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

Jürgen Stremlow
Werner Riedweg
Gena Da Rui
Marianne Müller

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>&lt; 15’000</td>
<td>2’271</td>
<td>1</td>
<td>Glarus</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 15’000 und &lt; 25’000</td>
<td>52</td>
<td>4</td>
<td>Aarau; Gossau; Riehen; Wallisellen (in Kooperation mit den Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen)</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 25’000 und &lt; 50’000</td>
<td>19</td>
<td>6</td>
<td>Chur; Emmen; Köniz; Kriens; Rapperswil-Jona; Schaffhausen</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 50’000 und &lt; 100’000</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>Luzern; St.Gallen</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 100’000</td>
<td>6</td>
<td>2</td>
<td>Basel; Winterthur</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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)\(^1\)

---

\(^1\) 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)**


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 Informationsdreh scheiben mit dem Ziel geschaffen, gut zugängliche Informationen zu vielen Themen und Fragen im Altersbereich zur Verfügung zu stellen, Betroffenen und Interessierten einen niederschwellige 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 Informationsdreh scheibe geschaffen. Die genannten Drehscheiben sind

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


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**


2) **Informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven**


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 geregelt wie auch informelle Verfahren, die hinsichtlich der Form, der Umsetzung sowie der Beteiligungsberech-

4) Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik


3.3 Innovationspromotoren

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) **Aussrichtung auf die Kernaufgaben**


3) **Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung**


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


### 3.4 Sozialraumorientierung


1) **Ausrichtung auf die Kernaufgaben**


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-Brüttsellen. In solchen ist eine Sozialraumorientierung nicht oder in Ansätzen erkennbar.


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-

3.5 Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen


**Abbildung 1: Zusammenfassung der Muster nach den vier Analysedimensionen**
4. Schlussfolgerungen für eine integrierte und innovative Gestaltung der Alterspolitik


4.1 Planung und Analyse als Voraussetzung für die Altersplanung

Schlussfolgerung 1: Möglichkeiten der Analyse und der fachlichen Reflexion schaffen


Schlussfolgerung 2: Entwicklung und Festlegung einer strategischen Ausrichtung


Schlussfolgerung 3: Gewährleistung eines basalen Stellenetats

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 Querschnittsaufgabe. 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


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-

**Schlussfolgerung 8: Förderung von informellen Formen von Beteiligung und Partizipation**


**4.4 Bedeutung von initiativen und visionären Personen**

**Schlussfolgerung 9: Personen als zentrale Voraussetzung für Innovation**


**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 ausgerichtet.

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 Managementebenen².


---

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


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.


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 Sachverhalt prägt die Form der Sozialplanung in der Altenhilfe.


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


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 Stadt- / Gemeindegröße sowie Zugehörigkeit zur deutschen Schweiz eine zentrale Rolle. Im Hinblick auf die Städte- und Gemeindegröße wurde versucht, eine Bandbreite der unterschiedlichen Städte- / Gemeindegrößen in der Schweiz im Sample abzubilden. Andereide 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


Abbildung 2: Darstellung des Untersuchungsgegenstands

Datenerhebung

Zwischen November 2014 und Januar 2015 wurden mehrere Städte und Gemeinden – insbesondere auch die Mitglieder des Schweizer Netzerwerks 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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>&lt; 15'000</td>
<td>2'271</td>
<td>1</td>
<td>Glarus</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 15'000 und &lt; 25'000</td>
<td>52</td>
<td>4</td>
<td>Aarau; Gossau; Riehen; Wallisellen (in Kooperation mit den Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen)</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 25'000 und &lt; 50'000</td>
<td>19</td>
<td>6</td>
<td>Chur; Emmen; Köniz; Kriens; Rapperswil-Jona; Schaffhausen</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 50'000 und &lt; 100'000</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>Luzern; St.Gallen</td>
</tr>
<tr>
<td>≥ 100'000</td>
<td>6</td>
<td>2</td>
<td>Basel; Winterthur</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 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


**Datenauswertung – Erste Analysephase**


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.


Die beschreibenden Städte-/Gemeindeportraits wurden sowohl einer internen Validierung durch mindestens eine weitere Person des Projektteams als auch einer externen Validierung durch die interviewten Personen 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.


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 zugrundeliegen- den 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


- 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.


- 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.


