemeinde Wallisellen mit organisierten Akteuren - generationenübergreifende Quartierarbeit in Wallisellen - Arbeitsgruppe KISS-Zeitvorsorgemodell in Wallisellen - Kommission JUFAALKU (Jugend, Familie, Alter und Kultur) in Dietlikon - Kommission 60+ in Wangen-Brüttisellen - Einbezug bei der Erarbeitung eines Alterskonzept in Wangen-Brüttisellen
Gossau	ca. 18‘100	- Leistungsvereinbarungen mit externen Akteuren - Austausch- und Vernetzungssitzungen (Stadt, Anbietende) - öffentliche Veranstaltung (Zukunftskafi) - geplanter Einbezug organisierter Akteure bei der Überarbeitung des Altersleitbilds
Aarau	ca. 20‘400	- Alterskommission - Koordinationsgruppe Alter Aarau - Seniorenvertretungen (z.B. Verein FORÄRA) - Arbeitsgruppen - Quartierveranstaltungen (runde Tische)
Riehen	ca. 20‘800	- Mitsprache der Gemeinderätin im Grossen Rat - Leistungscontrolling - Projekt 60plus - Informationen in der Riehenerzeitung - Informationsveranstaltungen / Sensibilisierung
Rapperswil-Jona	ca. 26‘700	- Stiftung RaJoVita - Kernteam zur Erarbeitung des Alterskonzepts - Bevölkerungsbefragung „Neue Wohnformen“
Kriens	ca. 27‘200	- Seniorenrat als gemeinderätliche Kommission - Begleitgruppe bei der Leitbildentwicklung - „Groupe Politique“ der liberalen Partei - Quartierentwicklungsprozess
Emmen	ca. 29‘300	- Alterskommission - vielfältige Aktivitäten durch Organisationen und Vereine

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*von Fachpersonen genannte Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation*
Chur	ca. 34‘500	- Beteiligung bei Erarbeitung des Alterskonzepts - Bevölkerungsbefragung - Seniorenrat
Schaffhausen	ca. 35‘900	- Fachbeirat Alter - Altersforum - Quartierbegehungen - Rentnerverband
Köniz	ca. 40‘000	- Alters- und Gesundheitskonferenz - Vernehmlassung Überarbeitung des Alterskonzepts - Informationsstelle Alter - Bevölkerungsumfrage „Altersfreundliches Köniz“ - Dialog Wohnen und Planung - Aktive Vereine / Organisationen (Verein Senioren Köniz, Dorfvereine, Pro Senectute) - Arbeitsgruppe Alter und Migration
St.Gallen	ca. 75‘300	- Arbeitsgruppen und Ausschuss der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen - Heimleiterkonferenz - Impulse aus der Bevölkerung
Luzern	ca. 81‘100	- Projekt „Altern in Luzern 2012-2015“ - Forum60plus - Marktplatz 60plus / Informationsveranstaltungen - Quartiertreffpunkt für Jung und Alt - Altersfreundliches Quartier (Bevölkerungsumfrage altersgerechte Quartiere) - Einbezug der Quartierbevölkerung - Seniorenbüro
Winterthur	ca. 106‘800	- Verein Altersforum - Stadtentwicklungskommission - Arbeitsgruppe Soziale Stadtentwicklung - partizipative Erarbeitung der Altersplanung von 2014 (Stadtverwaltung und Verein Altersforum) - öffentl. Veranstaltungen und Fachtagung zur Altersplanung - regelmässige öffentliche Veranstaltungen zu Lebensfragen im Alter, Älter werden in … - Fachtagung des Vereins Altersforum zum Thema Generationenbeziehungen - Informationsbroschüre zu Angeboten im Altersbereich (Fachstelle Entwicklung / Altersarbeit) - diverse Pilotprojekte und Veranstaltungen

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*von Fachpersonen genannte Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation*
Basel	ca. 168'600	- interne / externe Vernehmlassungsverfahren zu Leitlinien - (gesetzlich festgelegte) Bevölkerungsbefragungen - Kernteams zur Bearbeitung der Leitlinien - Verein 55+ Basler Seniorenkonferenz - Forum 55+ - Partnerschaften von Basel 55+ mit diversen Organisationen und Institutionen - Information zu Aktivitäten und Angeboten (z.B. auf der Website aelterbasel.ch) - Datenbank zu Wohnangeboten

6.2 Verfahrensart, beteiligte Akteure und deren Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Stufenprinzip der Partizipation

In einem weiteren Schritt werden die oben aufgeführten Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation anhand verschiedener Kriterien analysiert:

1) *Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren*[11]: *Formelle Verfahren* sind gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelt und die Voraussetzungen zur Anwendung und Umsetzung sowie die beteiligten Akteure sind weitgehend festgelegt. *Informelle Verfahren* gehen über formelle Verfahren hinaus, es besteht ein größerer Spielraum hinsichtlich der Form, der Durchführung sowie der Beteiligungsberechtigung. Zudem kann unterschieden werden, ob die Teilnahme *direkt* erfolgt, also allen interessierten Akteuren offensteht, oder ob diese *mittelbar* stattfindet, indem die Bevölkerung durch ausgewählte Personen vertreten wird.

2) *Beteiligte und partizipierende Akteure*: Hier wird zwischen *Bürgerinnen und Bürgern*, z.B. in der Rolle von Adressatinnen und Adressaten, Repräsentantinnen und Repräsentanten oder Freiwilligen und *organisierten Akteuren* wie beispielsweise staatliche Institutionen, private Trägerschaften, Anbieter/innen und Vereine unterschieden.

3) *Partizipationsstufe der Teilnahmegewährung bzw. der Teilnahme*: Die Ausprägungen der Partizipationsstufen aus der Perspektive des Staatssystems (Stufen 1-4) sowie aus der Perspektive der Bürger/innen und organisierten Akteuren (Stufen 1-5) orientieren sich am *Stufenmodell der Partizipation* von Lüttringhaus (2000). Zusammengefasst beschränkt sich die erste Stufe auf die Information, die zweite Stufe ermöglicht den Dialog bzw. die Mitwirkung, die dritte Stufe steht für eine partnerschaftliche Kooperation bzw. eine Mitentscheidung, während die vierte Stufe für die Bürgerkontrolle steht. Auf der Ebene der

[11] Vgl. Lüttringhaus (2000); Durrer Eggerschwiler & Störkle (2016).

Teilnahme existiert zudem eine fünfte Stufe der Bürgerautonomie. Die detaillierten Eigenschaften der jeweiligen Stufen sind in *Kapitel 4.2.3* zu den Beobachtungsdimensionen der Beteiligung und Partizipation erläutert.

Die folgenden Kurzportraits enthalten eine Übersicht über die Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren, beteiligte und partizipierende Akteure sowie über den Grad der Teilnahmegewährung bzw. der Teilnahme in den 15 untersuchten Städten und Gemeinden. Die Darstellung erfolgt nach Gemeindegröße.

Glarus (ca. 12'400 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Bei der Gemeinde Glarus ist der niederschwellige, häufig alltagsbezogene Einbezug der interessierten Bevölkerung charakteristisch und der Zugang zur Gemeindeverwaltung sowie zum Gemeinderat ist vergleichsweise einfach möglich. Die Verantwortlichen nutzen und fördern diese Beteiligungskultur aktiv und betrachten sie als wertvolle Ressource. Dies gilt insbesondere auch für die aktive Vereinskultur, die weitere niederschwellige und vielfältige Formen der Partizipation ermöglicht. Die Verantwortlichen der Gemeinde Glarus veranstalteten bei der Erarbeitung des Generationenleitbildes öffentliche Beteiligungsforen, zudem werden regelmäßig öffentliche Foren zu Altersthemen organisiert. Insofern sind in der Gemeinde Glarus insbesondere *informelle* Verfahren der Beteiligung und Partizipation erkennbar und die Teilnahme findet jeweils *direkt* statt. Die Etablierung institutionalisierter und stärker formalisierter Formen der Beteiligung steht noch am Anfang, dies gilt insbesondere für den Einbezug der älteren Bevölkerung.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Die erwähnten Beteiligungsformen stehen sowohl den *Bürger/innen* wie auch *organisierten Akteuren* offen.

Partizipationsstufen: Bei den erwähnten Beteiligungs- und Partizipationsformen ist die Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, wobei die Teilnahme der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet.

Wallisellen (ca. 15'400 Einwohner/innen) **/ Dietlikon** (ca. 7'600 Einwohner/innen) **/ Wangen-Brüttisellen** (ca. 7'600 Einwohner/innen)

***Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren*:** Zwar wird im Rahmen der gemeindeübergreifenden Kooperation eine Auseinandersetzung mit dem Thema Beteiligung und Partizipation erkennbar, jede Gemeinde setzt jedoch eigene Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation ein. Mit dem Seniorenforum Aktives Alter, der sich im Aufbau befindenden generationenübergreifenden Quartierarbeit sowie einer Projektgruppe zur Erarbeitung eines Zeitvorsorgemodells verfügt die Gemeinde *Wallisellen* primär über *informelle* Beteiligungsverfahren. Die Zusammenarbeit zwischen der politischen Gemeinde und organisierten Akteuren findet je nach Themenbereich punktuell statt. In der Gemeinde *Dietlikon*

sind dagegen primär *formelle* Verfahren wie die Kommission Jugend, Familie, Alter und Kultur vorhanden, die in der Gemeindeordnung verankert ist. In der Gemeinde *Wangen-Brüttisellen* existiert die *formale* Kommission 60plus, weiter werden jedoch auch *informelle* Formen der Beteiligung und Partizipation, wie die Erarbeitung eines Alterskonzepts unter Einbezug verschiedener Akteure umgesetzt. Insgesamt findet eine Teilnahme sowohl *mittelbar* (wie z.B. im Rahmen der Kommissionen 60plus in Wangen-Brüttisellen) als auch *direkt* (wie z.B. die generationenübergreifende Quartierarbeit in Wallisellen) statt.

Beteiligte und partizipierende Akteure: In der Gemeinde *Wallisellen* sind sowohl *organisierte Akteure* wie auch *Bürger/innen* beteiligt. So findet themenspezifisch eine Zusammenarbeit zwischen der politischen Gemeinde und organisierten Akteuren wie beispielsweise mit Vertretungen der Kirchen oder der Pro Senectute statt und die Erarbeitung des Zeitvorsorgemodell-Projektes erfolgt unter Mitarbeit von freiwilligen, relevanten Akteuren wie Personen der Stiftung Unabhängigkeit im Alter oder des Seniorenforums „Aktives Alter". Im Rahmen der sich im Aufbau befindenden generationenübergreifenden Quartierarbeit wird auf die Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern als Adressatinnen und Adressaten abgezielt. Weiter beteiligen sich im Rahmen der Kommission Jugend, Familie, Alter und Kultur in der Gemeinde *Dietlikon* primär *organisierte Akteure* wie Vertreter/innen des Gemeindepräsidiums, der Kirchen, der Elternvereinigungen sowie der Politik. In der Gemeinde *Wangen-Brüttisellen* partizipieren ebenfalls primär *organisierte Akteure,* wie die Kommission 60plus sowie der Einbezug von Mitarbeitenden aus den Heimen, von Institutionen, Ärztinnen und Ärzten bei der Erarbeitung des Alterskonzepts zeigt.

***Partizipationsstufen*:** Die erwähnten Beteiligungsgremien und Formen lassen sich hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* verorten, während die Teilnahme der organisierten Akteure und Bürger/innen auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Im Rahmen der verschiedenen Kommissionen erhalten mehrheitlich organisierte Akteure eine formal beratende Stimme, die der Entscheidungsvorbereitung dient. Beteiligungsformen wie der Einbezug organisierter Akteure und Bürger/innen in projektbezogenen Arbeitsgruppen oder die generationenbezogene Quartierarbeit ermöglichen den Partizipierenden eine Einflussnahme durch konkrete Vorschläge, jedoch nicht auf die Beschlussfassung selbst.

Gossau (ca. 18'100 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Es ist eine Besonderheit der Stadt Gossau, dass die Ausführung sämtlicher Aufgaben im Altersbereich an verschiedene Akteure, u.a. private Trägerschaften, übertragen ist. Entsprechende Leistungsvereinbarungen mit externen Akteuren können folglich als *formelle* Verfahren bezeichnet werden. Weiter liegen mit den regelmäßig stattfindenden Austausch- und Vernetzungssitzungen zwischen der Stadt Gossau und relevanten Institutionen im Altersbereich sowie durch den Einbezug sämtlicher Akteure der Altersorganisationen vom Departement Jugend Alter Soziales im Rahmen des Projektes Zukunftskafi auch *informelle* Verfahren der Beteiligung und Partizipation vor.

Auch die öffentliche Veranstaltung zum „Zukunftskafi" kann hierzu gezählt werden. Die Teilnahme erfolgt primär *mittelbar*, wobei mit der öffentlichen Veranstaltung eine *direkte* Teilnahme ermöglicht wird.
Zukünftig sollen hinsichtlich der Überarbeitung des Altersleitbilds alle Akteure der Altersorganisationen sowie weitere Stakeholder in beratender Funktion einbezogen werden. Weiter sind verschiedene Formen des Einbezugs der älteren Bevölkerung (Mitwirkungsanlässe) vorgesehen.

Beteiligte und partizipierende Akteure: In der Stadt Gossau beteiligen sich mehrheitlich *organisierte Akteure* wie Vertreter/innen aus Institutionen und Organisationen im Altersbereich sowie Vertreter/innen der Stadt Gossau. Die öffentliche Veranstaltung „Zukunftskafi" stand sowohl *Bürger/innen* wie auch *organisierten Akteuren* offen. Dabei stand die Frage nach den Generationenbeziehungen im Fokus und die Teilnehmenden wurden über den Bearbeitungsstand des städtischen Altersleitbildes (strategisches Grundlagenpapier für die Altersarbeit) informiert.

Partizipationsstufen: Während die erwähnte öffentliche Veranstaltung teilweise der *ersten Stufe der Information* zugeordnet werden kann, sind die weiteren Beteiligungsgremien und -formen aus der Perspektive der Stadt Gossau insbesondere auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der organisierten Akteure und Bürger/innen auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet.

Aarau (ca. 20'400 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Als klassisches *formelles* Gremium stellt die Alterskommission die Schnittstelle zwischen den Seniorinnen / Senioren und der Stadtverwaltung dar. Sie unterstützt den Stadtrat bei strategischen Fragen, wirkt beratend bei der Umsetzung der Maßnahmen des Altersleitbilds mit, stimmt über das städtische Projektkonto „Alter" ab, verfasst Stellungnahmen zu städtischen Bauprojekten aus Sicht der älteren Bevölkerung und prüft Projektanträge zur Förderung von Altersaktivitäten. Daneben existieren in der Stadt Aarau zahlreiche *informelle* Beteiligungsgremien bzw. -formen. Die Koordinationsgruppe Alter Aarau organisiert neben der Vernetzung und dem Austausch zahlreiche öffentliche Veranstaltungen, wie z.B. zum UNO-Tag der älteren Menschen, freie Gespräche zum Thema Alter an unterschiedlichen Standorten in der Stadt Aarau oder öffentliche Veranstaltungen für pflegende Angehörige mit Fachreferaten und einem Marktplatz mit Informationsständen. Auf informeller Verfahrensebene sind auch die Seniorenvertretungen wie beispielsweise das Forum der Älteren – Region Aarau (FORÄRA) von Bedeutung. So hat das FORÄRA maßgeblich zur Erarbeitung des Altersleitbilds, zur Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen sowie zur Gründung der Alterskommission beigetragen. Die Stadt Aarau bezieht das FORÄRA bei Projekten zum Thema Alter stets mit ein. Weiter werden bei Projekten wie z.B. der Erarbeitung des Konzeptes für pflegende Angehörige oder bei der Evaluation der Maßnahmen aus dem Altersleitbild breit abgestützt Arbeitsgruppen eingesetzt. Auch hinsichtlich der Beteiligung der Bevölkerung nutzt die Stadt Aarau Beteiligungsmöglichkeiten in

Form von Quartierveranstaltungen. Im Sinne des Mitwirkungsverfahrens der Stadt Aarau bei der Erarbeitung des Altersleitbilds haben hinsichtlich der Maßnahme zur Nachbarschaftshilfe insgesamt vier Quartierveranstaltungen in Form von runden Tischen stattgefunden, um die Bedürfnisse der Bewohner/innen aufzunehmen und zu formulieren. Eine Teilnahme findet sowohl *mittelbar* (z.B. im Rahmen der Alterskommission oder der Koordinationsgruppe Alter Aarau) wie auch *direkt* (z.B. bei den Quartierveranstaltungen) statt.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Die Beteiligungs- und Partizipationsformen in der Stadt Aarau sind vielfältig und ermöglichen bei der Gestaltung alterspolitischer Themen sowohl die Beteiligung *organisierter Akteure* wie auch die Partizipation interessierter *Bürger/innen*. Mit der Koordinationsgruppe Alter Aarau und der Alterskommission stehen zwei wichtige Gremien zu Verfügung, die sämtliche relevanten Akteure im Bereich Alter repräsentieren und sich aktiv einbringen. Weiter werden bei Projekten wie z.B. der Erarbeitung des Konzeptes für pflegende Angehörige oder bei der Evaluation der Maßnahmen aus dem Altersleitbild breit abgestützte Arbeitsgruppen eingesetzt. Bemerkenswert ist auch der hohe Anteil politisch aktiver Senioren/innen, die gut organisiert sind, engagiert mitwirken und bei Projekten zum Thema Alter systematisch von der Stadt Aarau einbezogen werden (FORÄRA).

Partizipationsstufen: Während einzelne öffentliche Vernetzungs- und Informationsveranstaltungen der Koordinationsgruppe Alter Aarau der *ersten Stufe der Information* zugeordnet werden können, sind die erwähnten Beteiligungsgremien und -formen aus der Perspektive der Stadt Aarau insbesondere auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Bürger/innen und organisierte Akteure erhalten eine formal geregelte, beratende Stimme, die den Entscheidungsprozess aktiv beeinflusst, wobei die Entscheidungsautorität bei den Vertreter/innen des politisch-administrativen Systems liegt.

Riehen (ca. 20‘800 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Als klassische *formelle* Verfahren der Beteiligung und Partizipation können in der Gemeinde Riehen die Mitsprache der Gemeinderätin im kantonalen Großen Rat sowie das Leistungscontrolling verstanden werden. Die Gemeinde Riehen ist durch eine Gemeinderätin im Großen Rat vertreten, was eine Einflussnahme auf Entscheidungen zur kantonalen Alterspolitik ermöglicht. Weiter wirken Akteure innerhalb der Gemeinde insbesondere im Rahmen des Controllings von Leistungsverträgen mit, die systematische Überprüfung führt zu Anpassungen, die gemeinsam mit den Beteiligten beraten und vorgenommen werden. Eine Zwischenform stellt das Projekt 60plus dar, welches aus einem Vorstoß des Einwohnerrats entstanden ist und nun als Entwicklungskonzept (inkl. Maßnahmenkatalog) die Grundlage für die Agenda der Fachstelle Alter bildet. Im Fokus stehen dabei die Förderung des Bürgerengagements sowie der Einbezug der älteren Bevölkerung. Als *informelle* Verfahren sind Austausch- und Sensibilisierungstreffen zum Thema Pflegende Angehörige, öffentliche Informationsveranstaltungen zu relevanten Alters-

themen oder die Möglichkeit der Veröffentlichung von Informationen in der Riehenerzeitung über eine Seniorenseite zu erwähnen. Die Teilnahme erfolgt sowohl *mittelbar* wie auch *direkt* (z.B. im Rahmen des Projektes 60plus oder der Austausch- und Sensibilisierungstreffen). Seitens der Gemeinde besteht das Bestreben, die jüngere Seniorenbevölkerung aber auch jüngere Personen im Austausch mit Seniorinnen und Senioren vermehrt einzubinden.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Es sind sowohl Bürger/innen wie auch organisierte Akteure beteiligt. So sind es bei den formellen Verfahren primär *organisierte Akteure* wie politische Vertretungen oder Vertreter/innen der Gemeinde, die partizipieren, während bei den restlichen Beteiligungsformen (Austausch- und Sensibilisierungstreffen, öffentliche Informationsveranstaltungen oder Informationen in der Riehenerzeitung) primär *Bürger/innen* als Adressatinnen und Adressaten involviert sind. Das Projekt 60plus stellt dabei wieder eine Mischform dar.

Partizipationsstufen: Die Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation ermöglichen unterschiedliche Grade der Mitwirkungsmöglichkeit. Dabei sind die öffentlichen Informationsveranstaltungen zu relevanten Altersthemen oder die Möglichkeit der Veröffentlichung von Informationen in der Riehenerzeitung klar der *ersten Stufe der Information* zuzuordnen. Weiter lassen sich Austausch- und Sensibilisierungstreffen zum Thema Pflegende Angehörige, die Mitsprache der Gemeinderätin im kantonalen Großen Rat sowie das Leistungscontrolling, wo Anpassungen gemeinsam mit den Beteiligten beraten und vorgenommen werden, hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der organisierten Akteure und Bürger/innen auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Das Projekt 60plus, welches auf die Aktivierung der Zivilgesellschaft abzielt und dabei Mitwirkungsveranstaltungen und Kundenbefragungen umsetzt, lässt sich ebenfalls dieser zweiten Stufe zuordnen. Dabei haben Einzelpersonen die Möglichkeit, Vorschläge für Altersangebote einzubringen, die Entscheidungshoheit liegt jedoch bei der Gemeinde und im Bereich des Pflegeangebotes beim Kanton.