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 strukturbbezogene 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-
führen den inhaltlichen Gestaltung der Alterspolitik gesprochen werden? Es wurden drei unterschiedliche Formen der Ausrichtung unterschieden:


- **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**


**Ämterübergreifende Kooperation**

Die Gestaltung der Alterspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, 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


- 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 Gesundheitsektor 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,

**Tabelle 3: Steuerungsverständnisse im Bereich der Alterspolitik**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Typ des Steuerungsverständnisses</th>
<th>Beispiele</th>
</tr>
</thead>
</table>
| „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 Dienstleistungsverstellung  
- Mobilisierung privater Ressourcen (z.B. Stiftungen, Wohnbaugenossenschaften) |
4.2 Beteiligung und Partizipation


4.2.1 Direktdemokratische Kompetenzen und Föderalismus in der Schweiz


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.).


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


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.


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

Quelle: Lüttringhaus 2000:44

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

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

---

2. Stufe: Austausch, Dialog, Erörterung, 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

1. Stufe: 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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stufe</th>
<th>Beschreibung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2. Stufe der Mitwirkung (z.B. Beratung in Ausschüssen oder Beiräten, Anhörung, Stellungnahme, Erörterung, Vorschlagsrecht)</td>
<td>Bürger/innen bzw. organisierte Akteure nehmen durch das Einbringen konkreter Vorschläge Einfluss auf den Prozess im Vorfeld der Entscheidung, jedoch nicht auf die Beschlussfassung</td>
</tr>
<tr>
<td>3. Stufe der Mitentscheidung (z.B. direkte verfahrensmässige Mitentscheidung)</td>
<td>partnerschaftliche Entscheidungsfindung zwischen den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern</td>
</tr>
<tr>
<td>4. Stufe der bürgerschaftlichen Selbstverantwortung (z.B. Bürgerkontrolle)</td>
<td>Bürger/innen bzw. organisierte Akteure bestimmen autonom über sämtliche finanzielle, organisatorische und inhaltliche Grundlagen</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Stufe der Eigenständigkeit (z.B. Bürgerautonomie)</td>
<td>Bürger/innen bzw. organisierte Akteure handeln autonom und unabhängig von der Teilnahmegewährung durch das Staatssystem</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 1) Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren

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.

---

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


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

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:

  - Problemwahrnehmung
  - engagierte, innovative Personen in Verwaltung und Politik und bei Leistungserbringenden (Rolle Schlüsselfiguren, 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 Sozialen Arbeit:** „Innovationen in der Sozialen Arbeit sind auf neuem oder neu kombiniertem Wissen basierende, in intendierten und kooperativen Prozessen


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Variablenbezeichnung</th>
<th>Ausprägungen</th>
<th>Beispiele zur Operationalisierung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1) Personen</td>
<td>erkennbar</td>
<td>- engagierte, innovative Personen in der Politik, der Verwaltung, bei leistungserbringenden Organisationen oder aus der Bevölkerung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2) Kooperationen</td>
<td>wenig ausgeprägt</td>
<td>- interdepartementale Zusammenarbeit: situativ</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Steuerungsverständnis: klassisch oder NPM erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Netzwerkkultur: Behördenetzwerk erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>mittel ausgeprägt</td>
<td>- interdepartementale Zusammenarbeit: institutionalisert</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Steuerungsverständnis: NPM oder NPG erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Netzwerkkultur: Dienstleistungsnetzwerk erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>hoch ausgeprägt</td>
<td>- interdepartementale Zusammenarbeit: institutionalisert</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Steuerungsverständnis: NPG erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Netzwerkkultur: thematische Netzwerke erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>3) Auseinandersetzung mit neuartigen Konzepten</td>
<td>erkennbar</td>
<td>- neuartige Konzepte, Verfahren, Organisationsformen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>- Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Evaluationen mit wissenschaftlicher Begleitung</td>
</tr>
<tr>
<td>4) Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen</td>
<td>Leistungserbringende</td>
<td>- Gemeinde / Stadt / Kanton</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- private Trägerschaften</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Anbieter/innen, Vereine</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Leistungsbeziehende</td>
<td>- Adressanten/innen (betroffene / angesprochene Personen)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Repräsentanten/innen (z.B. Alterskommission)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Schlüsselpersonen</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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 Quartier-, Stadtteile, die Stadt / Gemeinde als Gesamtes oder möglicherweise auch gemeinde- bzw. städteübergreifend. Eine solche Sozialraumbezogenheit schlägt sich nieder in gesetzlichen
Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden

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.


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


**Sozialraumbedzogene Angebote**


**Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen**

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


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Variablenbezeichnung</th>
<th>Ausprägungen</th>
<th>Beispiele zur Operationalisierung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1) Sozialraum-orientierung</td>
<td>erkennbar</td>
<td>Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere, Stadtteile, Regionen in gesetzlichen Grundlagen, Strategien und Leitbildern festgeschrieben</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>- sozialraumbezogene Strategien und Ziele definiert</td>
</tr>
<tr>
<td>2) Sozialraum-planung</td>
<td>erkennbar</td>
<td>Sozialräume als Bezugsbasis für Planungs- und Gestaltungsprozesse:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>- Sozialraumanalyse</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- sozialraumbezogene Planung und Organisation von Aufgaben und Verantwortungen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Ressourcenplanung für Sozialräume</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Analyse der soziodemografischen Zusammensetzung im Quartier</td>
</tr>
<tr>
<td>3) Sozialraumbezogene Angebote</td>
<td>erkennbar</td>
<td>- sozialraumbezogene Entwicklung der Angebote</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>- Projekte zur Sozialraum- / der Quartierentwicklung und weitere Angebote</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- sozialraumbezogene ambulante oder stationäre Angebote</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Quartierstützpunkte</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit</td>
</tr>
<tr>
<td>Variablenbezeichnung</td>
<td>Ausprägungen</td>
<td>Beispiele zur Operationalisierung</td>
</tr>
<tr>
<td>----------------------</td>
<td>--------------</td>
<td>----------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>4) Einbezug der Bevölkerung in Sozialräumen</td>
<td>erkennbar</td>
<td>- partizipative Planungs- und Entwicklungsprozesse (z.B. Quartierbegehungen, Quartierdetektive)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>- Einbezug der Bevölkerung in die politische Meinungs-bildung</td>
</tr>
</tbody>
</table>
5 Gestaltung der Alterspolitik: Management und Governance im Vergleich


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 Netzwerkultur 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:


2) *Erweiterte Ausrichtung:* Kennzeichnend für eine erweiterte alterspolitative Ausrichtung ist eine Weiterentwicklung und Diversifizierung der Angebote wie z.B. die Förderung und
Umsetzung von selbstständigen Wohnformen (z.B. mit Servicedienstleistungen) oder einer 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 alterspolitisches 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).


**Glarus (ca. 12'400 Einwohner/innen)**


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


**Gossau (ca. 18'100 Einwohner/innen)**

Aarau (ca. 20‘400 Einwohner/innen)


Riehen (ca. 20‘800 Einwohner/innen)


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


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 Krienscher Informationssstelle 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)


**Schaffhausen** (ca. 35'900 Einwohner/innen)


**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 *umfassenden ausgerichteten Alterspolitik* befindet.

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


**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)


Basel (ca. 168'600 Einwohner/innen)


In der folgenden Tabelle 8 werden die Kurzbezeichnungen der gefundenen alterspolitischen Ausrichtungen in einem Überblick zusammengefasst.
Tabelle 8: Übersicht über die Ausrichtung der Alterspolitik

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


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


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>geschätzte Stellenressourcen für die Planung und Umsetzung der Alterspolitik (exekutive und strategische Ebene)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Glarus</td>
<td>ca. 12'400</td>
<td>5%-10%</td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen</td>
<td>ca. 15'400 ca. 7'600 ca. 7'600</td>
<td>10% 5% 10%</td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau</td>
<td>ca. 18'100</td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau</td>
<td>ca. 20'400</td>
<td>105%</td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen⁸</td>
<td>ca. 20'800</td>
<td>&gt;50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona</td>
<td>ca. 26'700</td>
<td>40%</td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens</td>
<td>ca. 27'200</td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen</td>
<td>ca. 29'300</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur</td>
<td>ca. 34'500</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen</td>
<td>ca. 35'900</td>
<td>85%</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz</td>
<td>ca. 40'000</td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen</td>
<td>ca. 75'300</td>
<td>50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern⁹</td>
<td>ca. 81'100</td>
<td>&gt;100% (mehrere Stellen)</td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur</td>
<td>ca. 106'800</td>
<td>40%</td>
</tr>
<tr>
<td>Basel¹⁰</td>
<td>ca. 168'600</td>
<td>&gt;100% (mehrere Stellen)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Durchschnitt</strong></td>
<td></td>
<td>ca. 45%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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


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 gefolgt 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**

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


- 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 Gesundheitssector 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 Behördenetzwerk 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.