Rapperswil-Jona (ca. 26‘700 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Verfahren der Beteiligung und Partizipation können in Rapperswil-Jona mehrheitlich auf *formeller* Ebene beobachtet werden. So wurde zur Erarbeitung des Alterskonzepts eine Kerngruppe eingesetzt, die Zugleich für die Gründung der Stiftung RaJoVita zuständig war. Die operativen Tätigkeiten im Altersbereich werden mehrheitlich von dieser Stiftung umgesetzt. Als *informelles* Beteiligungsverfahren ist die Bedarfsumfrage zum Thema „neue Wohnformen“ bei sämtlichen Einwohnerinnen und Einwohnern ab 56 Jahren zu erwähnen. Eine Teilnahme findet sowohl *mittelbar* (bei der Erarbeitung des Alterskonzepts oder im Rahmen der Stiftung RaJoVita) wie auch *direkt* (bei der Bedarfsumfrage) statt. In Zukunft soll dem partizipativen Aspekt mehr Bedeutung beigemessen werden, um aktive Personen aus der Bevölkerung vermehrt in alterspolitische Vorhaben zu involvieren.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Die Beteiligungsformen in der Stadt Rapperswil-Jona fokussieren insbesondere auf den Einbezug *organisierter Akteure*. Die Kerngruppe zur Erarbeitung des Alterskonzeptes setzte sich aus einer Gemeindevertreterin von Jona, dem Stadtpräsidenten und eines weiteren Stadtratsmitgliedes (Rahel Würmli) von Rapperswil, dem Leiter des Alters- und Pflegeheimes Meienberg, einer Vertretung der Spitex, zwei externen Beratungspersonen sowie aus einer Vertretung des gemeinnützigen Frauenvereins zusammen. Die Stiftung RaJoVita umfasst einen Großteil der Betagteneinrichtungen der Stadt Rapperswil-Jona sowie die Spitex und vereint den ambulanten und den stationären Bereich unter einem Dach. Ein Einbezug von nicht-organisierten Akteuren bei alterspolitischen Themen findet eher selten statt, als Beispiel kann hier dennoch die Bedarfsumfrage zum Thema „neue Wohnformen" genannt werden, wo *Bürger/innen* als Adressatinnen und Adressaten einbezogen wurden.

Partizipationsstufen: Im Rahmen der Bedarfsumfrage bei der betroffenen Bevölkerung wurden die Bedürfnisse und Anregungen der Bürger/innen aufgenommen und fließen in die Entscheidungsfindung ein. Insofern ist die Teilnahmegewährung auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kerngruppe zur Erarbeitung des Alterskonzeptes und sowie der Stiftung RaJoVita bewegen sich im Rahmen dieser zweiten Stufe der Partizipation. Allerdings steht es der Stiftung RaJoVita innerhalb des Leistungsauftrags mit der Stadt Rapperswil-Jona frei, weitere Leistungen (z.B. innerhalb der ambulanten Pflege) zu entwickeln.

Kriens (ca. 27'200 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Als *formelles* Beteiligungsgremium wird in der Gemeinde Kriens der Seniorenrat als gemeinderätliche Kommission identifiziert. Das Gremium trifft sich regelmäßig zur Behandlung seniorenspezifischer Themen und deckt das Parteispektrum ab. Ergänzende, *informelle* Gremien bzw. Formen der Beteiligung und Partizipation bilden der Einbezug einer erfahrenen Begleitgruppe im Rahmen der Leitbildentwicklung, die „Groupe Politique" der Liberalen sowie der Einbezug der Bevölkerung im Rahmen des Quartierentwicklungsprozesses „wir sind Kriens". Die Teilnahme erfolgt sowohl *mittelbar* (Seniorenrat oder Begleitgruppe Leitbildentwicklung) wie auch *direkt* (Quartierentwicklung, „Groupe Politique" der liberalen Partei).

Beteiligte und partizipierende Akteure: Im Rahmen der erwähnten Partizipationsgremien und Partizipationsformen werden insbesondere *Bürger/innen* als Adressatinnen und Adressaten (Quartierentwicklungsprozess), als Repräsentantinnen und Repräsentanten (Seniorenrat) oder im Rahmen der „Groupe Politique" der liberalen Partei einbezogen. Durch den Einbezug der Begleitgruppe zur Leitbildentwicklung wurden punktuell *organisierte Akteure* beteiligt. Die Steuergruppe setzte sich aus Vertreter/innen des Einwohnerrats, der Kirche, des Vereins Migration, der Pfarreisozialdienste, des Seniorenrats sowie der Spitex zusammen.

Partizipationsstufen: Sämtliche erwähnte Beteiligungsgremien und -formen lassen sich hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Anregungen des Seniorenrats, der Begleitgruppe zur Leitbildentwicklung oder der Bevölkerung im Rahmen des Prozesses „wir sind Kriens" werden ernst genommen und beeinflussen den Entscheidungsprozess, die Entscheidungsautorität liegt jedoch bei den Vertreterinnen und Vertretern des politisch-administrativen Systems.

Emmen (ca. 29'300 Einwohner/innen)

***Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren*:** Die Beteiligung und Partizipation in der Gemeinde Emmen bezieht sich primär auf die Arbeit der *formell* eingesetzten Alterskommission. Darüber hinaus sind nur wenige weitere Partizipationsformen erkennbar. Eine Teilnahme findet folglich *mittelbar* statt. Ergänzend wurden im Rahmen des Interviews verschiedene Aktivitäten von Organisationen und Vereinen erwähnt, von denen ausgegangen werden kann, dass diese mehrheitlich *informell* und *direkt* erfolgen.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Die Alterskommission setzt sich aus verwaltungsexternen Vertreterinnen und Vertretern der Politik, der Betagtenzentren sowie weiterer Organisationen im ambulanten Bereich zusammen, die durch den Gemeinderat gewählt werden. Es handelt sich also um *organisierte Akteure*. Bei den Aktivitäten von Organisationen und Vereinen kann davon ausgegangen werden, dass diese maßgeblich von *Bürgerinnen und Bürgern* erbracht und genutzt werden.

***Partizipationsstufen*:** Die Alterskommission stellt ein beratendes Gremium für den Gemeinderat dar. Die beteiligten organisierten Akteure haben folglich eine beratende Funktion inne, die der Entscheidungsvorbereitung dient, wobei die Entscheidungsautorität beim Gemeinderat liegt. Insofern ist die Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet.

Chur (ca. 34'500 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: In der Stadt Chur bestehen zum Zeitpunkt des Interviews ausschließlich *informelle* Verfahren der Beteiligung und Partizipation, wie die Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen bei der Erarbeitung des Alterskonzepts, die Bevölkerungsumfrage durch die Fachstelle Alter oder der selbst organisierte Seniorenrat aufzeigen. Die Teilnahme erfolgt *mittelbar* oder bei der Bevölkerungsumfrage *direkt*.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Im Rahmen der erwähnten Partizipationsformen sind sowohl *Bürger/innen* als Adressatinnen und Adressaten bei der Bevölkerungsumfrage wie auch *organisierte Akteure* (Vertreter/innen der Churer Alters- und Pflegeheime, aller Spit-

exorganisationen, des Roten Kreuzes, der Caritas, der Pro Senectute, des Seniorenrats sowie der Hausarztvereinigung) im Rahmen der Erarbeitung des Alterskonzeptes beteiligt.

Partizipationsstufen: Aus der Perspektive des Staatssystems sind die erwähnten Beteiligungsformen auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten. Anregungen von organisierten Akteuren bzw. Bürgerinnen und Bürgern werden ernst genommen und beeinflussen den Entscheidungsprozess, die Entscheidungsautorität liegt beim politisch-administrativen System. Aus der Perspektive der organisierten Akteure und der Bürger/innen findet die Teilnahme analog auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* statt.

Schaffhausen (ca. 35'900 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Die Stadt Schaffhausen verfügt mit dem Fachbeirat über ein klassisches *formelles* Gremium, welches vom Stadtrat eingesetzt ist und damit die wichtigsten Akteure in organisierter Form repräsentiert und eine Beratungsfunktion gegenüber den Behörden und der Verwaltung übernimmt. Weiter bestehen zahlreiche *informelle* Beteiligungsgremien und –Formen. So bildet das Altersforum einen thematisch ausgerichteten Echoraum und ermöglicht Vernetzung und Austausch unter den Teilnehmenden. Als typisch informelles Verfahren werden die Quartierbegehungen genannt, wo ein direkter Austausch zwischen Vertretungen von Behörden, Fachleuten aus der Verwaltung und der Quartierbevölkerung stattfindet. Weiter vertritt der Rentnerverband die Interessen seiner Mitglieder und verfügt über einen direkten Zugang zum Stadtrat. Die Teilnahme erfolgt somit mehrheitlich *direkt* oder *mittelbar* (Fachbeirat Alter).

Beteiligte und partizipierende Akteure: Beteiligt werden sowohl organisierte Akteure wie auch Bürger/innen. Während der Fachbeirat primär *organisierte Akteure* wie Vertreter/innen der Pro Senectute, der Alzheimervereinigung, der Fachstelle Integration, des Kompetenzzentrums Schönbühl, der Nachbarschaftshilfe, der Benevol, verschiedener Alterszentren und Wohnheime, des Kantonalen Gesundheitsamts, des Bereichs Wohnen im Alter sowie einen Heim-Arzt umfasst, setzt sich das thematisch ausgerichtete Altersforum aus einem erweiterten, ständig wechselnden Teilnehmer/innenkreis zusammen. *Bürger/innen* werden als Adressatinnen und Adressaten insbesondere bei den Quartierbegehungen beteiligt, wo ein direkter Austausch mit Vertretungen von Behörden und Fachleuten aus der Verwaltung stattfindet. Weiter haben Bürger/innen die Möglichkeit, im Rahmen des Rentnerverbands aktiv zu werden oder als Mitglied ihre Interessen vertreten zu lassen.

Partizipationsstufen: Die Beteiligungsgremien und -verfahren in der Stadt Schaffhausen lassen sich hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Stadt mehrheitlich auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Der vom Stadtrat eingesetzte Fachbeirat nimmt gegenüber den Behörden und der Verwaltung eine Beratungsfunktion ein und kann durch seine Zusammensetzung bzw. durch das im Beirat vorhandene Know-how Einfluss auf die Entscheidungen nehmen. Das thematisch ausgerichtete und flexibel zusammengesetzte Altersforum dient als Gefäß zur Vernetzung bzw.

zum Austausch und verfügt über weniger Einflussmöglichkeiten als der Fachbeirat. Weiter hat der *Rentnerverband* durch den direkten Zugang zur politischen Exekutive die Möglichkeit, die Interessen seiner Mitglieder einzubringen einen gewissen Einfluss auf Entscheidungen auszuüben. Auch bei den Quartierbegehungen kann sich die Quartierbevölkerung im direkten Austausch mit Vertretungen von Behörden und Fachleuten aus der Verwaltung aktiv einbringen und Entscheidungen je nach Ausgestaltung in einem gewissen Masse mitbestimmen. Insofern kann im Zusammenhang mit den Quartierbegehungen aus der Perspektive der Teilnahmegewährung bereits von der *dritten Stufe der partnerschaftlichen Kooperation* gesprochen werden, wobei die Teilnahme der Bürger/innen auf der *dritten Stufe der Mitentscheidung* anzusiedeln ist.

Köniz (ca. 40'000 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Mit der Alters- und Gesundheitskonferenz, der Überarbeitung des Alterskonzepts im Rahmen einer Vernehmlassung, der Informationsstelle Alter sowie aktiver Vereine und Organisationen (Verein Senioren Köniz, Dorfvereine, Pro Senectute) stehen der Gemeinde Köniz zahlreiche *formelle* Verfahren der Beteiligung und Partizipation zur Verfügung. Ergänzend sind Beteiligungsformen wie die Bevölkerungsumfrage „Altersfreundliches Köniz", der Dialog Wohnen und Planung oder die Arbeitsgruppe Alter und Migration auf der *informellen* Verfahrensebene zu verorten. Eine Teilnahme findet sowohl *mittelbar* wie auch *direkt* (z.B. bei der Bevölkerungsumfrage oder beim Dialog Wohnen und Planung) statt.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Das breite Verfahrensspektrum in der Gemeinde Köniz ermöglicht die Beteiligung von Bürger/innen und organisierten Akteuren. So partizipieren *Bürger/innen* als Adressatinnen und Adressaten im Rahmen der Bevölkerungsumfrage, des Dialogs Wohnen und Planung oder der Arbeitsgruppe Alter und Migration. *Organisierte Akteure* bringen sich durch Vertreter/innen sämtlicher anbietender Organisationen im Altersbereich bei der Alters- und Gesundheitskonferenz ein und im Zuge der Vernehmlassung zur Überarbeitung des Alterskonzepts wurden zahlreiche Beteiligte involviert.

Partizipationsstufen: Die Beteiligungsverfahren in der Gemeinde Köniz sind auf mehreren Partizipationsstufen zu verorten. So ist bei der Informationsstelle Alter (Beratung für Seniorinnen und Senioren), bei Informationsveranstaltungen des Vereins Senioren Köniz oder bei Podiumsdiskussionen der Pro Senectute die *erste Stufe der Information* gegeben. Die weiteren erwähnen Beteiligungsformen sind hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Die Alters- und Gesundheitskonferenz gilt dabei als Plattform für innovative Ideen und leistet politischen Support. Weiter ermöglicht die Vernehmlassung bei der Überarbeitung des Alterskonzeptes eine Einflussnahme partizipierender Akteure auf den Entscheidungsprozess, wobei die Entscheidungsautorität bei der Gemeinde Köniz liegt. Im Rahmen der Umfrage „Altersfreundliches Köniz" werden Transaktionsprozesse zwischen

Adressatinnen / Adressaten und der Politik bzw. Verwaltung ermöglicht und zum Thema Wohnen und Planung öffnet sich der Gemeinderat für einen Dialog, indem dieser Stellung bezieht und Rückmeldungen zur Verbesserung des Angebots aufnimmt.

St.Gallen (ca. 75‘300 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Die Beteiligungs- und Partizipationsformen in der Stadt St.Gallen sind durch *formelle* Gremien wie die drei Arbeitsgruppen und der Ausschuss in der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen, die Heimleiterkonferenz sowie durch die Unterstützung aktiver Bevölkerungsgruppen geprägt. Die Teilnahme erfolgt *mittelbar*. Hinsichtlich der erwähnten Impulse aus der Bevölkerung zur Ausgestaltung von Maßnahmen erfolgt eine *informelle und direkte* Beteiligung und Partizipation. Diese Partizipationsstrukturen werden von der Verwaltung nicht aktiv initiiert.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Die erwähnten Arbeitsgruppen und der Ausschuss setzen sich aus betroffenen Personen, Fachleuten, Vertreterinnen und Vertretern von leistungserbringenden Organisationen und Mitgliedern des Stadtparlaments zusammen. Die Heimleiterkonferenz umfasst, wie der Name bereits verrät, Vertreter/innen aus den Heimen. Die Impulse aus der Bevölkerung erfolgen durch Bürger/innen. Es beteiligen sich also sowohl *Bürger/innen* wie auch *organisierten Akteure*.

Partizipationsstufen: Die Arbeitsgruppen und der Ausschuss beraten den Stadtrat und den Direktor Soziales und Sicherheit (Mitglied der Exekutive) in Altersfragen. Die Heimleiterkonferenz, welche auf Einladung des Amtes für Gesellschaftsfragen stattfindet, informiert die Teilnehmenden über Neuerungen und berücksichtigt deren Einschätzung zu gewissen Themen. Im Rahmen der Heimleiterkonferenz ist folglich einerseits die *erste Stufe der Information* gegeben. Zudem ist für beide Beteiligungsformen die Teilnahmegewährung durch die Gemeinde auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Insgesamt wird der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen jedoch den größeren Einfluss zugeschrieben. Auch die Impulse aus der Bevölkerung können auf der erwähnten *zweiten Stufe* verortet werden. Projektideen fließen in niederschwelliger Form bei der Verwaltung ein, werden dort auf ihre Kompatibilität mit der Strategie der Stadt St.Gallen geprüft und diskutiert.

Luzern (ca. 81‘100 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Als zentrales *formelles* Instrument der Beteiligung und Partizipation in der Stadt Luzern gilt das Projekt „Altern in Luzern 2012-2015“, welches Ausdruck einer Neuentwicklung der strategischen Ausrichtung der Luzerner Alterspolitik ist. Der Fokus des Konzepts liegt auf dem Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure, der Beteiligung der Quartierbevölkerung sowie einer breiten Partizipation der älteren Bevölkerung. Insofern stellt das Konzept die Grundlage für die Entstehung vielfältiger *infor-*

meller Partizipationsformen dar, die aus dem Projekt gewachsen sind. Dazu zählt das Forum60plus, welches eine zentrale Austausch- und Innovationsplattform zivilgesellschaftlicher Akteure außerhalb der Stadtverwaltung darstellt. Ebenfalls im Rahmen des Konzeptes „Altern in Luzern 2012-2015" sind der Quartiertreffpunkt für Jung und Alt, wo sich die verschiedenen Generationen begegnen oder das Seniorenbüro, in dem das zivilgesellschaftliche, freiwillige Engagement der Quartierbevölkerung gefördert und koordiniert wird, entstanden. Weiter wurde das Modellvorhaben Altersfreundliches Quartier entwickelt, in dem Mobilität, Sicherheit und die Versorgung mit dem täglichen Bedarf auf die Bedürfnisse der verschiedenen Generationen angepasst werden. Zum Thema altersgerechte Quartiere fand in drei Quartieren die Befragung der älteren Bevölkerung nach deren wohnraumbezogenen Bedürfnissen statt. Aus dieser wurden verschiedene Maßnahmen abgeleitet und ein Teil davon ist bereits umgesetzt. Was die Quartierentwicklung anbetrifft, so wird die Quartierbevölkerung aktiv einbezogen. Weiter richten sich öffentliche Informationsveranstaltungen wie der Marktplatz 60plus an interessierte Einwohner/innen der ganzen Stadt. Die Teilnahme erfolgt somit mehrheitlich *direkt* oder vereinzelt *mittelbar* (Projekt „Altern in Luzern 2012-2015").

Beteiligte und partizipierende Akteure: Außer bei der Konzeption des Projektes „Altern in Luzern 2012-2015", wo insbesondere *organisierte Akteure* involviert waren, ermöglichen die vielfältigen Beteiligungs- und Partizipationsformen in der Stadt Luzern insbesondere die Teilnahme von *Bürgerinnen und Bürgern*. So setzt sich das Forum60plus primär aus zivilgesellschaftlichen Akteuren außerhalb der Stadtverwaltung zusammen. Weiter sind der Quartiertreffpunkt für Jung und Alt, das Seniorenbüro sowie die Bevölkerungsumfrage in den Quartieren auf die Beteiligung der Quartierbevölkerung ausgerichtet und die öffentlichen Informationsveranstaltungen stehen allen Interessierten offen.

Partizipationsstufen: Die vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten in der Stadt Luzern sind auf mehreren Partizipationsstufen zu verorten. So sind die öffentlichen Informationsveranstaltungen zum Thema Alter der *ersten Stufe der Information* zuzuordnen. Die weiteren erwähnten Formen der Beteiligung und Partizipation sind hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Stadt auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Dabei wird der Quartiertreff für Jung und Alt als generationenübergreifender Ort der Begegnung genutzt und im Rahmen des Seniorenbüros wird das zivilgesellschaftliche, freiwillige Engagement von Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohnern gefördert und koordiniert. Eine Einflussnahme der Luzerner Bevölkerung auf die Alterspolitik findet in aller Regel durch Anregungen vor der Entscheidungsfindung statt. Entscheidungen zu umzusetzenden Maßnahmen werden schließlich von der Stadtverwaltung unter Beiziehung operativer Akteure getroffen. Die Aktivitäten des Forum60plus oder die Anlage der quartierbezogenen Bevölkerungsbefragungen zu wohnraumbezogenen Bedürfnissen und die anschließende Ableitung und Umsetzung von Maßnahmen weisen darauf hin, dass Bürger/innen alterspolitische Themen bzw. Angebote in der Stadt Luzern aktiv

mitgestalten. Insbesondere das Forum60plus verfügt über einen großen informellen Einfluss auf Entscheidungen, es besteht jedoch keine formalisierte Form der Mitentscheidung.

Winterthur (ca. 106'800 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Die Stadt Winterthur verfügt über ein breites Spektrum an Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation. Zu den *formellen* Gremien zählt der breit abgestützte Verein Altersforum, dessen Ziel die Bereitstellung eines flächendeckenden Versorgungsangebots in der Stadt Winterthur ist. Gemeinsam mit dem Verein Altersforum hat die Stadtverwaltung 2014 eine Altersplanung erarbeitet, welche die Ausrichtung an Selbst- und Mitverantwortung sowie Partizipation als Querschnittsthema definiert, das in jedem Handlungsfeld berücksichtigt werden muss. Weitere formelle, verwaltungsinterne Gremien stellen die Stadtentwicklungskommission mit dem Fokus auf bauliche Themen sowie die Arbeitsgruppe Soziale Stadtentwicklung dar, die sich mit aktuellen Themen der Stadt- und Quartierentwicklung befasst. Zu den *informellen* Verfahren der Beteiligung und Partizipation zählen öffentliche Veranstaltungen, die vor der Verabschiedung der Altersplanung stattgefunden haben. Auch im Rahmen des Altersforums wurde die Altersplanung mit einer Fachtagung aufgegriffen. Weiter werden regelmäßig öffentliche Veranstaltungen zum Thema Lebensfragen im Alter und auf Ebene der Stadtkreise die Veranstaltung „Älter werden in …" angeboten. Zudem ist eine Fachtagung des Altersforums zum Schwerpunktthema Generationenbeziehungen geplant und die Fachstelle Entwicklung / Altersarbeit stellt Broschüren zu sämtlichen Anbietenden der Stadt Winterthur im Altersbereich sowie zu privaten und städtischen stationären Angeboten zur Verfügung. Die Fachstelle nimmt zudem eine Drehscheibenfunktion für eintreffende Ideen und Anregungen aus der Bevölkerung ein. Die Teilnahme findet somit sowohl *direkt* wie auch *mittelbar* statt.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Im Rahmen der formellen Verfahren partizipieren insbesondere *organisierte Akteure*. Die Mitglieder des Vereins Altersforum umfassen zahlreiche private, städtische und gemeinnützige Anbieter/innen, während Vertreter/innen der departementalen Hauptabteilungen bzw. Bereichsleitungen aller im sozialen Bereich wirksamen Departemente Einsitz in die Stadtentwicklungkommission bzw. die Arbeitsgruppe Soziale Stadtentwicklung nehmen. Im Gegensatz dazu ermöglichen die Fachtagung bzw. die öffentlichen Veranstaltungen zur Altersplanung oder zu weiteren aktuellen Altersthemen eine aktive Beteiligung von *Bürger/innen* und *organisierten Akteuren*.

Partizipationsstufen: In der Stadt Winterthur lassen sich unterschiedliche Grade der Mitwirkungsmöglichkeiten feststellen. Auf der *ersten Stufe der Information* sind regelmäßige Veranstaltungen wie „Älter werden in …" oder öffentliche Veranstaltung zum Thema Lebensfragen im Alter zu verorten, welche die Information über Altersthemen zum Ziel hat. Auch die Bereitstellung von Broschüren zu sämtlichen Anbietenden der Stadt Winterthur im Altersbereich sowie zu privaten und städtischen stationären Angeboten durch die Fachstelle Entwicklung / Altersarbeit kann dieser ersten Stufe zugeordnet werden. Weitere Formen der Beteiligung und Partizipation sind hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Stadt auf

der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Hier sind die öffentlichen Veranstaltungen zur Diskussion der Altersplanung vor deren Verabschiedung, aber auch die Mitwirkung der organisierten Akteure im Rahmen der Stadtentwicklungskommission bzw. in der Arbeitsgruppe Soziale Stadtentwicklung zu nennen. Bürger/innen haben zudem die Möglichkeit, individuelle Ideen und Anregungen bei der Fachstelle oder beim Vereinsvorstand Altersforum einzubringen. Speziell zu erwähnen ist die zentrale Rolle des Vereins Altersforum, die insbesondere durch die enge Zusammenarbeit mit der Fachstelle Entwicklung / Altersarbeit (z.B. im Rahmen der Erarbeitung der Altersplanung) geprägt ist. Der Verein ist in die Entscheidungen eingebunden, insbesondere auch da der Stadtrat im Vereinsvorstand vertreten ist, wobei die Entscheidungsvollmacht bei der Fachstelle liegt.

Basel (ca. 168'600 Einwohner/innen)

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Die *Leitlinien Basel 55+* zielen auf die *Eigeninitiative, die Selbsthilfe, die Selbstverantwortung* und das *Engagement* der Zielgruppe ab und sollen von staatlicher Seite gefördert und unterstützt werden. Im Sinne eines *formellen* Verfahrens werden die Leitlinien grundsätzlich im Rahmen eines internen und externen Vernehmlassungsverfahrens verabschiedet und es ist gesetzlich festgelegt, dass alle vier Jahre eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt werden muss. Weiter ist zu jeder Leitlinie ein Kernteam eingesetzt. Der Verein 55+ Basler Seniorenkonferenz vertritt seine Mitglieder, die Vertreter/innen aller im Altersbereich tätigen Organisationen umfassen, gegenüber den Behörden sowie der Öffentlichkeit. Als bedeutendes formelles Gremium in der Stadt Basel fungiert das Forum 55+ als Kontaktplattform zwischen den Behörden und dem Verein 55+ Basler Seniorenkonferenz. Dabei werden themenbezogen Expertinnen und Experten aus der Verwaltung sowie Partner/innen von Basel 55+ beigezogen – insofern erhält das Forum einen teilweise *informellen* Charakter. Zu den Partner-Organisationen und –Institutionen zählen beispielsweise die Christoph Merian Stiftung, die Pro Senectute beider Basel der Verband der gemeinnützigen Basler Alters- und Pflegeheime und viele weitere. Die Fachstelle der Verwaltung übernimmt dann die koordinierende Funktion. Die Teilnahme erfolgt sowohl *direkt* wie auch *mittelbar*.

Beteiligte und partizipierende Akteure: Wie bereits bei den internen und externen Vernehmlassungsverfahren oder bei den Bevölkerungsbefragungen erkennbar wird, partizipieren in der Stadt Basel sowohl *organisierte Akteure* wie auch *Bürger/innen*. Im Rahmen des Vereins 55+ Basler Seniorenkonferenz, des Forums 55+ sowie der Partnerschaften zwischen der Verwaltung und diversen Organisationen und Institutionen sind zahlreiche *organisierte Akteure* beteiligt.

Partizipationsstufen: Die Beteiligungs- und Partizipationsformen in der Stadt Basel sind auf verschiedenen Partizipationsstufen einzuordnen. So kann das Bekanntmachen unterschiedlicher Aktivitäten und Angebote zum Beispiel auf der Website aelterbasel.ch der *ersten Stufe*

der Information zugeordnet werden. Die weiteren erwähnten Formen der Beteiligung und Partizipation sind hinsichtlich der Teilnahmegewährung durch die Stadtverwaltung auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* zu verorten, während die Teilnahme der organisierten Akteure und Bürger/innen auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. So erhalten partizipierende Akteure im Rahmen der internen und externen Vernehmlassungsverfahren sowie der Bevölkerungsbefragungen im Vorfeld der Entscheidung die Möglichkeit, durch eine Stellungnahme Einfluss zu nehmen. Durch den Verein 55+ Basler Seniorenkonferenz sowie das Forum 55+ werden zahlreiche organisierte Akteure in die Planung einbezogen und verfügen über einen großen informellen Einfluss auf Entscheidungsprozesse. Es ist eine erklärte Absicht der Altersplanung, möglichst viele Ressourcen der Beteiligten zu nutzen und diese zu aktivieren. Staatliche Angebote sollen nur dort aufgebaut werden, wo ein Bedarf objektiv vorhanden und durch andere Angebote nicht bereits abgedeckt ist.

6.3 Muster der Beteiligungs- und Partizipationsformen

Die Analyse der Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren, der beteiligten und partizipierenden Akteure sowie des Grades der Teilnahmegewährung bzw. der Teilnahme in den 15 untersuchten Städten und Gemeinden wird in der folgenden *Tabelle 15* nochmals zusammengefasst dargestellt. Zudem wird der Versuch unternommen, Muster mit ähnlichen Merkmalen der Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation zu identifizieren.

Tabelle 15: Zusammenfassende Übersicht der Beteiligung und Partizipation

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner /innen (2014)	*Partizipationsebene*	*Partizipationsmethode*	*Akteursgruppen*	*Partizipationsstufen*	*Muster der Beteiligung und Partizipation*
Emmen (ca. 29'300)	☒ formell ☐ informell	☒ mittelbar ☐ direkt	☐ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2	Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation
St.Gallen (ca. 75'300)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	
Gossau (ca. 18'100)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	
Wallisellen (ca. 15'000), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)	☒ formell ☐ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2	
Glarus (ca. 12'400)	☐ formell ☒ informell	☐ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2	informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven
Chur (ca. 34'500)	☐ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2	
Kriens (ca. 27'200)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2	gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation
Rapperswil-Jona (ca. 26'700)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2	
Riehen (ca. 20'800)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	
Köniz	☒ formell	☒ mittelbar	☒ Bürger/innen	Stufe 1	
Aarau (ca. 20'400)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik
Winterthur (ca. 106'800)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner /innen (2014)	*Partizipationsebene*	*Partizipationsmethode*	*Akteursgruppen*	*Partizipationsstufen*	*Muster der Beteiligung und Partizipation*
Basel (ca. 168'600)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	
Luzern (ca. 81'100)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 1 Stufe 2	
Schaffhausen (ca. 35'900)	☒ formell ☒ informell	☒ mittelbar ☒ direkt	☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure	Stufe 2 Stufe 3	

Hinsichtlich der Identifizierung von Merkmalen der Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation lassen sich vier verschiedene Muster unterscheiden:

Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation

Im vorliegenden Muster findet Beteiligung und Partizipation überwiegend im formellen, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen statt und erfolgt meistens durch die Vertretung der Bevölkerung mittels ausgewählter Personen. Partizipierende Akteure beschränken sich mehrheitlich auf organisierte Akteure und eine systematische Förderung der Beteiligung und Partizipation durch das politisch-administrative System ist kaum erkennbar. Die vorliegenden Strukturen sind weitgehend durch eine Auslagerung der Umsetzung von Angeboten im Altersbereich durch Leistungsvereinbarungen mit externen Akteuren geprägt. Mitwirkungsmöglichkeiten ergeben sich teilweise auf der ersten Stufe der Information sowie auf der zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung aus staatlicher Perspektive bzw. der Mitwirkung aus der Perspektive der beteiligten Akteure. Zu diesem Muster lassen sich die Gemeinde Emmen, die Städte St.Gallen und Gossau sowie die Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen[12] zählen. In der Stadt St.Gallen existieren zwar auch informelle Formen der Beteiligung und Partizipation, in dem Impulse aus der Bevölkerung zur Ausgestaltung von Maßnahmen an die Verwaltung gelangen. Diese Partizipationsstrukturen werden von der Verwaltung jedoch nicht aktiv initiiert. Grundsätzlich sind in Anlehnung an die in *Kapitel 5.6* zur Gestaltung der Alterspolitik entwickelten Muster enge Bezüge zum Muster *Fokus auf Pflege und Betreuung (Kernaufgaben)* festzustellen.

[12] Trotz gemeindeübergreifender Kooperation zwischen Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen setzt jede Gemeinde eigene Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation ein. Aus diesem Grund werden die kooperierenden Gemeinden in diesem Kapitel zu den Mustern der Beteiligung und Partizipation einzeln beurteilt.

Informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven

Im Rahmen dieses Musters erfolgt die Beteiligung und Partizipation mehrheitlich auf informelle Art. Oftmals werden dabei punktuelle, projektbezogene Formen der Beteiligung eingesetzt, die neben vereinzelten mittelbaren Formen insbesondere eine direkte Teilnahme der interessierten Akteursgruppen ermöglichen. Dabei erhalten sowohl Bürger/innen wie auch organisierte Akteure die Möglichkeit zur Partizipation. Hinsichtlich der Teilnahmegewährung legt das politisch-administrative System den Fokus auf die zweite Stufe des Austauschs, des Dialogs und der Beratung, während sich die partizipierenden Bürger/innen und organisierte Akteure im Sinne der Mitwirkung einbringen. Grundsätzlich sind die Beteiligungs- und Partizipationsformen häufig durch einen niederschwelligen, alltagsbezogenen Einbezug geprägt, wobei die Etablierung institutionalisierter und stärker formalisierter Formen von Beteiligung und Partizipation noch am Anfang steht. Zum vorliegenden Muster können die Stadt Chur sowie die Gemeinden Glarus und Wallisellen gezählt werden. Bei Betrachtung der in *Kapitel 5.6* zur Gestaltung der Alterspolitik entwickelten Muster sind Ähnlichkeiten zu den Mustern *Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung* sowie *Integrierte Versorgung* erkennbar.

Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation

Die Merkmale der Beteiligung und Partizipation sind im Rahmen dieses Musters vielfältig ausgeprägt. So finden sich jeweils formelle, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelte wie auch informelle Verfahren, die hinsichtlich der Form, der Umsetzung sowie der Beteiligungsberechtigung einen größeren Spielraum bieten. An formellen Verfahren partizipieren primär organisierte Akteure, während Bürger/innen mehrheitlich bei informellen Verfahren beteiligt sind. Im Rahmen der bestehenden Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation 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. Neben vereinzelten Formen der Information erfolgen die Mitwirkungsmöglichkeiten aus der Perspektive des politisch-administrativen Systems ausschließlich auf der zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung. Bürger/innen und organisierte Akteure nehmen im Sinne der Mitwirkung beratend Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Dem vorliegenden Muster können die Gemeinden Riehen, Kriens, Köniz und die Stadt Rapperswil-Jona zugeordnet werden. Es handelt sich dabei um mittelgroße und größenmäßig vergleichbare Kommunen. Mit Bezug auf die Einschätzungen zur Gestaltung der Alterspolitik in *Kapitel 5.6* können Bezüge zu den Mustern *Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung* sowie *Integrierte Versorgung* beobachtet werden.

Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik

Dieses Muster zeichnet sich durch eine große Vielfalt an Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation aus. Diese findet einerseits im *formellen*, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen statt. Mehrheitlich bestehen jedoch *informelle* Verfahren, die über verpflichtende Verfahren hinausgehen. Neben mittelbaren Teilnahmeformen liegt der Fokus mehrheitlich auf einer direkten Teilnahme, die allen interessierten Akteursgruppen offensteht. Das Spektrum der partizipierenden Akteure ist breit, beteiligt werden stets Bürger/innen und organisierte Akteure. Beteiligung und Partizipation stellen integrale Bestandteile der Alterspolitik dar und werden von staatlicher Seite systematisch gefördert. Insofern besteht auch eine Bandbreite an Mitwirkungs-möglichkeiten. 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. Aus der Perspektive der Bürger/innen und organisierten Akteure besteht analog die Möglichkeit zur Information, zur Mitwirkung und teilweise zur Mitentscheidung. Oftmals existieren gut organisierte Vereine mit Großen informellen Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen. Zum vorliegenden Muster lassen sich die Städte Aarau, Basel, Luzern, Schaffhausen und Winterthur zuteilen. In Anlehnung an die in *Kapitel 5.6* zur Gestaltung der Alterspolitik entwickelten Muster sind wiederum große Ähnlichkeiten mit dem Muster *Umfassende Ausrichtung* festzustellen. Städte mit einer umfassenden Ausrichtung betrachten Beteiligung und Partizipation folglich auch als integraler Bestandteil der Alterspolitik.

7 Innovationspromotoren im Vergleich

Die folgenden Ausführungen zur vergleichenden Analyse auf der Ebene der Innovationspromotoren beschreiben, inwiefern innovationsfördernde Faktoren in den Porträts der einzelnen Städte und Gemeinden erkannt werden können. In Anlehnung an die theoretischen Erläuterungen in *Kapitel 4.3* zur Innovation, wird aufgezeigt, ob engagierte, innovative Personen in der Politik, der Verwaltung, bei leistungserbringenden Organisationen oder als Privatpersonen erkennbar sind. Ebenso wird bei der Ausprägung von Kooperationen zwischen wenig-, mittel-, bis hochausgeprägt differenziert und es wird sichtbar, ob eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten und eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung bzw. mit externer Expertise besteht. Ein weiteres Kriterium ist der Einbezug von leistungserbringenden Organisationen und von leistungsbeziehenden Personen bei der Entwicklung von Leistungen.

Auf der Grundlage der beschreibenden Gegenüberstellung wird anschließend versucht, unter den untersuchten Städten und Gemeinden ähnliche Muster zu den Innovationspromotoren zu erkennen und deren Eigenschaften zusammenzufassen.

7.1 Beschreibende Gegenüberstellung der Innovationsdimensionen

Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich in aufsteigender Folge an der Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden.

Personen

In der folgenden *Tabelle 16* wird aufgeführt, inwiefern engagierte, innovative Personen in der Politik, der Verwaltung, bei leistungserbringenden Organisationen oder als Privatpersonen bei den untersuchten Städten und Gemeinden erkennbar sind.

Tabelle 16: Personen als Innovationspromotoren

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Personen*
Glarus	ca. 12‘400	Der Gemeindepräsident und die zuständige Gemeinderätin (Exekutive) sind als politisch verantwortliche Personen treibende Kraft hinter den Entwicklungen.
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15‘400 ca. 7‘600 ca. 7‘600	Die zuständigen Gemeinderatsmitglieder in den drei Gemeinden treffen sich nach Bedarf im politischen Ausschuss und treiben die Entwicklung voran.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Personen*
Gossau	ca. 18‘100	Der verantwortliche Stadtrat sowie ein Mitglied der Sana Fürstenland AG treiben die Entwicklungen voran. Aber auch Ärztinnen und Ärzte, Vertretungen der Kirche und Privatpersonen bringen wichtige Impulse ein.
Aarau	ca. 20‘400	Die Leiterin der Fachstelle Alter (bis 31.10.2015) ist als treibende Kraft innerhalb der Verwaltung erkennbar. Zu nennen sind aber auch politisch aktive Privatpersonen, die sich im Forum der Älteren – Region Aarau (FORÄRA) organisiert haben.
Riehen	ca. 20‘800	Die Leiterin der Fachstelle Alter nimmt Initiativen auf, die im Rahmen des Projekts 60plus durch Organisationen oder Privatpersonen angeregt werden.
Rapperswil-Jona	ca. 26‘700	Die zuständige Stadträtin (Exekutive) ist als politisch verantwortliche Person die treibende Kraft hinter den Entwicklungen.
Kriens	ca. 27‘200	Wichtig für die aktuellen Entwicklungen sind der Leiter Spitex, der Leiter Heime als Vertreter von leistungserbringenden Organisationen und der Sozialvorsteher als politisch Verantwortlicher der Exekutive.
Emmen	ca. 29‘300	Der Geschäftsleiter der Betagtenzentren Emmen AG ist als engagierte innovative Person, als Vertretung einer leistungserbringenden Organisation erkennbar.
Chur	ca. 34‘500	Der Leiter der Fachstelle Alter ist als engagierte und innovative Person innerhalb der Verwaltung erkennbar.
Schaffhausen	ca. 35‘900	Der zuständige Stadtrat (Exekutive) hat als politisch Verantwortlicher die Entwicklung wesentlich vorangetrieben. Sehr wichtig sind innerhalb der Verwaltung auch die Leiterin des Bereichs Alter und die Leitung der Quartierentwicklung.
Köniz	ca. 40‘000	Der Leiter der Fachstelle Alter koordiniert die Aktivitäten, die vor allem durch den Verein aktive Senioren und seine Repräsentant/innen vorangetrieben werden.
St.Gallen	ca. 75‘300	Es gibt engagierte Privatpersonen und teilweise Personen aus der Verwaltung, die Entwicklungen anstossen.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Personen*
Luzern	ca. 81'100	Der frühere Sozialdirektor hat die Entwicklung massgeblich angestossen. Inzwischen sind die Abteilung Alter und Gesundheit innerhalb der Verwaltung und das Forum60plus mit sehr vielen aktiven Privatpersonen die treibenden Kräfte.
Winterthur	ca. 106'800	Die Leiterin der Fachstelle Entwicklung Altersarbeit hat eine zentrale Rolle. Die Fachstelle wird je hälftig von der Stadt Winterthur und dem Verein Altersforum finanziert. Es handelt sich also um eine Mischform von Verwaltungsstelle und privater Trägerschaft.
Basel	ca. 168'600	Die Fachstelle der Verwaltung hat eine wichtige Koordinationsfunktion. Es besteht viel Initiative durch private Organisationen.

Die Übersicht zeigt, dass engagierte und innovative Verantwortliche in den Fachstellen für die Altersarbeit der kommunalen Verwaltungen sehr wichtig sind. In neun der 15 Städte und Gemeinden lassen sich entsprechende Innovationsförderer in der Verwaltung finden. Fast ebenso häufig finden sich Stadt- und Gemeinderäte als Innovationspromotoren. In sieben Städten oder Gemeinden werden die Ressortverantwortlichen Stadt- oder Gemeinderäte entsprechend erwähnt. Private Personen, die sich in Organisationen wie Altersforen zusammengeschlossen haben, oder sich einzeln engagieren, werden siebenmal hervorgehoben. Personen, die Leistungsanbietende repräsentieren, werden dreimal als Innovations–promotoren genannt.

Kooperationen

Folgende Ausprägungen können bei Kooperationen erkannt werden (vgl. auch *Tabelle 17*):

- *Wenig ausgeprägte Kooperationen*: situative interdepartementale Zusammenarbeit, klassisches Steuerungsverständnis oder NPM, allenfalls Behördennetzwerke
- *Mittel ausgeprägte Kooperationen*: situative interdepartementale Zusammenarbeit, Steuerungsverständnis nach NPM oder NPG, Dienstleistungsnetzwerke
- *Hoch ausgeprägte Kooperationen*: institutionalisierte interdepartementale Zusammenarbeit, Steuerungsverständnis nach NPG, thematische Netzwerke

Tabelle 17: Kooperationen als Innovationspromotoren

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Kooperationen*
Glarus	ca. 12‘400	Kooperationen sind *mittel* ausgeprägt. Innerhalb der Verwaltung wird eine ressortübergreifende Planung umgesetzt. Die Steuerung orientiert sich am NPM und Dienstleistungsnetzwerke befinden sich im Aufbau.
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15‘400 ca. 7‘600 ca. 7‘600	Kooperationen sind *hoch* ausgeprägt. Es findet eine intensive interkommunale Zusammenarbeit zwischen den drei Verwaltungen statt und es sind Behördennetzwerke (z.B. der politische Ausschuss), Dienstleistungsnetzwerke (z.B. Leitungsgruppe) wie auch thematische Netzwerke (z.B. Arbeitsgruppen) erkennbar. Das Steuerungsverständnis der drei kommunalen Verwaltungen orientiert sich an wesentlichen Elementen des NPM sowie der NPG.
Gossau	ca. 18‘100	Kooperationen sind *mittel* ausgeprägt. Es zeigen sich Züge eines klassischen Steuerungsverständnisses und von NPM. Es gibt departementsübergreifende, gemeinsame Themen (vgl. hindernisfreier öffentlicher Raum).
Aarau	ca. 20‘400	Kooperationen sind *mittel bis hoch* ausgeprägt. Innerhalb der Verwaltung besteht eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit. Das Steuerungsverständnis orientiert sich an der NPG und es sind Behörden- und thematische Netzwerke erkennbar.
Riehen	ca. 20‘800	Kooperationen sind *mittel* ausgeprägt. Die Steuerung erfolgt gemäss NPM und teilweise gemäss NPG. Innerhalb der Gemeindeverwaltung wird situativ zusammengearbeitet. Es bestehen ausgeprägte Dienstleistungs- und thematische Netzwerke.
Rapperswil-Jona	ca. 26‘700	Kooperationen sind *wenig bis mittel* ausgeprägt. Eine interdepartementale Zusammenarbeit erfolgt situativ. Die Steuerung orientiert sich am NPM und es bestehen Behörden- und Dienstleistungsnetzwerke.
Kriens	ca. 27‘200	Kooperationen sind *mittel* ausgeprägt. Innerhalb der Behörden wird situativ zusammengearbeitet. Die Steuerung orientiert sich am NPM mit Ansätzen zu NPG und es bestehen thematische Netzwerke, regionale Behördennetzwerke und lokale Dienstleistungsnetzwerke.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Kooperationen*
Emmen	ca. 29‘300	Kooperationen sind *wenig* ausgeprägt. Es zeigen sich Züge eines klassischen Steuerungsverständnisses und von NPM. Es besteht eine situative Zusammenarbeit innerhalb der Gemeindebehörden und hinsichtlich der Netzwerkkultur ist ein Behördennetzwerk erkennbar.
Chur	ca. 34‘500	Kooperationen sind *wenig bis mittel* ausgeprägt. Die Steuerung erfolgt gemäss NPM. Es sind Ansätze eines Behördennetzwerkes bzw. eines Dienstleistungsnetzwerkes erkennbar.
Schaffhausen	ca. 35‘900	Kooperationen sind *hoch* ausgeprägt. Die Verwaltung arbeitet vernetzt zusammen, das Steuerungsverständnis orientiert sich an der NPG sowie teilweise am NPM und es bestehen sowohl Behörden-, Dienstleistungs- wie auch thematische Netzwerke.
Köniz	ca. 40‘000	Kooperationen sind *mittel* ausgeprägt. Die Steuerung orientiert sich am NPM mit Ansätzen zur NPG. Unter den Departementen existiert eine Kultur des Einbezugs im Mitberichts- oder Vernehmlassungsverfahren, welches durch den Gemeinderat gesteuert wird. Es bestehen Behörden- und Dienstleistungsnetzwerke.
St.Gallen	ca. 75‘300	Kooperationen sind *wenig bis mittel* ausgeprägt. Die Steuerung ist durch eine klassische Verwaltungstätigkeit und das NPM mit vereinzelten Elementen der NPG geprägt. Innerhalb der Verwaltung wird informell und situativ zusammengearbeitet und es bestehen Behörden- bzw. Dienstleistungsnetzwerke.
Luzern	ca. 81‘100	Kooperationen sind *hoch* ausgeprägt. Alter wird innerhalb der Verwaltung als Querschnittsthema bearbeitet, das Steuerungsverständnis orientiert sich in erster Linie an der NPG und es bestehen sowohl Behörden- und Dienstleistungs- als auch thematische Netzwerke.
Winterthur	ca. 106‘800	Kooperationen sind *hoch* ausgeprägt. Es besteht eine interdepartementale Kooperation. Das Steuerungsverständnis orientiert sich an der NPG und es besteht ein Dienstleistungsnetzwerk.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Kooperationen*
Basel	ca. 168‘600	Kooperationen sind *hoch* ausgeprägt. Die Verwaltung arbeitet vernetzt zusammen, das Steuerungsverständnis orientiert sich an der NPG und es bestehen sowohl Dienstleistungs- als auch thematische Netzwerke.

Die Ausprägungen von Kooperationen als Innovationspromotoren sind unterschiedlich ausgebildet. In einer Gemeinde sind diese *wenig* ausgeprägt, was mit einem klassischen Steuerungsverständnis oder dem NPM und einer situativen Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung korrespondiert. Dreimal erfolgt die Einschätzung *wenig bis mittel* ausgeprägt. Hierbei sind neben den oben genannten Merkmalen Ansätze zu Behörden- oder Dienstleistungsnetzwerken sichtbar. Eine *mittlere* Ausprägung zeigen fünf Städte oder Gemeinden. Dabei kann eine verbindlichere Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung mit den jeweils gegebenen Netzwerken beschrieben werden. Mit einer *mittleren bis hohen* Ausprägung besteht in Aarau innerhalb der Verwaltung eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit, das Steuerungsverständnis orientiert sich an der NPG und es sind Behörden- und thematische Netzwerke erkennbar. Fünf Städte oder Gemeinden zeigen eine *hohe* Ausprägung von Kooperationen. Neben einer Verwaltungsinternen, verbindlichen Kooperation besteht ein Steuerungsverständnis von NPG in Kombination mit Behörden-, Dienstleistungs- und thematischen Netzwerken.

Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten und Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung als Innovationspromotoren

Die folgenden Ausführungen beschreiben, ob in den untersuchten Städten und Gemeinden eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten, Verfahren und Organisationsformen erkennbar ist und ob eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung erkennbar ist.

Glarus (ca. 12‘400 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar*. Es wurde ein Generationenleitbild unter Mitbeteiligung der Bevölkerung erarbeitet. Für die Legislaturplanung wurde eine externe Fachberatung herangezogen.

Wallisellen (ca. 15‘400 Einwohner/innen) **/ Dietlikon** (ca. 7‘600 Einwohner/innen) **/ Wangen-Brüttisellen** (ca. 7‘600 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar*: Die Spitex der drei Gemeinden wurde fusioniert und es wurde ein Konzept „Regionale Kooperation Alter und Gesund-

heit" realisiert. Darin eingebettet ist auch eine strategische Allianz zur stationären Langzeitpflege. Eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung ist nicht erkennbar*.

Gossau (ca. 18'100 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar* (z.B. Wohnungsformen, generationenübergreifender Austausch). Allerdings erfolgt diese durch die umsetzenden privaten Organisationen, während die kommunale Verwaltung eine eher zurückhaltende Rolle einnimmt. Eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung ist nicht erkennbar*.

Aarau (ca. 20'400 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar*. Es besteht ein differenziertes Leitbild zu den Themen Alter(n), Wohnen, Gesundheit und Prävention, Hilfe und Pflege, Soziale Beziehungen / Aktivitäten / Bildung, Mobilität, Sicherheit und Information / Koordination. Zu erwähnen ist auch die äußert breit aufgestellte Koordinationsgruppe Alter Aarau, in der sich Vertretungen aus 29 Organisationen mit der Thematik auseinandersetzen und Sensibilisierungsarbeit leisten. Eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung ist nicht erkennbar*.

Riehen (ca. 20'800 Einwohner/innen)

Die Gemeinde nimmt hinsichtlich neuartiger Konzepte eher eine abwartende Haltung ein, ist aber offen für Initiativen und Ideen. Besonders zu erwähnen ist die aktive Förderung und Unterstützung der pflegenden Angehörigen, insofern ist eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten* erkennbar. Eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung* wird bei der Weiterentwicklung von Wohnangeboten angestrebt.

Rapperswil-Jona (ca. 26'700 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten und eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung sind erkennbar*. In Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) wurde ein Maßnahmenpapier zum Themenbereich „Langzeitpflege für unter 65-Jährige" und zwei Umsetzungsplanungen zu den Themen „Nachbarschaftshilfe im Quartier" und „Neue Wohnformen" erarbeitet.

Kriens (ca. 27'200 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten und eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung sind erkennbar*. Insbesondere das Versorgungskonzept mit präventiv vor ambulant vor stationär sind Ausdruck dieser Entwicklungsbereitschaft. Auch die Einführung

einer Informationsstelle als Anlaufstelle, die Seniorinnen und Senioren bereits früh ansprechen möchte, ist längst nicht allgemeiner Standard. Teilweise erfolgte die Entwicklung in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern.

Emmen (ca. 29'300 Einwohner/innen)

Kernaufgaben der ambulanten und stationären Versorgung werden mit modernsten Strukturen sichergestellt. Darüber hinaus sind eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten* oder eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung* aufgrund der Ausführungen im Rahmen des Interviews *nicht erkennbar*.

Chur (ca. 34'500 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten* wie die WHO-Vorgaben zu altersfreundlichen Städten, Themen zu Migration und Alter sowie genderspezifische Fragen ist *erkennbar*. Es wird eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung gepflegt* (Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaft (ZHAW) und Fachhochschule St.Gallen, externe Strategieberatung).

Schaffhausen (ca. 35'900 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten und Themen ist erkennbar*. Kernpunkt war die Zusammenführung der ambulanten und stationären Altersbetreuung im Rahmen von Quartierdienstleistungszentren. Die Altersheime in der Stadt wurden schrittweise zu Quartierbezogenen Alterszentren entwickelt, denen auch die Spitexleistungen für das jeweilige Quartier zugeordnet sind. Weiter wurde eine Stabstelle Quartierentwicklung geschaffen. Eine generationenübergreifende Quartierentwicklung ist noch im Aufbau. Umgesetzt werden kann dieser Kulturwandel mittels Projekten wie den Quartierbegehungen. Die *Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Forschung* wird in Begleitprojekten der ETH und von Fachhochschulen (FHS St.Gallen) *umgesetzt*.

Köniz (ca. 40'000 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten findet* im Rahmen eines Informationsaustausches und von Auslegeordnungen zu neuen Themen, die durch die Gemeinde initiiert werden, *statt*. Im Rahmen einer Umfrage „Altersfreundliches Köniz" wurden über 10'000 Personen angeschrieben. Eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung ist nicht erkennbar*.

St.Gallen (ca. 75‘300 Einwohner/innen)

Es *findet* eine *Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung* sowie eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten statt*. Die Stadt St.Gallen ist beispielsweise in einem Forschungsprojekt der Fachhochschule St.Gallen zu pflegenden Angehörigen eingebunden. Zudem wurden in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule St.Gallen Befragungen zu den Themen pflegende Angehörige und ältere Migrantinnen und Migranten durchgeführt.

Luzern (ca. 81‘100 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar*. Im Rahmen des Konzepts „Altern in Luzern“ hat eine Neuentwicklung der strategischen Ausrichtung der Alterspolitik in Luzern stattgefunden. Der Fokus liegt auf dem Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure, der Beteiligung von Quartierbewohner/innen sowie einer breiten Partizipation der älteren Bevölkerung. Es *besteht eine Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern.*

Winterthur (ca. 106‘800 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar*. Strategische Leitlinien, Ziele und Maßnahmen, sind sieben Handlungsfeldern zugeordnet: Generationenpolitik; Ressourcen, Potenziale und Fähigkeiten im Alter; öffentlicher Raum, Mobilität und Sicherheit; Wohnen; pflegerische und soziale Angebote; Information, Öffentlichkeit und Vernetzung; gerontologische Zukunftsthemen. Folgende sechs Querschnittsthemen fließen in sämtliche Handlungsbereiche ein: Quartierbezug; Berücksichtigung der Heterogenität des Alters; Ausrichtung an Selbst- und Mitverantwortung sowie Partizipation; Gender; Migration; besonders verletzliche Menschen. Der Ausführungsplan sieht insgesamt 34 Maßnahmen vor. *Es besteht eine Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaft* (ZHAW).

Basel (ca. 168‘600 Einwohner/innen)

Eine *Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten ist erkennbar*. Zielgruppe der Alterspolitik mit den Leitlinien Basel 55+ sind alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt im Übergang vom Erwerbs- ins Rentenalter oder im autonomen Rentenalter. Eigeninitiative, Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Engagement. Erste Priorität hat das Bekanntmachen einer bereits bestehenden breiten Palette von Aktivitäten und Angeboten zum Beispiel über die Website aelterbasel.ch. Es *besteht eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung* z.B. mit der Age-Stiftung.

In zahlreichen Städten oder Gemeinden ist eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten, in Kombination mit einer Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung und / oder mit externer Fachberatung erkennbar. Dies deutet auf einen umfassenden Zugang zur Alterspolitik und den damit verbundenen Themen hin, meist verbunden mit einer differenzierten Strategie, Alterskonzepten, der Orientierung an WHO-Richtlinien zur Altersfreundlichkeit oder ähnlichen Grundlagen. Viermal findet eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten statt ohne eine sichtbare Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung und einmal kann weder die Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten noch die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung beschrieben werden.

Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen

Die *Tabelle 18* erfasst, ob in den untersuchten Städten und Gemeinden leistungserbringende Organisationen und / oder Personen, die diese repräsentieren (Kanton, Gemeinde, private Trägerschaften), bei der Entwicklung von Leistungen einbezogen werden. Zudem wird festgehalten, inwiefern leistungsbeziehende Personen oder Organisationen, die diese repräsentieren (direkt betroffene Personen, Schlüsselpersonen, Gremien wie Alterskommissionen), bei der Entwicklung von Leistungen einbezogen werden.

Tabelle 18: Einbezug von Leistungsanbietenden und Leistungsbeziehenden

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen*
Glarus	ca. 12‘400	Leistungserbringende Organisationen werden einbezogen.
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15‘400 ca. 7‘600 ca. 7‘600	Die Leistungserbringenden werden im Rahmen der gemeindeübergreifenden Kooperation stark einbezogen. In den drei Gemeinden findet der Einbezug der Leistungsbeziehenden je unterschiedlich und in erster Linie über Gremien statt.
Gossau	ca. 18‘100	Bei der Entwicklung von Leistungen werden in erster Linie Leistungserbringende einbezogen. Was die Leistungsbeziehenden anbetrifft, sind Seniorinnen und Senioren auf der Vereins- und Netzwerkebene sehr aktiv.
Aarau	ca. 20‘400	Es werden sowohl Leistungserbringende (Koordinationsgruppe Alter Aarau / Alterskommission) als auch Leistungsbeziehende (FORÄRA / Mitwirkungsverfahren) berücksichtigt.
Riehen	ca. 20‘800	Leistungserbringende werden im Rahmen von Leistungsverträgen, Leistungsbeziehende im Rahmen einer Mitwirkungsinitiative einbezogen.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen*
Rapperswil-Jona	ca. 26'700	Die Stiftung RaJoVita ist als leistungserbringende Organisation stark einbezogen.
Kriens	ca. 27'200	Im Rahmen von Netzwerkkooperationen werden die leistungserbringenden Organisationen einbezogen. Leistungsbeziehende sind über den Seniorenrat einbezogen.
Emmen	ca. 29'300	In Form einer Alterskommission werden leistungserbringende Organisationen sowie Gremien einbezogen, in denen Leistungsbeziehende vertreten sind.
Chur	ca. 34'500	Leistungserbringende Organisationen, aber auch Gremien, in denen Leistungsbeziehende vertreten sind, werden einbezogen.
Schaffhausen	ca. 35'900	Es werden sowohl Leistungserbringende – beispielsweise durch den Austausch mit dem Fachbeirat – als auch Leistungsbeziehende – zum Beispiel bei Quartierbegehungen – einbezogen.
Köniz	ca. 40'000	Es werden sowohl Leistungserbringende als auch Leistungsbeziehende einbezogen. Über die Alters- und Gesundheitskonferenz, die Vernehmlassung zum neuen Alterskonzept, aber auch durch Veranstaltungen und Podiumsgespräche findet ein breiter Einbezug von Akteuren statt.
St.Gallen	ca. 75'300	Bei der Entwicklung von Leistungen werden neben den Leistungserbringenden insbesondere Leistungsbeziehende einbezogen und bei der Umsetzung ihrer Projektideen unterstützt.
Luzern	ca. 81'100	Der Einbezug von Leistungserbringenden findet stetig statt. Aber auch Leistungsbeziehende werden beispielsweise auf der Quartierebene durch die direkte Mitsprache Betroffener sowie bei einer Projektberatung für ältere Menschen einbezogen.
Winterthur	ca. 106'800	Der Einbezug von Leistungserbringenden ist etabliert. Leistungsbeziehende können sich durch private Initiativen oder über Seniorenvereinigungen einbringen.
Basel	ca. 168'600	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende werden systematisch einbezogen. Es hat sich eine eigentliche Entwicklungskultur der Vernetzung ausgebildet.

Der Einbezug von Leistungserbringenden ist bei allen Städten und Gemeinden sichtbar und scheint eine fest verankerte Praxis zu sein. Auch die Leistungsbeziehenden werden in 13 Städten oder Gemeinden in unterschiedlicher Form einbezogen.

7.2 Muster der Innovationspromotoren

Wie in *Kapitel 4.3* zur Innovation ausgeführt, versteht Wendt unter Innovation eine Neuerung bzw. eine Veränderung, die eine Verbesserung bringt und sich durchsetzt. Die Projektgruppe hat als Innovationspromotoren für die Gestaltung der Alterspolitik die Elemente Personen, Kooperationen, die Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten in Kombination mit einer Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung sowie den Einbezug von Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden bei der Entwicklung von Leistungen identifiziert. Diese Promotoren garantieren noch nicht Innovationen im Sinne von Wendt, schaffen aber ein Klima und einen Nährboden, damit Neuerungen, die Verbesserung bringen, entwickelt werden können und sich durchsetzen können. Die vergleichende Analyse der Städte und Gemeinden lässt *vier verschiedene „Innovations-Typen"* erkennen (vgl. *Tabelle 19*).

Tabelle 19: Zusammenfassende Übersicht zu innovationsfördernden Faktoren

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner/innen (2014)	*Personen*	*Kooperationen*	*neuartige Konzepte / Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung*	*Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen*	*Muster zu den Innovationspromotoren*
Wallisellen (ca. 15'400), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)	Exekutive (Gemeinderäte)	hoch ausgeprägt	neuartige Konzepte	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	regionale Kooperation
Emmen (ca. 29'300)	Leistungserbringende	wenig ausgeprägt	nicht erkennbar	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	Ausrichtung auf Kernaufgaben
Gossau (ca. 18'100)	Exekutive, Leistungserbringende, Privatpersonen	mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte	Leistungserbringende und z.T. Leistungsbeziehende	
St.Gallen (ca. 75'300)	Privatpersonen, Verwaltung	wenig bis mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	
Chur (ca. 34'500)	Verwaltung	wenig bis mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung
Köniz (ca. 40'000)	Verwaltung, organisierte Privatpersonen	mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner/innen (2014)	*Personen*	*Kooperationen*	*neuartige Konzepte / Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung*	*Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen*	*Muster zu den Innovationspromotoren*
Riehen (ca. 20'800)	Verwaltung, organisierte Privatpersonen, Privatpersonen	mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	
Rapperswil-Jona (ca. 26'700)	Exekutive	wenig bis mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende	
Kriens (ca. 27'200)	Exekutive, Leistungserbringende	mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	
Glarus (ca. 12'400)	Exekutive	mittel ausgeprägt	neuartige Konzepte	Leistungserbringende	
Aarau (ca. 20'400)	Verwaltung, organisierte Privatpersonen	mittel bis hoch ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	Innovationsfreudige Städte und Gemeinden
Winterthur (ca. 106'800)	Verwaltung, organisierte Privatpersonen	hoch ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	
Luzern (ca. 81'100)	Exekutive, Verwaltung, organisierte Privatpersonen	hoch ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner/innen (2014)	*Personen*	*Kooperationen*	*neuartige Konzepte / Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung*	*Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen*	*Muster zu den Innovationspromotoren*
Basel (ca. 168'000)	Verwaltung, organisierte Privatpersonen, Leistungserbringende	hoch ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	
Schaffhausen (ca. 35'900)	Exekutive, Verwaltung	hoch ausgeprägt	neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	Leistungserbringende und Leistungsbeziehende	

Regionale Kooperation als Innovation

Als Innovation, die für sich steht, kann die Kooperation der drei relativ kleinen Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen bezeichnet werden. Die Kooperation bezieht sich vorerst auf das Kernangebot der stationären und der ambulanten Versorgung.

Ausrichtung auf die Kernaufgaben

Auf die weiter oben erwähnten Kernaufgaben konzentrieren sich die Städte und Gemeinden Emmen, Gossau und St.Gallen. Innerhalb dieser Aufgabenfelder sind auch Innovationen möglich und wichtig. So hat z.B. Emmen 2015 ein hochmodernes, zukunftsgerichtetes Alters- und Pflegeheim im Verbund mit Wohnangeboten mit Pflege und Serviceleistungen eröffnet. Wenig sichtbar werden in dieser Gruppe die Ausrichtung auf eine umfassende Alterspolitik, ausgeprägte Kooperationen und die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung. Da in der Stadt St.Gallen durchaus eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung bzw. eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten stattfindet, liegt hier in Bezug auf die Innovation eine Mischform mit dem Muster *Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung* vor.

Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung

Unterwegs zu einer innovationsfreudigeren Ausrichtung sind Städte und Gemeinden, in denen neue Modelle im Sinne einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik diskutiert und entwickelt werden, die möglicherweise vor der Einführung stehen. Dazu können die

Städte und Gemeinden Glarus, Kriens, Rapperswil-Jona, Riehen, Köniz, Chur und teilweise St.Gallen gezählt werden.

Innovationsfreudige Städte und Gemeinden im Sinne einer Ausrichtung auf eine umfassende Alterspolitik

Die günstigsten Voraussetzungen für Innovationen haben Städte und Gemeinden, in denen sich Personen aus Exekutive und Verwaltung stark engagieren, starke Gruppierungen von organisierten Privatpersonen erkennbar sind und Kooperationen im Sinne von verwaltungsinterner Vernetzung und größtenteils einer Orientierung an der New Public Governance meist mit Behörden-, Dienstleistungs- und thematischen Netzwerken bestehen. Auch finden eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten in Kombination mit einer Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung sowie ein Einbezug von Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden bei der Entwicklung von Leistungen statt. Dieser Gruppe können Schaffhausen, Basel und Luzern, etwas weniger klar ausgeprägt auch Winterthur und Aarau zugeordnet werden. In diesen Städten sind bereits Innovationen entwickelt worden und werden umgesetzt. Es herrscht ein innovationsfreudiges Klima in der Alterspolitik. Es fällt auf, dass es sich dabei eher um größere Kommunen handelt.

8 Sozialraumorientierung im Vergleich

Die folgenden Ausführungen zur vergleichenden Analyse auf der Ebene der Sozialraumorientierung beschreiben zunächst die Bezugsarten zum Sozialraum, wie sie in den untersuchten Städten und Gemeinden vorkommen. Grundlage bilden die theoretischen Erläuterungen in *Kapitel 4.4*, welche in *Tabelle 7* zusammengefasst sind. Vier Kriterien werden betrachtet: Sozialraumorientierung, Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote und der Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen. Für jedes Kriterium kann festgemacht werden, in welcher Stadt / Gemeinde es erkennbar versus nicht erkennbar ist. Auf der Grundlage der beschreibenden Gegenüberstellung wird anschließend versucht, unter den untersuchten Städten und Gemeinden ähnliche Muster des Sozialraumbezugs zu erkennen und deren Eigenschaften zusammenzufassen.

8.1 Beschreibende Gegenüberstellung der Sozialraumdimensionen

Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich auch in diesem Kapitel in aufsteigender Folge an der Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden.

Sozialraumorientierung

Die Voraussetzung für eine Sozialraum-, Stadt- und Quartierentwicklung in einer Stadt oder Gemeinde ist, dass eine gewisse Sozialraumorientierung vorhanden ist. Diese kann sich beispielsweise durch folgende Merkmale zeigen:

- Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere, Stadtteile, Regionen in gesetzlichen Grundlagen, Strategien und Leitbildern festgeschrieben;
- sozialraumbezogene Strategien und Ziele sind definiert.

Untenstehende *Tabelle 20* fasst die Befunde zur Sozialraumorientierung in den untersuchten Kommunen zusammen.

Tabelle 20: Übersicht zur Sozialraumorientierung

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Sozialraumorientierung*
Glarus	ca. 12‘400	In der Gemeinde Glarus ist (noch) keine Sozialraumorientierung erkennbar. Eine Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere findet nicht statt.
Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen	ca. 15‘400 ca. 7‘600 ca. 7‘600	Die Alterspolitik der drei Gemeinden zielt über die jeweiligen Gemeindegrenzen hinaus und ist teilweise auch bereits operativ koordiniert. Somit befindet sich eine regional ausgerichtete Sozialraumorientierung im Aufbau.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Sozialraumorientierung*
Gossau	ca. 18‘100	In der Stadt Gossau ist seitens der Verwaltung keine Sozialraumorientierung erkennbar. Das Verständnis von Gossau als Sozialraum besteht zwar seitens der Umsetzenden der Alterspolitik und wird gelebt, es wird aber von der Stadt selbst nicht promoviert oder expliziert.
Aarau	ca. 20‘400	In der Stadt Aarau ist klar ein Bewusstsein zur Sozialraumorientierung erkennbar. Dies zeigt sich beispielsweise an der vorgesehenen Massnahme zum Aufbau einer generationenübergreifenden Nachbarschaftshilfe.
Riehen	ca. 20‘800	Seitens der Gemeinde Riehen ist eine Sozialraumorientierung in Ansätzen erkennbar. So finden Schritte zur Raumentwicklung statt und dem Thema Wohnen wird eine zunehmende Bedeutung zugemessen. Die Fachstelle Alter berücksichtigt Besonderheiten von Quartieren, arbeitet aber nicht auf Basis einer systematischen Quartier- oder Sozialraumorientierung.
Rapperswil-Jona	ca. 26‘700	In der Stadt Rapperswil-Jona ist keine Sozialraumorientierung erkennbar. Eine Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere oder Stadtteile findet auf kommunaler Ebene nicht statt, was sich insbesondere auf historische Voraussetzungen und auf die Fusion der beiden ehemaligen Gemeinden zurückführen lässt.
Kriens	ca. 27‘200	Im Bereich Wohnen sollen Angebote zusammen mit privaten Träger/innen in verschiedenen Quartieren aufgebaut werden. Eine umfassende Sozialraumplanung mit der Erhebung von quartierbezogenen soziodemografischen Daten und Analysen und einer entsprechenden Ausrichtung von Angeboten ist in der Gemeinde Kriens jedoch nicht vorhanden. Somit besteht in Kriens in Ansätzen eine Sozialraumorientierung.
Emmen	ca. 29‘300	In der Gemeinde Emmen ist keine Sozialraumorientierung erkennbar. Zwar ist pro Gemeindeteil je ein Betagtenzentrum angesiedelt und die Spitex ist in zwei Regionen aufgeteilt, eine Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere oder Stadtteile findet jedoch nicht statt.
Chur	ca. 34‘500	Bezogen auf die Situation zum Untersuchungszeitpunkt ist in der Stadt Chur keine Sozialraumorientierung erkennbar. Eine Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere oder Stadtteile findet auf kommunaler Ebene nicht statt.

Stadt / Gemeinde	*Anzahl Einwohner/innen (2014)*	*Sozialraumorientierung*
Schaffhausen	ca. 35‘900	Eine Sozialraumorientierung ist in der Stadt Schaffhausen klar erkennbar und umgesetzt. Sie spielt eine bedeutende Rolle in der Alterspolitik in der Stadt Schaffhausen.
Köniz	ca. 40‘000	In der Gemeinde Köniz ist eine Sozialraumorientierung in Ansätzen erkennbar. Sowohl die Planenden als auch deren Zielgruppen nehmen einerseits Köniz, andererseits kleinere räumliche Einheiten als Sozialraum wahr.
St.Gallen	ca. 75‘300	In Anlehnung an die Ausführungen im Interview zur Situation in der Stadt St.Gallen ist keine eigentliche Sozialraumorientierung erkennbar. Es gibt einen Quartierkoordinator für die ganze Stadt, der selber keine Aktivitäten auslöst, sondern vorhandene Bestrebungen unterstützt.
Luzern	ca. 81‘100	Eine Sozialraumorientierung ist in der Stadt Luzern gut erkennbar. Dies gilt in einem besonderen Mass für die Quartiere, auf deren Ebene denn auch die meisten Angebote ausgerichtet sind.
Winterthur	ca. 106‘800	Eine Sozialraumorientierung ist in der Stadt Winterthur klar erkennbar; dies auf der Ebene der Stadt, der Stadtkreise sowie der Quartiere. Historisch bedingt wird den Stadtkreisen eine hohe Bedeutung zugemessen. Der Quartierbezug ist ein zentrales Querschnittthema in der Altersplanung.
Basel	ca. 168‘600	In der Stadt Basel wird der Sozialraumorientierung eine hohe Bedeutung beigemessen. Es sind politisch sehr weitreichende Ideen vorhanden, indem die bestehenden Verwaltungsgrenzen aufgelöst und zu Sozialräumen ausgebaut werden. Es ist nicht ganz klar, wie weit dieser Gedanke auch bereits im Konkreten umgesetzt ist und wie aktuell in den bestehenden Strukturen die Sozialraumorientierung erfolgt.

Es lässt sich feststellen, dass bei einem Drittel der 15 Kommunen eine Sozialraumorientierung vorhanden ist. In vier Kommunen ist eine solche Orientierung am Entstehen bzw. in Ansätzen vorhanden, in sechs Städten / Gemeinden lässt sich keine Sozialraumorientierung erkennen.

Es ist anzunehmen, dass für die Sozialraumorientierung die Größe der Kommunen eine Rolle spielt, ebenso beeinflussen Gemeindefusionen das Sozialraumverständnis. Beispielsweise orientieren sich zumindest die größeren Städte öfters an Quartieren und / oder Stadtkreisen (Winterthur, Luzern, Basel), während kleinere Gemeinden eher die Gesamtgemeinde als Sozialraum begreifen (Beispiele: Köniz, Riehen). Die Literatur unterstützt diese Annahme: Gerade in größeren Städten geht Sozialplanung über die pflichtgemäßen Planungen und Daten-

erhebungen aus, es bestehen ausgebaute Sozialplanungen mit hohem Vernetzungs- und Institutionalisierungsgrad (Rund 2010:17).

Nach Gemeindefusionen muss die ursprüngliche Struktur der Städte / Gemeinden berücksichtigt werden – auf allfällige diesbezügliche Herausforderungen deutet das Beispiel von Rapperswil-Jona hin.

Weiter bedeutet eine Einteilung in Kreise noch keine Sozialraumorientierung. Manchmal sind die Einteilungen lediglich administrativer Natur (Beispiel: Emmen).

Planung und Umsetzung sozialraumbezogener Strukturen / Angebote

Das Bewusstsein der kommunalen Verwaltung für den Sozialraum führt – falls Gestaltungswille und Ressourcen hierfür vorhanden sind – zur Planung und Umsetzung sozialraumbezogener Strukturen und Angeboten. In der vorliegenden Untersuchung wurden daher vier Aspekte zur Sozialraum-, Stadt und Quartierentwicklung analysiert: Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote sowie der Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen. Im Folgenden werden diese Aspekte kurz erläutert.

- Ist eine *Sozialraumorientierung* erkennbar?
  Merkmale: Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere, Stadtteile, Regionen sind in gesetzlichen Grundlagen, Strategien und Leitbildern festgeschrieben; sozialraumbezogene Strategien und Ziele werden definiert.
- Ist eine *Sozialraumplanung* erkennbar?
  Merkmale: Sozialräume als Bezugsbasis für Planungs- und Gestaltungsprozesse: Sozialraumanalyse; sozialraumbezogene Planung und Organisation von Aufgaben und Verantwortungen; Ressourcenplanung für Sozialräume; Analyse der soziodemografischen Zusammensetzung im Quartier.
- Sind *sozialraumbezogene Angebote* erkennbar?
  Merkmale: sozialraumbezogene Entwicklung der Angebote; Projekte zur Sozialraum- / Quartierentwicklung und weitere Angebote; sozialraumbezogene ambulante oder stationäre Angebote; Quartierstützpunkte; Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit.
- Ist ein *Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen* erkennbar?
  Merkmale: partizipative Planungs- und Entwicklungsprozesse (z.B. Quartierbegehungen, Quartierdetektive); Einbezug der Bevölkerung in die politische Meinungsbildung; Quartiervereine.

In der folgenden *Tabelle 21* sind in einer vergleichenden Übersicht die Ergebnisse zu allen vier Aspekten zusammengestellt.

Die Zusammenschau der vier Aspekte bestätigt die Annahme, dass sich das Vorhandensein einer *Sozialraumorientierung* auf die Planung und Realisierung sozialraumbezogener Angebote auswirkt. In allen fünf Kommunen, in denen eine Sozialraumorientierung erkennbar ist,

sind auch eine Sozialraumplanung, einschlägige Angebote sowie der Einbezug der Bevölkerung zumindest teilweise vorhanden.

Insbesondere eine *Sozialraumplanung* findet sich dort, wo eine Sozialraumorientierung vorhanden ist. Die Tatsache, dass die Sozialraumplanung in der Regel etwas weniger klar erkennbar ist als die zugrundeliegende Orientierung zeigt, dass zuerst ein Bewusstsein für den Sozialraum vorhanden sein muss, bis die kommunale Verwaltung entsprechende Planungsschritte unternimmt.

Tabelle 21: Zusammenfassende Übersicht zu den Sozialraumdimensionen

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner/innen (2014)	*Sozialraumorientierung*	*Sozialraumplanung*	*sozialraumbezogene Angebote*	*Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen*
Glarus (ca. 12'400)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen
Wallisellen (ca. 15'400), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)	in Ansätzen	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Wallisellen erkennbar
Gossau (ca. 18'100)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen
Aarau (ca. 20'400)	erkennbar	in Ansätzen	erkennbar	erkennbar
Riehen (ca. 20'800)	in Ansätzen	in Ansätzen	in Ansätzen	in Ansätzen
Rapperswil-Jona (ca. 26'700)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen	in Ansätzen
Kriens (ca. 27'200)	in Ansätzen	in Ansätzen	in Ansätzen	nicht erkennbar
Emmen (ca. 29'300)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar
Chur (ca. 34'500)	nicht erkennbar	in Ansätzen	in Ansätzen	nicht erkennbar
Schaffhausen (ca. 35'900)	erkennbar	erkennbar	erkennbar	erkennbar
Köniz (ca. 40'000)	in Ansätzen	in Ansätzen	nicht erkennbar	in Ansätzen
St.Gallen (ca. 75'300)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen
Luzern (ca. 81'100)	erkennbar	in Ansätzen	erkennbar	erkennbar
Winterthur (ca. 106'800)	erkennbar	erkennbar	erkennbar	in Ansätzen
Basel (ca. 168'600)	erkennbar	erkennbar	erkennbar	erkennbar

Sozialraumbezogene Angebote sind häufig, aber nicht in allen Fällen die unmittelbare Manifestation einer umgesetzten Sozialraumplanung. Dies zeigen die Beispiele von Chur und Rapperswil-Jona: Auf gemeindeübergreifender Ebene sind in der Region Chur vereinzelte sozialraumbezogene Angebote wie die Beschreibung der formellen und informellen Angebote im Altersbereich innerhalb der Planungsregion in Ansätzen erkennbar. Zudem werden

bei einer Annahme der Teilrevision zum Krankenpflegegesetz quartierbezogene oder generationenbezogene alternative Wohnformen in Erwägung gezogen. In Rapperswil-Jona fand im Jahr 2010 eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Nachbarschaftshilfe statt und eine Umsetzungsplanung für die Nachbarschaftshilfe im Quartier wurde erarbeitet. Diese konnte in der Praxis jedoch nicht umgesetzt werden. In beiden Fällen ist es möglich, dass umsetzende Akteure ein spezifisches Thema an die Verwaltung herangetragen haben, sodass das Bereitstellen entsprechender Angebote zumindest diskutiert wurde. Dass die Umsetzenden der Alterspolitik mitunter den Blick auf Sozialräume haben, auch wenn dieser sich nicht in der Verwaltung zeigt, belegt auch das Beispiel von Gossau: Das Verständnis der Stadt als Sozialraum besteht zwar seitens der Umsetzenden der Alterspolitik und wird gelebt, es wird aber von der Stadt selbst nicht promoviert oder expliziert.

Was den *Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen* betrifft, zeigt sich dieser in den untersuchten Kommunen nicht immer abhängig von der Sozialraumorientierung. So ist es denkbar, dass Kommunen, welche nicht über große Ressourcen oder etablierte Verwaltungsstrukturen verfügen, den Dialog mit der Bevölkerung innerhalb des Sozialraums (Stadt, Gemeinde, Stadtteile) suchen. So verfügt die Gemeinde Glarus über „schlanke" Verwaltungsstrukturen und pflegt einen direkten, eher informellen Kontakt zur Stadtbevölkerung. In St.Gallen und Gossau – beides Städte mit aktiver Mitbeteiligung der Bevölkerung – besteht aus Sicht der Stadtverwaltung kein Bedarf nach einer quartierbezogenen Versorgung.

8.2 Muster der Sozialraumorientierung

Bei der Betrachtung der oben genannten vier Aspekte zur Sozialraumorientierung ist zu sehen, dass eine Sozialraumorientierung die Voraussetzung für eine Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote und den Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen ist, diese aber nicht unbedingt bewirkt. Weiter ist zu sehen, dass die Sozialraumorientierung und die den Sozialraum einbeziehende Alterspolitiken in den analysierten Städten und Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt sind. In diesem Sinne lassen sich drei Muster zur Sozialraumorientierung bilden (vgl. *Tabelle 22*).

Tabelle 22: Muster zur Sozialraumorientierung

Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner/innen (2014)	*Sozialraum-orientierung*	*Sozialraum-planung*	*sozialraumbezogene Angebote*	*Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen*	*Muster zur Sozialraumorientierung*
Gossau (ca. 18'100)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen	Ausrichtung auf Kernaufgaben
St.Gallen (ca. 75'300)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen	
Emmen (ca. 29'300)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	
Glarus (ca. 12'400)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen	unterschiedlicher Sozialraumbezug bei einer erweiterten Alterspolitik
Rapperswil-Jona (ca. 26'700)	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Ansätzen	in Ansätzen	
Chur (ca. 34'500)	nicht erkennbar	in Ansätzen	in Ansätzen	nicht erkennbar	
Wallisellen (ca. 15'400), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)	in Ansätzen	nicht erkennbar	nicht erkennbar	in Wallisellen erkennbar	
Kriens (ca. 27'200)	in Ansätzen	in Ansätzen	in Ansätzen	nicht erkennbar	
Riehen (ca. 20'800)	in Ansätzen	in Ansätzen	in Ansätzen	in Ansätzen	
Köniz (ca. 40'000)	in Ansätzen	in Ansätzen	nicht erkennbar	in Ansätzen	
Basel (ca. 168'600)	erkennbar	erkennbar	erkennbar	erkennbar	Wichtigkeit des Sozialraums bei einer umfassenden Alterspolitik
Schaffhausen (ca. 35'900)	erkennbar	erkennbar	erkennbar	erkennbar	
Luzern (ca. 81'100)	erkennbar	in Ansätzen	erkennbar	erkennbar	
Winterthur (ca. 106'800)	erkennbar	erkennbar	erkennbar	in Ansätzen	
Aarau (ca. 20'400)	erkennbar	in Ansätzen	erkennbar	erkennbar	

Das erste Muster zur Sozialraumorientierung betrifft Städte und Gemeinden, welche sich bezüglich der alterspolitischen Ausrichtung auf die Kernaufgaben fokussieren. Das dritte Muster enthält ausschließlich Kommunen, die dem alterspolitischen Typ *Umfassende Ausrichtung* zugeordnet sind. Das zweite Muster, welches drei Unterkategorien enthält, umfasst Städte und Gemeinden der übrigen drei alterspolitischen Typen. Die Unterkategorien folgen – mit Ausnahme der Unterkategorie 2, die dem alterspolitischen Typ *Interkommunale Kooperation* entspricht – nicht dem Muster der alterspolitischen Ausrichtung.

Ausrichtung auf die Kernaufgaben

Alterspolitisch auf die Kernaufgaben der Versorgung ausgerichtet sind Gossau, St.Gallen und Emmen. Bei diesen ist keine Sozialraumorientierung erkennbar. In St.Gallen und Gossau findet ein gewisser Einbezug der Bevölkerung statt, jedoch nicht sozialraumspezifisch. Die drei Kommunen zeichnen sich durch unterschiedliche Größen und Raumstrukturen aus. Gemeinsam sind ihnen die wenig ausgeprägte Partizipation der Bürger/innen, ein „klassisches" Verwaltungsverständnis und / oder die Ausrichtung am NPM sowie die verhältnismäßig geringe Sichtbarkeit von Innovationspromotoren.

Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei einer erweiterten Alterspolitik

Nicht einheitlich stellt sich die Situation dar in Städten und Gemeinden, in denen sich die Alterspolitik nicht nur auf die Kernaufgaben beschränkt, sondern sich auf eine integrierte Versorgung fokussiert oder sich in Richtung einer umfassenden Politik entwickelt. Darunter fallen Glarus, Kriens, Rapperswil-Jona, Riehen, Köniz, Chur sowie Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen. In solchen ist eine Sozialraumorientierung erst in Ansätzen erkennbar.

Bei *Glarus, Rapperswil-Jona und Chur* – Kommunen jeweils unterschiedlicher Größe – ist in dem Sinne keine Sozialraumorientierung erkennbar. Dennoch finden sich punktuell Ansätze zu sozialraumplanerischen Aktivitäten und zur Realisierung sozialraumbezogener Angebote. Auch der Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen ist in den drei Kommunen angedacht. Die Voraussetzungen für die Sichtweise auf den Sozialraum sind bei diesen drei je unterschiedlich. In Glarus sind die Organisation der politischen Gremien und die Abläufe in der Gemeinde generell „schlank" gehalten, da nur zwei Ebenen bestehen: der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung, d.h. es existiert kein Parlament. Die politischen und verwaltungsbezogenen Wege sind dadurch kurz und direkt. Dies ist ein Ansatz, der nicht in erster Linie nach Sozialräumen fragt. Die Alterspolitik in der Stadt Rapperswil-Jona ist nicht spezifisch auf Quartiere oder Stadtteile ausgerichtet. Dies hat historische Gründe: Durch die Fusion der ehemaligen Gemeinden Rapperswil und Jona im Jahr 2007 wurden zwei relativ unterschiedliche Gemeinden vereint, welche beide keinen städtischen Charakter aufwiesen. In Chur ist das erste Altersleitbild erst in der Entwicklungsphase. Eine koordinierte Stadtplanung / Quartierentwicklung existiert bisher nicht. Der Begriff „Sozialraumorientierung" ist kaum im Sprachgebrauch vorhanden, es findet wenig Reflexion darüber statt. Die Stadt Chur

ist durch unterschiedliche Quartiersstrukturen gekennzeichnet, darunter befinden sich Quartiere mit sehr aktiven und solche mit weniger aktiven Vereinen. Der Einbezug von Quartiervereinen bei der Entwicklung des Alterskonzepts ist geplant und erwünscht.

In *Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen* ist das Bewusstsein für den Sozialraum vorhanden und zeigt sich in der weiter oben erwähnten interkommunalen Koordination. Alle drei sind relativ kleine Gemeinden. In Wallisellen ist zudem die Quartierentwicklung im Aufbau. Die Partizipation ist in den drei Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt.

Kriens, Riehen und Köniz zeigen zumindest Ansätze einer Sozialraumorientierung. Damit einher geht das in Ansätzen Vorhandensein einer Sozialraumplanung (alle drei Gemeinden), sozialraumbezogener Angebote (Kriens, Riehen) und / oder eines Einbezugs der Bevölkerung in Sozialräumen (Riehen, Köniz). Mit Größen von zwischen ca. 30‘000 und 40‘000 Einwohner/innen sind alle drei mittelgroße Kommunen. Die Voraussetzungen für eine Ausrichtung auf Sozialräume sind in jeder der drei Gemeinden verschieden. So wird ein bedeutender Teil der Alterspolitik von Riehen und Köniz kantonal gesteuert. In Kriens stand eine raumbezogene Altenpolitik lange nicht im Fokus, da schrittweise jeweils die anstehenden Probleme gelöst wurden.

Wichtigkeit des Sozialraums bei einer umfassenden Alterspolitik

Städte und Gemeinden, welche über ein umfassendes Verständnis der Alterspolitik, vielfältige Kooperationen unter Einbezug aller relevanten Akteure sowie eine Kultur der Partizipation und der Innovation verfügen, messen in der Alterspolitik dem Sozialraum eine hohe Bedeutung zu. Bei diesen ist eine Sozialraumorientierung klar erkennbar und es finden sich in mehr oder weniger ausgeprägt Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote und ein Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen. Dieser Kategorie lassen sich die Städte Schaffhausen, Basel, Luzern, Winterthur und Aarau zuordnen. Tendenziell handelt es sich um mittelgroße bis größere Städte, bei welchen die Quartiere und / oder Stadtteile eine Rolle spielen und bei denen genügend Ressourcen sowie etablierte Verwaltungsstrukturen für sozialraumbezogene Planung und Angebotsrealisierung vorhanden sind.

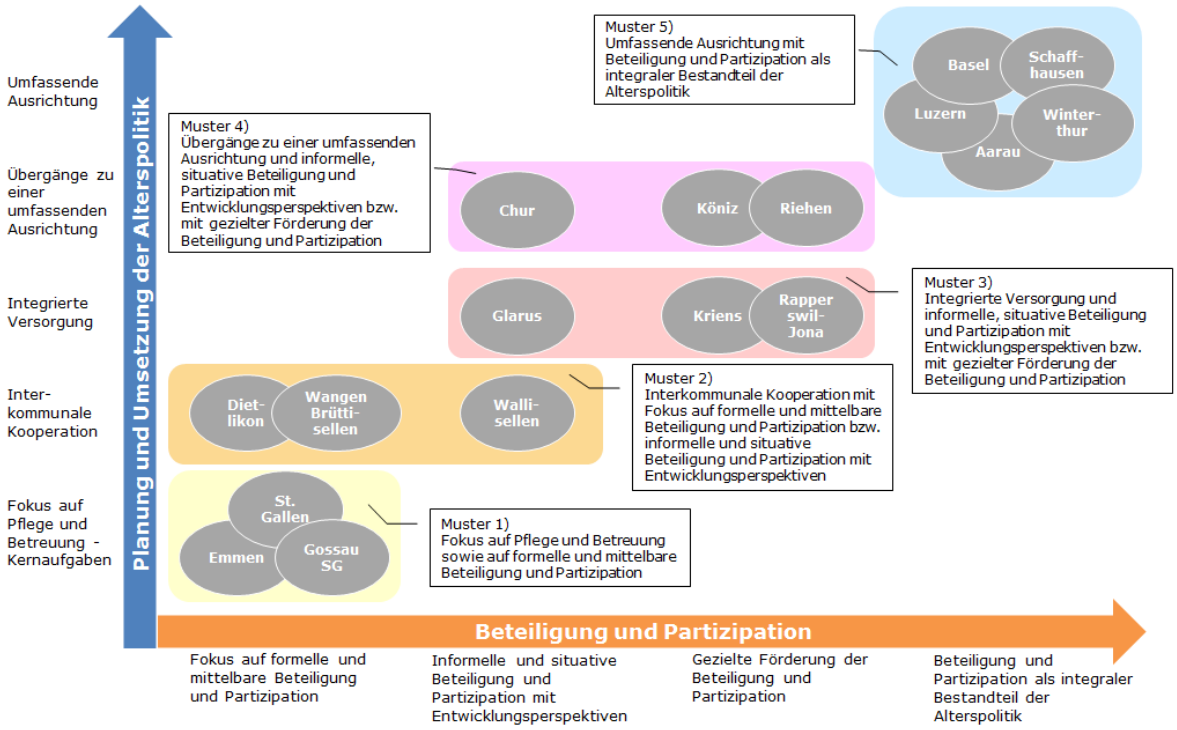
9 Synthese der Ergebnisse zu den untersuchten Analysedimensionen

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Ergebnisse zu den Formen der Planung und Umsetzung der Alterspolitiken (*Kapitel 5*), den Beteiligungs- und Partizipationsformen (*Kapitel 6*), den Innovationspromotoren bei der Gestaltung der Alterspolitik (*Kapitel 7*) sowie zur Sozialraumorientierung (*Kapitel 8*) präsentiert. Ausgehend von einer beschreibenden Darstellung der untersuchten Städte und Gemeinden wurde aufgrund der Unterschiede und Gemeinsamkeiten eine vergleichende Analyse vorgenommen, um anschließend typische Muster auszuarbeiten. Das vorliegende Kapitel bildet eine Synthese dieser Ergebnisse ab. Es wird ein Versuch unternommen, die Erkenntnisse zu den vier Analysedimensionen zusammenzufassen, miteinander in Beziehung zu setzen und die untersuchten Städte und Gemeinden darin zu verorten.

9.1 Zweidimensionale Verortung der Ergebnisse

Im Fokus der vorliegenden Studie stehen die Fragen, wie die untersuchten Schweizer Städte und Gemeinden ihre Alterspolitik planen bzw. umsetzen (*Kapitel 5*) und welche Formen der Beteiligung und Partizipation hinsichtlich der Mitgestaltung der Alterspolitiken erkennbar sind (*Kapitel 6*). In *Abbildung 5* wird das Analysefeld zweidimensional aufgespannt – einerseits durch die Analysedimension *Planung und Umsetzung der Alterspolitik* auf der vertikalen Achse und anderseits durch die Analysedimension *Beteiligung und Partizipation* auf der horizontalen Achse.

Abbildung 5: Zweidimensionale Verortung der untersuchten Städte und Gemeinden



Die jeweiligen Achsenbezeichnungen orientieren sich an den in *Kapitel 5.6* und in *Kapitel 6.3* beschriebenen Mustern (Gestaltungsmuster der Alterspolitik und Muster der Beteiligungs- und Partizipationsformen). Als wichtige Aspekte bei der Gestaltung der Alterspolitik konnten die Ausrichtung der Alterspolitik, die Art der verwaltungsinternen Zusammenarbeit, Kooperations- und Vernetzungsformen mit bedeutenden Akteuren über die Verwaltung hinaus, das generelle Steuerungsverständnis sowie teilweise auch die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen identifiziert werden. Bei der Beteiligung und Partizipation wurde der Fokus auf die Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren, auf beteiligte und partizipierende Akteure sowie auf den Grad der Teilnahmegewährung bzw. der Teilnahme gelegt.

Die Bezeichnungen der Muster auf den beiden Achsen sind zwar auf einem Kontinuum abgebildet, über die Größe der Abstände dazwischen lässt sich jedoch keine Aussage machen. Aus der Darstellung werden neben vereinzelten alleinstehenden Städten und Gemeinden wie z.B. Chur oder Glarus unterschiedliche Cluster mit Städten und Gemeinden ersichtlich (graue Felder), welche bei beiden Analysedimensionen dieselben Muster aufweisen. So wird beispielsweise in den Städten Aarau, Basel, Luzern, Schaffhausen und Winterthur eine umfassende Ausrichtung der Planung und Umsetzung der Alterspolitik sowie eine Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik festgestellt. Dabei ist die Positionierung von Städten und Gemeinden innerhalb eines Clusters irrelevant. Es kann und soll folglich keine Aussage darübergemacht werden, ob z.B. die Beteiligung und Partizipation in der Stadt Schaffhausen stärker als integraler Bestandteil in der Alterspolitik verankert ist als dies in der Stadt Basel der Fall ist.

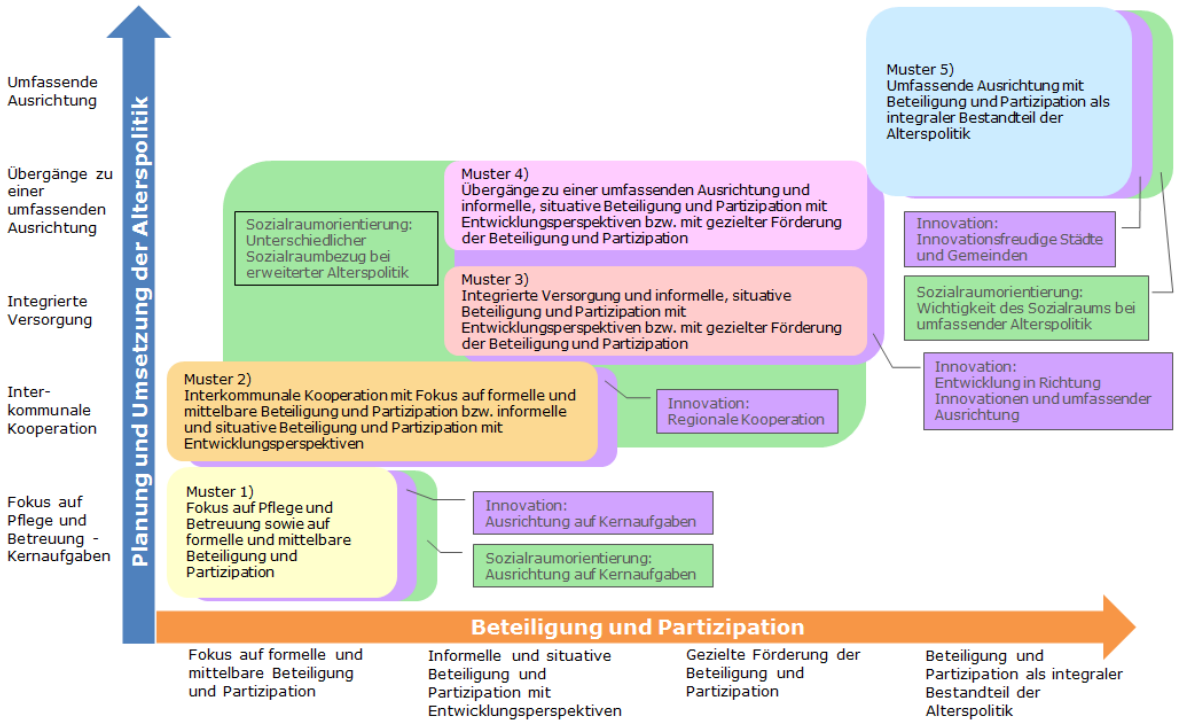
Auf dieser Grundlage lassen sich unter Berücksichtigung der Analysedimension *Planung und Umsetzung der Alterspolitik* als Schwerpunkt und Kernthematik fünf übergeordnete Muster identifizieren, welche in *Abbildung 5* oben mit unterschiedlichen Farben hinterlegt sind:

1) *Fokus auf Pflege und Betreuung sowie auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation* (zugehörige Städte / Gemeinden: Emmen, Gossau, St.Gallen)
2) *Interkommunale Kooperation mit Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation bzw. informelle und situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven* (zugehörige Gemeinden: Dietlikon, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen)
3) *Integrierte Versorgung und informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven bzw. mit gezielter Förderung der Beteiligung und Partizipation* (zugehörige Städte / Gemeinden: Glarus, Kriens, Rapperswil-Jona)
4) *Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung und informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven bzw. mit gezielter Förderung der Beteiligung und Partizipation* (zugehörige Städte / Gemeinden: Chur, Köniz, Riehen)
5) *Umfassende Ausrichtung mit Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik* (zugehörige Städte: Aarau, Basel, Luzern, Schaffhausen, Winterthur)

9.2 Ergebnisse zu Innovationspromotoren und zur Sozialraumorientierung

Im Rahmen der Fragestellung wurde weiter untersucht, welche innovationsfördernden Faktoren sich bei der Planung und Umsetzung der Alterspolitik identifizieren lassen und inwiefern in den untersuchten Städten und Gemeinden eine Orientierung am Sozialraum erkennbar ist. *Abbildung 6* stellt das bereits bekannte zweidimensionale Analysefeld dar, wobei die übergeordneten fünf Muster reduziert dargestellt sind, ohne die zugehörigen Städte und Gemeinden erneut zu erwähnen. Zusätzlich beinhaltet die vorliegende Darstellung Informationen über die Ergebnisse zu den Analysedimensionen Innovation und Sozialraumorientierung und zeigt auf, wie sich diese im Analysefeld verorten lassen.

Abbildung 6: Ergebnisse zu Innovationspromotoren und zur Sozialraumorientierung



Innovationspromotoren

Die Befunde zu den innovationsfördernden Faktoren sind in *Abbildung 6* jeweils mit violetter Farbe hinterlegt. Insgesamt wurden in *Kapitel 7.2* für die Innovationspromotoren vier Muster ausgearbeitet, die auf den zentralen Elementen Personen, Kooperationen, Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten in Kombination mit der Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung sowie Einbezug von Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden bei der Entwicklung von Leistungen basieren. Bei Städten und Gemeinden mit dem Innovations-Muster *Ausrichtung auf Kernaufgaben* sind beispielsweise Kooperationen eher wenig ausgeprägt. Die vorliegende Abbildung zeigt, dass sich die Städte und Gemeinden des entspre-

chenden Musters mehrheitlich mit denjenigen des übergeordneten Musters 1) *Fokus auf Pflege und Betreuung sowie auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation* decken[13]. Dasselbe gilt für das Innovations-Muster *Regionale Kooperation*, dessen zugehörige Gemeinden dem übergeordneten Muster 2) *Interkommunale Kooperation mit Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation bzw. Informelle und situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven* zugewiesen werden können. Bei den entsprechenden Gemeinden ist die Kooperation untereinander in Bezug auf das Kernangebot der stationären und ambulanten Versorgung hoch ausgeprägt und es findet eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten statt. Das Innovations-Muster *Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung* ist kennzeichnend für Städte und Gemeinden, die neue Modelle im Sinne einer umfassenden Ausrichtung der Alterspolitik diskutieren und entwickeln und meistens auch mit der Wissenschaft zusammenarbeiten. Hierzu zählen die untersuchten Städte und Gemeinden, die den übergeordneten Mustern 3) *Integrierte Versorgung und informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven bzw. Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation* und 4) *Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung und informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven bzw. mit gezielter Förderung der Beteiligung und Partizipation* zugewiesen werden können. Es zeigt sich folglich, dass die Analysedimension der Innovationspromotoren weniger unterscheidende Kriterien aufweist als dies bei den Dimensionen der Planung und Umsetzung der Alterspolitik oder der Beteiligung und Partizipation der Fall ist. Schließlich sind Städte, die dem Innovations-Muster *Innovationsfreudige Städte und Gemeinden* zugeteilt sind, durch ein starkes Engagement von Personen aus der Exekutive, der Verwaltung und von organisierten Privatpersonen gekennzeichnet. Es existieren hoch ausgeprägte Kooperationen und neben der Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten werden sowohl Leistungsbeziehende wie auch Leistungserbringende bei der Entwicklung von Leistungen einbezogen. Aus der Darstellung geht hervor, dass die Städte des entsprechenden Musters ebenfalls im übergeordneten Muster 5) *Umfassende Ausrichtung mit Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik* vertreten sind.

Sozialraumorientierung

Die Ergebnisse zur Analysedimension *Orientierung am Sozialraum* sind in *Abbildung 6* jeweils mit grüner Farbe hinterlegt. Insgesamt wurden in *Kapitel 8.2* für die Sozialraumorientierung drei Muster ausgearbeitet, die auf den vier zentralen Kriterien Sozialraumorientierung, Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote und Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen beruhen. Bei Städten und Gemeinden mit dem Sozialraumorientierungs-Muster

[13] Da in der Stadt St.Gallen durchaus eine Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung bzw. eine Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten stattfindet, liegt hier eine Mischform der Innovations-Muster *Ausrichtung auf Kernaufgaben* und *Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung* vor. Auf die Darstellung dieser Besonderheit in *Abbildung 6* wird der Übersichtlichkeit halber verzichtet.

Ausrichtung auf Kernaufgaben ist keine Sozialraumorientierung erkennbar und der Einbezug der Bevölkerung findet nicht sozialraumspezifisch statt. Ähnlich wie bei der Analysedimension der Innovation geht aus der Abbildung hervor, dass es sich um dieselben Städte und Gemeinden handelt, die auch dem übergeordneten Muster 1) *Fokus auf Pflege und Betreuung sowie auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation* zugehörig sind. Das zweite Sozialraumorientierungs-Muster *Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei erweiterter Alterspolitik* umfasst Städte und Gemeinden, bei denen eine Sozialraumorientierung in Ansätzen erkennbar ist oder sozialraumplanerische Aktivitäten punktuell umgesetzt werden. Zudem findet teilweise eine Realisierung sozialraumbezogener Angebote statt und vereinzelt wird auch die Bevölkerung in Sozialraumen einbezogen bzw. deren Einbezug ist geplant. Diese Eigenschaften werden Städten und Gemeinden zugeschrieben, die in den drei übergeordneten Mustern 2) *Interkommunale Kooperation mit Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation bzw. informelle und situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven,* 3) *Integrierte Versorgung und informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven bzw. Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation* und 4) *Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung und informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven bzw. mit gezielter Förderung der Beteiligung und Partizipation* vertreten sind. Schließlich ist das dritte und letzte Sozialraumorientierungs-Muster *Wichtigkeit des Sozialraums bei umfassender Alterspolitik* kennzeichnend für Städte und Gemeinden, die dem Sozialraum eine hohe Bedeutung beimessen und bei denen die Sozialraumorientierung klar erkennbar ist. Dabei sind Aspekte der Sozialraumplanung, sozialraumbezogene Angebote sowie der Einbezug der Bevölkerung in den Sozialräumen ebenfalls vorhanden und jeweils unterschiedlich stark ausgeprägt. Hierbei handelt es sich um mittelgroße bis größere Städte, bei denen etablierte Verwaltungsstrukturen für sozialraumbezogene Planung und Angebotsrealisierung vorhanden sind und die sich ebenfalls mit den Städten des übergeordneten Musters 5) *Umfassende Ausrichtung mit Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik* decken (vgl. *Abbildung 6*).

9.3 Zusammenfassende Übersicht der Muster zu den vier Analysedimensionen

In *Abbildung 7* werden die beschriebenen Ergebnisse nochmals vereinfacht und komprimiert zusammengefasst. Die Darstellung zeigt die vier Analysedimensionen mit ihren jeweiligen Mustern auf und stellt diese in Beziehung zueinander. Zwischen den unterschiedlichen Mustern sind zwar Dimensionen übergreifend Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge erkennbar, eine durchgehend trennscharfe Abgrenzung der Muster ist über die Analysedimensionen hinweg jedoch nicht ersichtlich. Diese Erkenntnis widerspiegelt nicht nur die Vielfalt der Gestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten alterspolitischer Themen zwischen den untersuchten Städten und Gemeinden, sondern auch innerhalb der jeweiligen Kommunen.

Abbildung 7: Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen

Planung und Umsetzung der Alterspolitik	Fokus auf Pflege und Betreuung – Kernaufgaben	Interkommunale Kooperation	Integrierte Versorgung	Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung	Umfassende Ausrichtung
Beteiligung und Partizipation	Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation	Informelle und situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven			Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik
			Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation		
Innovation	Ausrichtung auf Kernaufgaben	Regionale Kooperation	Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassende Ausrichtung		Innovationsfreudige Städte und Gemeinden
Sozialraum-orientierung	Ausrichtung auf Kernaufgaben	Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei erweiterter Alterspolitik			Wichtigkeit des Sozialraums bei umfassender Alterspolitik

10 Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung einer integrativen und innovativen Alterspolitik aus Schweizer Sicht

10.1 Gemeinsame Dimensionen der sozialen Planung in Deutschland und der Schweiz

Ziel des Gesamtprojektes der Technischen Hochschule Köln ist die Entwicklung und Erprobung einer integrierten Sozialplanung als eine Innovation für die Versorgung im Alter. Hinter dem Begriff der „integrierten Sozialplanung" steckt eine dreifache Integrationsstrategie: (1) Die verschiedenen Ressort- und Fachbereichsperspektiven – von sozialer Hilfe über Gesundheit, Kultur und Bildung bis hin zu Wohnen und Gestaltung des Stadtquartiers – werden aufeinander bezogen. (2) Die verschiedenen Bedarfsgruppen im kommunalen Raum werden inklusiv in einer „Planung für alle" generationenübergreifend zusammengeführt. (3) Die integrierte Sozialplanung bezieht alle kommunalen Managementebenen mit ein.

In Schweizer Städten und Gemeinden – oder auch Kantonen – existieren im Unterschied zu Deutschland zurzeit noch keine spezifisch institutionalisierten Stellenprofile oder professionalisierte Rollen von Fachpersonen im Bereich der Sozialplanung. Planungs- und Umsetzungsaufgaben in Bereich sozialer Dienstleistungen müssen dennoch wahrgenommen werden. Für die Untersuchung entsprechender Aufgaben und Tätigkeiten im Bereich der Alterspolitik in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden wurde daher ein Vorgehen gewählt, dass die generelle Gestaltung der Alterspolitik mit einem breiteren Verständnis von Sozialplanung in den Blick nimmt.

Im Verlauf der Untersuchungen und im Austausch mit dem Forschungsteam der Technischen Hochschule Köln kristallisierten sich eine Reihe von gemeinsamen Dimensionen heraus, welche für die Entwicklung einer integrierten Sozialplanung für die Versorgung im Alter aus Sicht von Deutschland und der Schweiz hilfreich sein könnten. Entlang dieser Themen wurde die Fachtagung „Neue Planungsmodelle für das Soziale! Erfahrungsaustausch und Prototyping unter deutschen und Schweizer Expertinnen und Experten" Ende Januar 2016 durchgeführt. Im Zentrum stand der Austausch unter Führungs- und Fachpersonen der sozialen Planung aus Deutschland und aus der Schweiz. Darauf aufbauend wurden innovative Grundlagen einer integrierten Sozialplanung abgeleitet und erste Modellentwürfe diskutiert. Ziel war die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Dimensionen der sozialen Planung im Rahmen von Workshops sowie die Entwicklung von möglichen Prototypen einer integrierten Sozialplanung mittels der Methode des „Design Thinking". Es handelt sich dabei um folgende fünf Dimensionen der sozialen Planung:

1. Steuerungsverständnis in der sozialen Planung
2. Beteiligung und Partizipation
3. Innovation in Strukturen und Prozessen der sozialen Planung
4. Orientierung am Sozialraum
5. Orientierung an den Bedürfnissen der Adressatinnen und Adressaten.

10.2 Grundlagen für eine Best Practice in der Schweiz: Städte und Gemeinden mit einer umfassend ausgerichteten Alterspolitik

Die Herausforderungen, die sich durch den demografischen Wandel stellen, werden die Städte und Gemeinden und in naher und ferner Zukunft stark fordern. Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird weiterwachsen und ihre Bedürfnisse werden die gesellschaftliche Entwicklung und die Gestaltung der Lebenswelten und Sozialräume in den Städten und Gemeinden maßgeblich prägen. Einige Hinweise auf zukünftige Herausforderungen, die in den Interviews genannt wurden, mögen dies verdeutlichen, ohne an dieser Stelle eine abschließende Aufzählung vorzunehmen:

- Generationenpolitik und Solidarität unter den Generationen
- Wohnen im Alter, Wohnen mit Serviceleistungen, Wohnen mit Pflegeleistungen
- integrierte Versorgung
- Sozialraum- und Quartierentwicklung
- hindernisfreie Sozialräume und Mobilität
- Aktivierung der älteren Menschen, Freiwilligenarbeit, Zeit-Vorsorgemodelle
- Migrationsbevölkerung und ihre Bedürfnisse
- Demenzerkrankungen, Langzeitpflege und Betreuung
- ältere Menschen mit Behinderung
- Finanzierungsfragen
- regionale Zusammenarbeit.

Angesichts dieser Herausforderungen gibt es gute Argumente, die Alterspolitik in den Städten und Gemeinden möglichst breit und umfassend auszurichten. Fünf der 15 untersuchten Schweizer Städte und Gemeinden kann attestiert werden, dass sie ihre Alterspolitik umfassend ausgerichtet haben. Zu einer umfassenden Alterspolitik gehören neben den Aufgaben einer stationären und ambulanten Versorgung mit Pflegdienstleistungen, Wohnangeboten mit angepassten Service- und Pflegeleistungen, der Gestaltung von altersgerechten Quartieren und Sozialräumen ebenso eine Förderung der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe älterer Menschen mit einem Einbezug in Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse. Die Orientierung an einem gesetzlichen Grundauftrag und die Zusammenarbeit mit leistungserbringenden Organisationen auf der Basis von Leistungsverträgen werden durch einen regelmäßigen Austausch mit allen relevanten Akteuren ergänzt. Sowohl Leistungsanbietende, als auch Leistungsbeziehende, organisierte und nicht organisierte Akteure werden in die Entwicklung von Leistungen und bei der Vorbereitung von Entscheidungen einbezogen. Private Ressourcen werden als Ergänzung zu den öffentlichen Mitteln und Möglichkeiten mobilisiert.

Aus den konsultierten Konzepten und aufgrund der Befragungen in den drei größten Städten Luzern (ca. 81‘100 Einwohner/innen), Winterthur (ca. 106‘800 Einwohner/innen) und Basel (ca. 168‘600 Einwohner/innen) lässt sich schließen, dass die alterspolitische Ausrichtung dieser Städte als umfassend bezeichnet werden kann. Dies trifft auch auf die beiden mittelgroßen Städte Aarau (ca. 20‘400 Einwohner/innen) und Schaffhausen (ca. 35‘900 Ein-

wohner/innen) zu. In all diesen Städten fällt in Ergänzung zu einer thematisch breiten und vielfältigen Orientierung der Alterspolitik insbesondere der Lebenswelt-/Sozialraum- und Quartierbezug sowie die Förderung der Beteiligung der älteren Menschen am öffentlichen Leben und in der Mitgestaltung der städtischen Alterspolitik auf. Unter anderem werden die Beteiligung, der regelmäßige Austausch und die Mitwirkung der älteren Bevölkerung systematisch gefördert wie z.B. durch das Forum60plus in Luzern. Generell besteht eine große Vielfalt an Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation. Diese findet einerseits im formellen, gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelten Rahmen statt. Mehrheitlich bestehen jedoch informelle Verfahren, die über verpflichtende Verfahren hinausgehen. Neben mittelbaren Teilnahmeformen liegt der Fokus mehrheitlich auf einer direkten Teilnahme, die allen interessierten Akteursgruppen offensteht. Das Spektrum der partizipierenden Akteure ist breit, beteiligt werden stets Bürger/innen und organisierte Akteure. Beteiligung und Partizipation stellen integrale Bestandteile der Alterspolitik dar und werden 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. Aus der Perspektive der Bürger/innen und organisierten Akteure besteht analog die Möglichkeit zur Information, zur Mitwirkung und teilweise zur Mitentscheidung. Oftmals existieren gut organisierte Vereine mit großen informellen Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen.

Die Städte Aarau und Schaffhausen zeigen zudem, dass eine umfassende Ausrichtung der Alterspolitik nicht nur in großen Städten der deutschen Schweiz realisiert werden kann, sondern auch in mittelgroßen Städten umgesetzt wird. Es wird im Weiteren deutlich, dass diese Städte mehr Personalressourcen für die Gestaltung der Alterspolitik zur Verfügung stellen, in der Regel innerhalb der Verwaltung mittels fest institutionalisierten Gremien Ämter übergreifend arbeiten sowie in Ergänzung zu formellen Behörden- und Dienstleistungsnetzwerken insbesondere auch thematische Netzwerke gezielt fördern. Schließlich zeigt sich, dass sich in diesen Städten und Gemeinden verschiedene Elemente von New Public Governance finden lassen.

Aus Schweizer Sicht kann die Alterspolitik dieser Städte und Gemeinden als Beispiel für eine Best Practice bezeichnet werden. Ausgehend von diesen Beispielen werden daher in den nächsten Abschnitten Schlussfolgerungen für die Förderung und Entwicklung einer integrativen und innovativen Planung und Umsetzung der Alterspolitik formuliert.

10.3 Schlussfolgerungen zur Förderung und Entwicklung einer integrativen und innovativen Planung und Umsetzung der Alterspolitik

Die folgenden Schlussfolgerungen stellen den Versuch dar, aus dem Vergleich der kommunalen Alterspolitiken erste Handlungsempfehlungen abzuleiten und für interessierte Städte und Gemeinden Möglichkeiten zur Reflexion und Weiterentwicklung zur Verfügung zu stellen. Bei der Formulierung der Schlussfolgerungen zur Förderung und Entwicklung einer integrativen und innovativen Planung und Umsetzung der Alterspolitik liegt der Fokus auf den Themenbereichen *Planung und Analyse*, *Kooperation verschiedener Akteure*, *Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Partizipationsformen*, *initiative Personen* und *Orientierung am Sozialraum*.

10.3.1 Planung und Analyse als Voraussetzung für die Altersplanung

Schlussfolgerung 1: Möglichkeiten der Analyse und der fachlichen Reflexion schaffen

Gestaltungsprozesse starten häufig mit einer Analyse und einer Reflexion. Die umfassend ausgerichtete Alterspolitik verschiedener Städte und Gemeinden könnte für andere Kommunen Anlass zur Analyse bieten. Eine gute Richtschnur für Reflexionsprozesse bieten auch 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. Mit diesen Zugängen wird eine mehrdimensionale Perspektive gewählt, die der Komplexität der Herausforderungen gerecht wird. Es empfiehlt sich in diesem Kontext, die Bekanntmachung von Beispielen der Best Practice und von Reflexionsmöglichkeiten systematisch zu fördern.

Schlussfolgerung 2: Entwicklung und Festlegung einer strategischen Ausrichtung

Eine umfassende Alterspolitik beinhaltet eine Kultur der Netzwerkkooperation, des Austauschs sowie der Beteiligung und Partizipation. In denjenigen Städten und Gemeinden, die einen entsprechenden Kulturwandel anvisieren, bedarf es eines gezielt gestalteten strategischen Change-Management-Prozesses innerhalb einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass eine Neuausrichtung glaubwürdig nach außen getragen werden kann.

Schlussfolgerung 3: Gewährleistung eines basalen Stellenetats

Neben einem entsprechenden Bewusstsein und einer Kultur der Kooperation wird ein Grundstock an personellen und finanziellen Ressourcen benötigt, um eine umfassende Alterspolitik zu gestalten. Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können erste Aussagen über eine Richtgröße des personellen Ressourceneinsatzes gemacht werden. Demnach ist es bei mittleren und größeren Städten von 50'000 und mehr Einwohnerinnen

und Einwohnern empfehlenswert, mindestens eine Vollzeitstelle für operative und strategische alterspolitische Tätigkeiten einzusetzen.

10.3.2 Hoher Stellenwert der Kooperation mit verschiedenen Akteuren

Schlussfolgerung 4: Schaffung von ämterübergreifenden Gremien innerhalb der Verwaltung

Die Gestaltung der Alterspolitik ist eine anspruchsvolle Querschnittaufgabe. Für ihre Planung und Umsetzung ist eine verbindliche und institutionalisierte Form der Koordination und Kooperation quer durch die verschiedenen Departemente und Verwaltungsabteilungen erforderlich.

Schlussfolgerung 5: Förderung des fachlichen Austausches

Die Förderung initiativer Verantwortungsträger/innen lässt sich kaum institutionalisieren. Dagegen bildet die Förderung eines systematischen und regelmäßigen fachlichen Austausches von Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung die Möglichkeit, innovative Ideen und Projekte in einem institutionalisierten Rahmen kennenlernen zu können. Vor diesem Hintergrund sind Fachnetzwerke wie z.B. das Netzwerk altersfreundlicher Städte in der Schweiz zu fördern.

Schlussfolgerung 6: Teilnahme der Akteure und verbindlich gestaltete Netzwerkkooperation

Im Rahmen einer New Public Governance wird deutlich, dass eine systematische Förderung verschiedenster Formen der Teilnahme von Akteuren auch die Rolle und das Steuerungsverständnis des politisch-administrativen Systems beeinflusst. Insbesondere bedarf es angepasster Formen der Netzwerkkooperation. Mitwirkungsmöglichkeiten sind von Seiten der Beteiligten stets mit Erwartungen und Ansprüchen verknüpft, die es bei der Planung und Umsetzung durch die Verantwortungsträger/innen in Politik und Verwaltung zu beachten gilt. Um entsprechende Netzwerkkooperationen für alle Beteiligten verbindlich und verlässlich zu gestalten, bedarf es diesbezüglich einer klaren Positionierung und eines entsprechenden Bewusstseins seitens der Verantwortlichen des politisch-administrativen Systems.

10.3.3 Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Partizipationsformen

Schlussfolgerung 7: Berücksichtigung der bestehenden formalen Beteiligung

In der Schweiz ist zu beachten, dass im Rahmen der direkten Demokratie die Bürgerinnen und Bürger bereits in Entscheide der Städte und Gemeinden systematisch einbezogen werden. Über größere finanzielle Vorhaben wird beispielsweise an Gemeindeversammlungen oder mittels Volksabstimmungen entschieden. Weiterführende Formen von Beteiligung und Partizipation müssen auf diese bestehenden politischen Beteiligungsprozesse abgestimmt werden. Formalisierte Beteiligungen in Alterskommissionen und ähnlichen Gremien sind in der Schweiz weitgehend etabliert. Leitbilder oder andere Zukunftskonzepte werden beispielsweise unter Einbezug von Fachpersonen und engagierten Privatpersonen entwickelt. Diese institutionalisierten Wege sind bei allen künftigen Schritten der Altersplanung und -politik mit einzubeziehen.

Schlussfolgerung 8: Förderung von informellen Formen von Beteiligung und Partizipation

Entwicklungspotenzial besteht bei der gezielten Förderung von informellen Beteiligungsformen oder auch bei der Aktivierung der Bevölkerung in selbstorganisierten Foren wie z.B. in der Stadt Luzern das Forum Luzern60plus. Solche Prozesse verlangen den Einsatz von entsprechenden personellen Ressourcen, Fachwissen im Bereich der soziokulturellen Animation und finanziellen Mitteln. Hierbei empfiehlt es sich, die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung systematisch und regelmäßig zu erfassen, um bestehende Entwicklungen zu überprüfen und zukünftige Entwicklungen zu konzipieren. Solche informellen Formen beinhalten beispielsweise offene Austauschforen, Quartierbegehungen und Quartierbüros, Projektförderungen und viele weitere Aktivitäten. Nebst diesen eignet sich auch die Bevölkerungsbefragung zur Beurteilung der Altersfreundlichkeit in Städten und Gemeinden, wie sie von der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie entwickelt wurde.

10.3.4 Bedeutung von initiativen und visionären Personen

Schlussfolgerung 9: Personen als zentrale Voraussetzung für Innovation

Die Ergebnisse dieser Studie und die Erkenntnisse aus der Literatur legen nahe, dass engagierte Personen in Politik und Verwaltung eine zentrale Voraussetzung dafür sind, um Innovationen voranzutreiben. Sie sind häufig auch ein Garant dafür, dass Initiativen mit Innovationspotenzial von Privatpersonen oder Leistungsanbietenden erkannt und gefördert werden, ob es sich nun um neue Wohnformen, eine integrierte Versorgung, Informationsdrehscheiben, Quartierentwicklungen oder Generationenmanagement handelt. Neben visionären und initiativen Personen als Promotoren benötigt die Förderung von Innovation spezifisches Know-how, das in Zusammenarbeit mit externen Expert/innen sowie mit Wissenschaft und Forschung beschafft werden kann, die vernetzte Zusammenarbeit verschiedenster Akteure und den Einbezug der Bevölkerung vor Ort.

10.3.5 Orientierung am Sozialraum

Schlussfolgerung 10: Orientierung an Lebenswelt und Sozialraum

Eine umfassende Alterspolitik richtet sich gezielt auf Sozialräume aus. Je nach Situation und Größe einer Stadt oder Gemeinde, aber auch je nach Inhalt der Planung ist zu unterscheiden, ob sich die Gestaltung auf eine Region (bei einer interkommunalen Kooperation), das gesamte Gemeindegebiet (bei kleineren Gemeinden mit kompaktem Siedlungsgebiet) oder auf Quartiere (bei stark zersiedelten Gemeinden und größeren Kommunen) als Sozialraum ausrichtet.

Ein Sozialraum sollte in jedem Fall definiert und beschrieben werden. Anstehende alterspolitische Herausforderungen können wohl kaum von jeder Gemeinde für sich alleine gemeistert werden. Eine Ausrichtung auf größere Sozialräume und eine regionale Zusammenarbeit sind insbesondere bei der Versorgung mit den Kernangeboten und den Wohnangeboten angezeigt. Gerade für kleinere und mittelgroße Gemeinden mit unter 10‘000 Einwohner/innen ist der gesamten Palette der Anforderungen im Rahmen einer interkommunalen Kooperation wohl besser zu begegnen. Die Gemeinden Wallisellen, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen zeigen dies eindrücklich, auch wenn sich die Kooperation noch weitgehend auf die Kernangebote beschränkt. Da viele ältere Menschen in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, bedarf es in größeren Gemeinden und Städten gleichzeitig auch einer Orientierung an Quartieren und überschaubaren Sozialräumen.

Literaturverzeichnis

Alisch, Monika (2015) (Hrsg.). *Sozialraum und Governance : Handeln und Aushandeln in der Sozialraumentwicklung*. Opladen : Verlag Barbara Budrich.

Albrecht, Peter-Georg (2010). Bürgerschaftlichkeit und Sozialraumorientierung. Zwei Konzepte und ihr Beitrag zur Qualifizierung von Altenhilfe und Altenarbeit. In: *Sozial Extra* ½: 11-13.

Arnstein, Sherry R. (1972). Stufen der Bürgerbeteiligung. In: Lauritzen, Lauritz (Hrsg.). *Mehr Demokratie im Städtebau*. Hannover: Fackelträger-Verlag, 192-218.

Behret, Lisa (2013). Stadtteilbegehung mit älteren Menschen. Ein Modell zur Partizipation im Alter. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* 4/2013: 153-156.

Blatter, Joachim (2010). Horizontalföderalismus und Schweizer Demokratie. In: *Swiss Political Science Review* 16 (2): 247-77.

Braun, Dietmar (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. In: *Swiss Political Science Review* 9(1): 57-89.

Bundesamt für Statistik BFS (2016a). *Institutionelle Gliederungen der Schweiz. Die Gemeinden.* Gefunden unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html.

Bundesamt für Statistik BFS (2016b). *Räumliche Typologien. Statistische Städte 2012.* Gefunden unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/02.html.

Bundesamt für Statistik BFS (2016c): *Statistischer Atlas der Schweiz.* Gefunden unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/02.html.

Bürkler, Paul & von Bergen, Mathias (2010). *Innovation im öffentlichen Sektor: Erste Ergebnisse einer Literaturrecherche / Thematische Übersicht über die Literatur*. Luzern: Hochschule Luzern – Wirtschaft.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1986). Handbuch der örtlichen Sozialplanung. Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Durrer Eggerschwiler, Bea & Störkle, Mario (2016). Partizipieren. In: Störkle, Mario; Durrer Eggerschwiler, Bea; Emmenegger, Barbara; Peter, Colette & Willener, Alex (Hrsg.). *Sozialräumliche Entwicklungsprozesse in Quartier, Stadt, Gemeinde und Region.* Luzern: interact, 81-89.

Fürst, Dietrich (1995). Planung. In: *ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (1995): 708-711.

Hebestreit, Ray (2013). *Partizipation in der Wissenschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian; Maurer, Susanne, & Frey, Oliver (Hrsg.) (2005). *Handbuch Sozialraum*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Ladner, Andreas (2007). *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.

Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils & Varone, Frédéric (Hrsg.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Linder, Wolf (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt Verlag.

Lüttringhaus, Maria (2000). *Stadtentwicklung und Partizipation: Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

Noack, Michael & Veil, Katja (2013). *Aktiv Altern im Sozialraum : Grundlagen – Positionen – Anwendungen*. Köln: Verlag Sozial Raum Management.

Osborne, Stephen P. (Hrsg.) (2010). *The New Public Governance?* London: Routledge.

Parpan-Blaser, Anne (2011). *Innovation in der Sozialen Arbeit: Zur theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzepts*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Reichwein, Alfred; Berg, Annette; Glasen, Dirk; Junker, Andreas; Rottler-Nourbakhsch, Janine & Vogel, Stephanie (2011). *Moderne Sozialplanung, ein Handbuch für Kommunen.* Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Rund, Mario (2010). Planung des Sozialen – Planung des Raumes: Konturen eines erweiterten Planungsverständnisses. In: Hammer, Veronika; Lutz, Ronald; Mardorf, Silke & Rund, Mario (Hrsg.). *Gemeinsam leben – gemeinsam gestalten. Zugänge und Perspektiven Integrierter Sozialraumplanung*. Frankfurt / New York: Campus, 17-71.

Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. 5. Auflage. Bern: Haupt.

Schönig, Werner (2008). *Sozialraumorientierung: Grundlagen und Handlungsansätze*. Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag.

Schubert, Herbert (2015). Lokale Governance – Einführung in das Konzept. In: Knabe, Judith; von Riessen, Anne; Blandow, Rolf (Hrsg.). *Städtische Quartiere gestalten – Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat.* Bielefeld: transcript, 113-130.

Schubert, Herbert; Leitner, Sigrid; Veil, Katja & Vukoman, Marina (2014). *Öffnung des Wohnquartiers für das Alter: Entwicklung einer kommunikativen Informationsinfrastruktur zur Überbrückung struktureller Löcher im Sozialraum*. Köln: Verlag Sozial Raum Management.

Vatter, Adrian (2014). *Das politische System der Schweiz.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Von Bergen, Mathias (2015). *Innovation im Öffentlichen Sektor: Beispiele aus dem Politikfeld Kinderbetreuung und Frühförderung*. Unterrichtsskript. Luzern: Hochschule Luzern – Wirtschaft.

Walk, Heike (2011). Partizipationsformen und neue Beteiligungsprojekte im Rahmen des Governancebegriffes. In: Beck, Kurt & Ziekow, Jan. *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag, 63-71.

Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) (2005). *Innovation in der Sozialen Praxis*. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Wiberny, Walter (2007). Die Rolle der Organisationsentwicklung bei der Entwicklung / in der Umsetzung von Sozialraumkonzepten (Beratung, Moderation, Hilfen zur Entwicklung des eigenen Weges). In: Hellwig, Uwe; Hoppe, Jörg Reiner & Termath, Jürgen (Hrsg.). *Sozialraumorientierung – ein ganzheitlicher Ansatz*. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 101-110.

Wickrath, Susan (1992). *Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung*. SWR, Band 141, Münster.

Widmer, Paul (2008). *Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen, Geschichte, Gestaltung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Zweifel, Christine (2014). Alterspolitische Netzwerke in Schweizer Gemeinden. In: Höpflinger, François, & Van Wezemael, Joris (Hrsg.). *Age Report III – Wohnen im höheren Lebensalter, Grundlagen und Trends*. Zürich: Seismo.

Anhang: Exemplarisches Fallbeispiel

Wie in *Kapitel 3* zur methodischen Vorgehensweise und insbesondere zur Datenauswertung beschrieben, wurden in einer ersten Analysephase insgesamt 15 alterspolitische Portraits zu sämtlichen teilnehmenden Städten und Gemeinden erarbeitet. Die Städte- und Gemeindeportraits orientieren sich an den im Untersuchungsgegenstand festgehaltenen Themen sowie an den vier theoretischen Bezugsfeldern *Management und Governance*, *Beteiligung und Partizipation*, *Innovation* und *Sozialraumorientierung*. Inhaltlich basieren die Portraits erstens auf *Beschreibungen* der Ausführungen im Rahmen der Interviews sowie auf der Analyse vorliegender strategischer Grundlagen. Zweitens wurde auf der Grundlage der beschreibenden Portraits und gestützt auf den Interpretationsleitfaden für jede Stadt und Gemeinde eine individuelle *Interpretation* sowie eine *Bewertung* zu den vier Beobachtungsfeldern vorgenommen. Als exemplarisches Beispiel sowie zur Nachvollziehbarkeit der methodischen Vorgehensweise wird nachfolgend das Städteportrait Schaffhausen vorgestellt.

Städteportrait Schaffhausen

1. Ausgangslage

Rahmenbedingungen

Stadt / Gemeinde	Stadt Schaffhausen
Interviewte Person(en)	Simon Stocker
Funktion(en)	Stadtrat, Sozial- und Sicherheitsreferent
Ort / Datum des Interviews	Schaffhausen, 29.04.2015
durchgeführt von	Werner Riedweg (Interviewer) / Rita Gisler (Begleitung, Ergebnissicherung, ergänzende Fragen)
Datenquelle(n)	Experteninterview
Schlüsseldokumente	Hugentobler, M. & Wurster, E. (2014): *Zuhause alt werden. Zur Umsetzung von „ambulant vor stationär" am Beispiel der Alterspolitik in Schaffhausen.* ETH Wohnforum – ETH CASE.

Kennzahlen (Stichtag: 31.12.2014)

ständige Wohnbevölkerung	35'927	100.0%
Altersstruktur		
0-19 Jahre	6'395	17.8%
20-39 Jahre	9'898	27.6%
40-64 Jahre	12'258	34.1%
65-79 Jahre	5'037	14.0%
80 Jahre und älter	2'339	6.5%
*Altersquotient**		33.3%
*Greying Index**		46.4%
Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung 2010-2014		2.8%

Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistischer Atlas der Schweiz
*Altersquotient: Personen im Alter von 65 oder mehr Jahren pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren
*Greying Index: Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren pro 100 Einwohner im Alter von 65 bis 79 Jahren

2. Gestaltung der Alterspolitik und Sozialplanung

Beschreibung

Gestützt auf das Experteninterview mit Simon Stocker sowie auf das vorliegende Schlüsseldokument werden im folgenden Abschnitt in knapper Form die Grundlagen der alterspolitischen Ausrichtung, die Organisationsstrukturen, das Steuerungsverständnis, Zuständigkeiten, personellen Ressourcen sowie die interdepartementale Zusammenarbeit in der Stadt Schaffhausen beschrieben.

Grundlagen zur Ausrichtung der Alterspolitik

Ausgangspunkt der Alterspolitik ist die 2008 im Stadtparlament (grosser Stadtrat) verabschiedete Vorlage zur Weiterentwicklung der Alterspolitik der Stadt Schaffhausen. Damit wurde auch entschieden, dass die Heime bei der Stadt bleiben sollen (keine Auslagerungen in öffentlich-rechtliche Trägerschaften). Kernpunkt war die Zusammenführung der ambulanten und stationären Altersbetreuung im Rahmen von Quartierdienstleistungszentren (QDZ). Darauf basierend wurde die Strategie „zu Hause alt werden" in Kraft gesetzt. Die Altersheime in der Stadt wurden schrittweise zu quartierbezogenen Alterszentren entwickelt, denen auch die Spitexleistungen für das jeweilige Quartier zugeordnet sind. Weiter wurde eine Stabstelle Quartierentwicklung geschaffen. Diese setzt die Gemeinwesenarbeit um. Es wurden drei Alterszentren aufgebaut und ein Altersheim wurde in eine Service-Wohnform umfunktioniert. In einem weiteren Projekt sollen die Angebote von Nachbarschaftshilfe, Spitex, Alterszentren und privaten Organisationen näher zusammengebracht und die Versorgung opti-

miert werden. Eine generationenübergreifende Quartierentwicklung ist noch im Werden. Umgesetzt werden kann dieser Kulturwandel mittels Projekten wie den Quartierbegehungen. In einem Quartier hat sich daraus eine selbstorganisierte Gruppe gebildet, die sich weiterhin trifft. Einbezogen ist auch ein Fachbeirat als Fachorganisation, in der alle Altersorganisationen (Pro Senectute / Alzheimervereinigung / Fachstelle Integration / Kompetenzzentrum Schönbühl / Nachbarschaftshilfe / Benevol / Alterszentrum Emmenberg / Kantonales Gesundheitsamt / Alterswohnheim La Résidence / Wohnen im Alter / Alterszentrum Breite / Heim-Arzt / Alterszentrum am Kirchhofplatz) zusammengebracht werden (Stadtratsbeschluss). Weiter besteht ein Rentnerverband; dieser ist sehr aktiv auf politischer Ebene, macht Vorstösse, schreibt Leserbriefe und pflegt regelmäßige Kontakte zum Stadtrat Stocker. Einmal jährlich findet ein Altersforum zu einem bestimmten Thema statt, dabei wird der Kreis der Akteure und Teilnehmenden noch ausgeweitet.

Organisationsstrukturen und Steuerungsverständnis der kommunalen Verwaltung

Der Bereich Alter ist neu in einer Geschäftsleitung, die aus sechs Personen besteht, organisiert. Diese nehmen neben der hierarchischen Führungsaufgabe in ihrem Aufgabengebiet noch eine Ressortverantwortung für den ganzen Bereich Alter wahr. Durch diese Ressorts (Einkauf, Qualitätsmanagement, Finanzen, Fachdienste, Kommunikation) wird sichergestellt, dass nicht einfach jedes Alterszentrum für sich schaut, sondern der Blick über den ganzen Bereich Alter ausgeweitet wird. Mit der neuen Struktur der Geschäftsleitung wird vermehrt konzeptionell für den ganzen Bereich Alter geplant.

Heute gehören zum Sozial- und Sicherheitsreferat die Bereiche Alter, Soziales, Sicherheit und Öffentlicher Raum. Die Stabsstelle Quartierentwicklung ist direkt der Referatsleitung zugeordnet. Neben den drei Städtischen quartierbezogenen Alterszentren bestehen auch zwei privat getragene Heime, mit denen Leistungsverträge mit der Stadt bestehen. So sichert sich die Stadt die nötige Zahl von Plätzen.

Eine steuernde Funktion der Stadt ist wichtig, aber auch der Einbezug der zivilgesellschaftlichen Akteure. Diese sollen ihren Platz haben und werden aktiv einbezogen.

Zuständigkeiten und Ressourcen[14]

Auf der Ebene der Exekutive ist der zuständige Stadtrat, Sozial- und Sicherheitsreferent (Simon Stocker) zuständig für die Alterspolitik in der Stadt Schaffhausen. Zu seinen politischen Aufgaben zählen die Erarbeitung und Verabschiedung von Legislaturzielen und der Altersstrategie sowie die Steuerung von konkreten Umsetzungsprojekten. Hierfür stehen ihm 25 Stellenprozente zur Verfügung.

[14] Dieser Abschnitt referiert Angaben, die in einer schriftlichen Nachbefragung der interviewten Person erhoben wurden.

Die strategische Konzeption und die Planung im Altersbereich obliegen der Bereichsleitung Alter und Mitgliedern der Geschäftsleitung des Bereichs Alter. Die Bereichsleiterin ist direkt dem Stadtrat unterstellt. Zudem ist die Quartierentwicklung bei der Planung und der Umsetzung involviert. Die Tätigkeitsbereiche von Konzeption und Planung umfassen die Bedarfs- und Angebotsplanung, die bauliche Planung sowie das Initiieren von Projekten. Insgesamt bestehen Personalressourcen von 60 Stellenprozenten für diesen Aufgabenbereich.

Was die operative Umsetzung betrifft, sind die Bereichsleitung Alter, fünf Mitglieder der Geschäftsleitung im Bereich Alter, der städtische Fachbeirat sowie bereichsinterne Fachstellen damit betraut. Das Team der Fachstellen bearbeitet fachliche Fragen zur Spitex, zur Bedarfsklärung, zu Anmeldungen und Wartelisten sowie zur Bildung. Aufgabenschwerpunkt der erwähnten operativen Akteure bilden die Erarbeitung, Steuerung und Umsetzung konkreter Projekte sowie die Umsetzung der Angebote aus der Bedarfs- und der Bauplanung. Für die operativ-umsetzenden Tätigkeiten stehen insgesamt 290 Stellenprozente zur Verfügung.

Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung

Stadtintern besteht eine Arbeitsgruppe Stadtentwicklung. Dadurch soll die referatsübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden, wie z.B. mit der Stabsstelle Stadtplanung oder dem Tiefbauamt im Baureferat. So können Erkenntnisse aus den Quartierbegehungen, die bauliche Massnahmen erfordern, besser umgesetzt werden. In diesen Gremien ist es wichtig, die politisch Verantwortlichen (Stadträte) und die Fachleute in den Referaten zusammenzubringen.

Interpretation

Gestützt auf die im Interpretationsleitfaden entwickelten Kriterien zum Themenbereich „Gestaltung der Sozialpolitik und Altersplanung" findet im folgenden Abschnitt eine Einschätzung der beschriebenen Aspekte mit Bezug auf die Ausrichtung der Alterspolitik, die Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik, die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, die Netzwerkkultur sowie das Steuerungsverständnis der kommunalen Verwaltung in der Stadt Schaffhausen statt.

Die ***Alterspolitik*** in der Stadt Schaffhausen ist *umfassend* ausgerichtet. Das Grundangebot ambulanter und stationärer Versorgung wird mit Wohnangeboten und einer Ausrichtung auf die Quartiere mit ihren je spezifischen Konstellationen kombiniert. Die Entscheidung, die Heime bei der Stadt zu behalten, wurde mit der Konzeption von Quartierdienstleistungszentren und dem Aufbau einer verwaltungsinternen Geschäftsleitung verknüpft. Diese Ressourcen wurden mit einer Stabstelle Quartierentwicklung ergänzt.

An ***personellen Ressourcen*** stehen der Stadt Schaffhausen insgesamt 355 Stellenprozente zur Verfügung. Von diesen entfallen 25 Stellenprozente auf die Ebene der Exekutive, 60 Stellenprozente auf die strategische Konzeption und Planung im Altersbereich und ca. 290 Stellenprozente auf operativ-umsetzende Tätigkeiten.

Die ***Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung*** findet in einem *institutionalisierten* Rahmen statt. Die referatsinterne Steuerung und Koordination wird ergänzt durch eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe Stadtentwicklung.

Die ***Netzwerkkooperation*** im Bereich der Altersthematik ist vielfältig ausgebildet. Die referatsinterne Geschäftsleitung und die departementsübergreifende Arbeitsgruppe Stadtentwicklung sind *Behördennetzwerke.* Als *Dienstleistungsnetzwerk* kann die Zusammenarbeit mittels Leistungsverträgen mit den privat getragenen Alters- und Pflegeheimen identifiziert werden und der regelmäßige Austausch mit dem Fachbeirat entspricht einem *thematischen Netzwerk*.

Das ***Steuerungsverständnis*** der Stadtverwaltung Schaffhausen kann als pluralistisch und polyzentrisch beschrieben werden. Es orientiert sich neben Elementen des *New Public Managements* (Leistungsverträge) an einer *New Public Governance*, die auf Vernetzung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, aber auch mit weiteren Akteuren wie Fachkommissionen, privaten Heimen, dem Rentnerverband und der Quartierbevölkerung setzt.

3. Beteiligung und Partizipation bei der Gestaltung der Alterspolitik

Beschreibung

Gestützt auf das Experteninterview mit Simon Stocker sowie auf das vorliegende Schlüsseldokument werden im folgenden Abschnitt in knapper Form initiative und partizipative Akteure sowie Beteiligungsformen im Rahmen der Alterspolitik der Stadt Schaffhausen identifiziert und beschrieben.

Bei den *Quartierbegehungen* wird die Seniorenbevölkerung vor Ort einbezogen. Die Quartierentwicklung initiiert z.B. über die Quartierbegehungen Prozesse. In einem Quartier hat sich daraus eine selbstorganisierte Gruppe gebildet, die sich weiterhin trifft. Die Bevölkerungsstruktur in den Quartieren ist unterschiedlich und muss berücksichtigt werden. Ein Faktor sind dabei auch die privat getragenen Alterszentren in zwei Quartieren.

Wesentlich ist auch der Austausch mit dem *Fachbeirat* (Pro Senectute / Alzheimervereinigung / Fachstelle Integration / Kompetenzzentrum Schönbühl / Nachbarschaftshilfe / Benevol / Alterszentrum Emmenberg / Kantonales Gesundheitsamt / Alterswohnheim La Résidence / Wohnen im Alter / Alterszentrum Breite / Heim-Arzt / Alterszentrum am Kirchhofplatz) und einmal jährlich in einem *Altersforum*, wo der Kreis der Akteure ausgeweitet wird.

Weiter existiert ein *Rentnerverband*, welcher auf politischer Ebene sehr aktiv ist, Vorstösse macht, Leserbriefe schreibt und regelmäßige Kontakte zum Stadtrat Stocker pflegt.

Interpretation

In Anlehnung an die im Interpretationsleitfaden entwickelten Kriterien zum Themenbereich „Beteiligung und Partizipation" werden im folgenden Abschnitt die beschriebenen Beteiligungsformen eingeschätzt.

Einschätzung der Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation in der Stadt Schaffhausen

Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation	***1) Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren***				***2) Beteiligte und partizipierende Akteure***		***3) Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung***				***4) Partizipationsstufe der Teilnahme***				
	formell	*informell*	*mittelbar*	*direkt*	*Bürger/innen*	*org. Akteure*	*1*	*2*	*3*	*4*	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*
Fachbeirat Alter	☒	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐
Altersforum	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐
Quartierbegehungen	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☒	☐	☐
Rentnerverband	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐

Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren: Die Stadt Schaffhausen verfügt mit dem Fachbeirat über ein klassisches *formelles* Gremium, welches vom Stadtrat eingesetzt ist und damit die wichtigsten Akteure in organisierter Form repräsentiert und eine Beratungsfunktion gegenüber den Behörden und der Verwaltung übernimmt. Weiter bestehen zahlreiche *informelle* Beteiligungsgremien und -formen. So bildet das Altersforum einen thematisch ausgerichteten Echoraum und ermöglicht Vernetzung und Austausch unter den Teilnehmenden. Als typisch informelles Verfahren werden die Quartierbegehungen genannt, wo ein direkter Austausch zwischen Vertretungen von Behörden, Fachleuten aus der Verwaltung und der Quartierbevölkerung stattfindet. Weiter vertritt der Rentnerverband die Interessen seiner Mitglieder und verfügt über einen direkten Zugang zum Stadtrat. Die Teilnahme erfolgt somit mehrheitlich *direkt* oder *mittelbar* (Fachbeirat Alter).

Beteiligte und partizipierende Akteure: Beteiligt werden sowohl organisierte Akteure wie auch Bürger/innen. Während der Fachbeirat primär *organisierte Akteure* wie Vertreter/innen der Pro Senectute, der Alzheimervereinigung, der Fachstelle Integration, des Kompetenzzentrums Schönbühl, der Nachbarschaftshilfe, der Benevol, verschiedener Alterszentren und Wohnheime, des Kantonalen Gesundheitsamts, des Bereichs Wohnen im Alter sowie einen Heim-Arzt umfasst, setzt sich das thematisch ausgerichtete Altersforum aus einem erweiterten, ständig wechselnden Teilnehmer/innenkreis zusammen. *Bürger/innen* werden als Adressatinnen und Adressaten insbesondere bei den Quartierbegehungen beteiligt, wo ein direkter Austausch mit Vertretungen von Behörden und Fachleuten aus der Verwaltung stattfindet. Weiter haben Bürger/innen die Möglichkeit, im Rahmen des Rentnerverbands aktiv zu werden oder als Mitglied ihre Interessen vertreten zu lassen.

Partizipationsstufen: Die Beteiligungsgremien und -verfahren in der Stadt Schaffhausen lassen sich hinsichtlich der *Teilnahmegewährung* durch die Stadt mehrheitlich auf der *zweiten Stufe des Austausches, des Dialogs und der Beratung* verorten, während die *Teilnahme* der Bürger/innen und organisierten Akteure auf der *zweiten Stufe der Mitwirkung* stattfindet. Der vom Stadtrat eingesetzte Fachbeirat nimmt gegenüber den Behörden und der Verwaltung eine Beratungsfunktion ein und kann durch seine Zusammensetzung bzw. durch das im Beirat vorhandene Know-how Einfluss auf die Entscheidungen nehmen. Das thematisch ausgerichtete und flexibel zusammengesetzte Altersforum dient als Gefäss zur Vernetzung bzw. zum Austausch und verfügt über weniger Einflussmöglichkeiten als der Fachbeirat. Weiter hat der Rentnerverband durch den direkten Zugang zur politischen Exekutive die Möglichkeit, die Interessen seiner Mitglieder einzubringen einen gewissen Einfluss auf Entscheidungen auszuüben. Auch bei den Quartierbegehungen kann sich die Quartierbevölkerung im direkten Austausch mit Vertretungen von Behörden und Fachleuten aus der Verwaltung aktiv einbringen und Entscheidungen je nach Ausgestaltung in einem gewissen Masse mitbestimmen. Insofern kann im Zusammenhang mit den Quartierbegehungen aus der Perspektive der *Teilnahmegewährung* bereits von der *dritten Stufe der partnerschaftlichen Kooperation* gesprochen werden, wobei die *Teilnahme* der Bürger/innen auf der *dritten Stufe der Mitentscheidung* anzusiedeln ist.

4. Innovationspromotoren

Beschreibung

Gestützt auf das Experteninterview mit Simon Stocker sowie auf das vorliegende Schlüsseldokument werden im folgenden Abschnitt in knapper Form engagierte Personen, der Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen sowie die Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten in der Stadt Schaffhausen identifiziert und beschrieben.

Engagierte Personen und Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen

Stadtrat Simon Stocker hat die Entwicklung im Altersbereich wesentlich vorangetrieben. Sehr wichtig sind auch die Leiterin des Bereichs Alter, Frau Studer und die Leitung Quartierentwicklung, Frau Laube. Die Bereichsleiterin Alter ist sehr gut vernetzt, z.B. pflegt sie ein eigenes Netzwerk zum Erfahrungsaustausch mit fünf bis acht Gemeinden.

Wesentlich sind auch der Austausch mit dem Fachbeirat (Pro Senectute / Alzheimervereinigung / Fachstelle Integration / Kompetenzzentrum Schönbühl / Nachbarschaftshilfe / Benevol / Alterszentrum Emmenberg / Kantonales Gesundheitsamt / Alterswohnheim La Résidence / Wohnen im Alter / Alterszentrum Breite / Heim-Arzt / Alterszentrum am Kirchhofplatz) und dann noch einmal jährlich in einem Altersforum, wo der Kreis der Akteure ausgeweitet wird. Bei den Quartierbegehungen wird dann auch die Seniorenbevölkerung vor Ort einbezogen. Pro Senectute ist ein weiterer wichtiger Akteur. Es gibt Themen wie die Gesundheitsförderung, die von Pro Senectute abgedeckt werden. Dabei gibt es keine Einmischung der Stadt; diese stellt Raum für entsprechende Aktivitäten zur Verfügung.

Neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung

Aktiv wird auch die Zusammenarbeit mit Fachhochschulen oder der ETH gesucht und gepflegt. Der ETH-Bericht zum „Künzle-Heim" hat sehr zur politischen Akzeptanz beigetragen. Es wurde sichtbar, dass die Konzepte fachlich fundiert sind. Auch in weiteren Themen wie z.B. pflegende Angehörige wird mit der Fachhochschule St.Gallen zusammengearbeitet. Der Umsetzungsprozess von Alters- und Pflegeheimen zu quartierbezogenen Alterszentren mit integrierter Spitex und Quartierentwicklung ist anspruchsvoll und verläuft nicht reibungslos. Der Prozess wird durch einen internen Organisationsentwicklungs-Berater begleitet.

Die Gemeinwesenarbeit (GWA) ist ein weiteres Element. Sie wird durch die Quartierentwicklung wahrgenommen. Früher war die GWA im traditionellen defizitorientierten Sinne Quartier- und Jugendarbeit. Heute wird der Aufbau einer ressourcenorientierten Quartierentwicklung angestrebt.

Der Auftritt der städtischen Alters- und Pflegeheime (Alterszentren) soll modern und frisch sein. Hierbei können die städtischen Einrichtungen von den Privaten lernen. Dasselbe gilt z.B. auch für die Berufskleidung oder für die öffentliche Cafeteria. In den Alterszentren sollen

neben stationären Angeboten auch ambulante Dienstleistungen wie Spitex, Nachbarschaftshilfe, soziale Treffpunkte und Kurse der Gesundheitsförderung quartiernah angeboten werden.

Ein wichtiges Thema stellt die zunehmende Zahl von Menschen mit Demenz dar. Hierfür muss eine Demenzstrategie unter der Federführung des Kantons und in Zusammenarbeit mit dem Bereich Alter entwickelt werden.

Interpretation

Gestützt auf die im Interpretationsleitfaden entwickelten Kriterien zum Themenbereich „Innovationspromotoren" findet im folgenden Abschnitt eine Einschätzung der beschriebenen Aspekte mit Bezug auf innovative Personen, Kooperationen, die Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten sowie den Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen in der Stadt Schaffhausen statt.

Als engagierte, innovative ***Person*** hat der *zuständige Stadtrat* (Exekutive) als politisch Verantwortlicher die Entwicklung im Altersbereich wesentlich vorangetrieben. Wichtige Schlüsselpersonen innerhalb der Verwaltung sind auch die Leiterin des Bereichs Alter und die Leitung der Quartierentwicklung.

Die ***Kooperationen*** sind in der Stadt Schaffhausen *hoch* ausgeprägt. Die Verwaltung arbeitet institutionalisiert und vernetzt zusammen, das Steuerungsverständnis orientiert sich an der NPG und teilweise am NPM und es bestehen sowohl Behörden-, Dienstleistungs- und thematische Netzwerke.

Eine ***Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten und Themen*** ist *erkennbar*. Kernpunkt war die Zusammenführung der ambulanten und stationären Altersbetreuung im Rahmen von Quartierdienstleistungszentren. Die Altersheime in der Stadt wurden schrittweise zu Quartierbezogenen Alterszentren entwickelt, denen auch die Spitexleistungen für das jeweilige Quartier zugeordnet sind. Weiter wurde eine Stabstelle Quartierentwicklung geschaffen. Eine generationenübergreifende Quartierentwicklung ist noch im Aufbau. Umgesetzt werden kann dieser Kulturwandel mittels Projekten wie den Quartierbegehungen. Die ***Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Forschung*** wird in Begleitprojekten der ETH und von Fachhochschulen (FHS St.Gallen) *umgesetzt*.

Bei der ***Entwicklung von Leistungen*** werden sowohl *Leistungserbringende*, beispielsweise durch den Austausch mit dem Fachbeirat, wie auch *Leistungsbeziehende*, wie zum Beispiel bei Quartierbegehungen, einbezogen.

5. Sozialraumorientierung

Beschreibung

Gestützt auf das Experteninterview mit Simon Stocker sowie auf das vorliegende Schlüsseldokument werden im folgenden Abschnitt die Sozialraumorientierung, die Sozialraumplanung sowie sozialraumbezogene Angebote in der Stadt Schaffhausen beschrieben.

Mit einer Sozialraumorientierung wurden die Altersheime in den Quartieren zu quartierbezogenen Alterszentren entwickelt. Bis und mit 2008 gab es herkömmlich die Altersheime und den Spitexverein. Ein erster Meilenstein war dann die Aufhebung des Spitexvereins und die Integration in die Stadt. 2008 wurde das Künzle-Heim gebaut und bereits damals wurde entschieden, das Heim in ein Quartierdienstleistungszentrum umzuwandeln. Dieser Prozess wurde im Bericht der ETH dokumentiert. Als zweiter Schwerpunkt wurde die Strategie „zu Hause alt werden" in Kraft gesetzt. Die Altersheime in der Stadt Schaffhausen wurden zu quartierbezogenen Alterszentren entwickelt, denen auch die Spitexleistungen für das jeweilige Quartier zugeordnet sind. Ergänzend dazu soll mittels Gemeinwesenarbeit eine ressourcenorientierte Quartierentwicklung aufgebaut werden.

Interpretation

Basierend auf die im Interpretationsleitfaden entwickelten Kriterien zum Themenbereich „Sozialraumorientierung" findet im folgenden Abschnitt eine Einschätzung der beschriebenen Aspekte mit Bezug auf die Sozialraumorientierung und -planung, sozialraumbezogene Angebote sowie den Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen der Stadt Schaffhausen statt.

Die ***Sozialraumorientierung*** und ***Sozialraumplanung*** sowie ***sozialraumbezogene Angebote*** sind in der Stadt Schaffhausen klar *erkennbar* und umgesetzt. Diese Aspekte spielen eine bedeutende Rolle in der Alterspolitik der Stadt Schaffhausen.

Zudem *findet* der ***Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen*** *statt*. Die Sozialraumorientierung wird durch den quartierbezogenen Einbezug der Bevölkerung belebt und mittels der Gemeinwesenarbeit vorangetrieben.