Tabelle 11: Verwaltungsübergreifende Netzwerke und Netzwerkkooperationen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Art der Netzwerkkooperation</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Glarus</td>
<td>ca. 12'400</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☐ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen</td>
<td>ca. 15'400, ca. 7'600</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☐ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau</td>
<td>ca. 18'100</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau</td>
<td>ca. 20'400</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen</td>
<td>ca. 20'800</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona</td>
<td>ca. 26'700</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens</td>
<td>ca. 27'200</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen</td>
<td>ca. 29'300</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur</td>
<td>ca. 34'500</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Stadt / Gemeinde</td>
<td>Anzahl Einwohner/innen (2014)</td>
<td>Art der Netzwerkkooperation</td>
</tr>
<tr>
<td>------------------</td>
<td>-------------------------------</td>
<td>-----------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen</td>
<td>ca. 35’900</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz</td>
<td>ca. 40’000</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen</td>
<td>ca. 75’300</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern</td>
<td>ca. 81’100</td>
<td>☒ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur</td>
<td>ca. 106’800</td>
<td>☐ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☐ thematische Netzwerke</td>
</tr>
<tr>
<td>Basel</td>
<td>ca. 168’600</td>
<td>☐ Behördennetzwerk ☒ Dienstleistungsnetzwerke ☒ thematische Netzwerke</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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:


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 Steuerungsprozesse 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)


Gossau (ca. 18’100 Einwohner/innen)


Aarau (ca. 20’400 Einwohner/innen)


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)**


**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)


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


Luzern (ca. 81’100 Einwohner/innen)


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.

### Tabelle 12: Steuerungsverständnisse im Bereich der Alterspolitik in Städten und Gemeinden

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

### 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**

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


**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 Stößrichtung hin zur Förderung selbstständigen Wohnens mit Servicedienstleistungen sind zudem erkennbar.

**Integrierte Versorgung**

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

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-
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.


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

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

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

### 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.


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


**Glarus** (ca. 12‘400 Einwohner/innen)


**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 sind. 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.


**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 Zukunftskafé 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 Beteiligungsformen 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)**

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.


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 Einwohnergremiums 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-

**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.

**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 Teilnahmegewähr 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 Beteiligungsgeräumium wird in der Gemeinde Kriens der Seniorenrat als gemeinderätliche Kommission identifiziert. Das Gremium trifft sich regelmäßig zur Behandlung seniorenbezogener 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).

**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 Alterskommis sion. 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-


**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 organiserter 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).


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


Köniz (ca. 40’000 Einwohner/innen)


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)


Luzern (ca. 81'100 Einwohner/innen)


**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.

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)


**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 wirkenden Departemente Einsatz in die Stadtentwicklungskommission 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)


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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Emmen (ca. 29'300)</td>
<td>☒ formell ☐ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☐ direkt</td>
<td>☐ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2</td>
<td>Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen (ca. 75'300)</td>
<td>☒ formell ☐ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 1, Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau (ca. 18'100)</td>
<td>☒ formell ☐ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 1, Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen (ca. 15'000), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brütisellen (ca. 7'600)</td>
<td>☒ formell ☐ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Glarus (ca. 12'400)</td>
<td>☐ formell ☒ informell</td>
<td>☐ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2</td>
<td>informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungs Perspektiven</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur (ca. 34'500)</td>
<td>☐ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens (ca. 27'200)</td>
<td>☒ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2</td>
<td>gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona (ca. 26'700)</td>
<td>☒ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen (ca. 20'800)</td>
<td>☒ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ direkt</td>
<td>☒ Bürger/innen ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 1, Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz</td>
<td>☒ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ Bürger/innen</td>
<td>Stufe 1</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau (ca. 20'400)</td>
<td>☒ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ Bürger/innen</td>
<td>Stufe 1, Stufe 2</td>
<td>Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur (ca. 106'800)</td>
<td>☒ formell ☒ informell</td>
<td>☒ mittelbar ☒ Bürger/innen</td>
<td>Stufe 1, Stufe 2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Stadt / Gemeinde, Anz. Einwohner (2014)</td>
<td>Partizipationsebene</td>
<td>Partizipationsmethode</td>
<td>Akteursgruppen</td>
<td>Partizipationsstufen</td>
<td>Muster der Beteiligung und Partizipation</td>
</tr>
<tr>
<td>----------------------------------------</td>
<td>---------------------</td>
<td>-----------------------</td>
<td>----------------</td>
<td>---------------------</td>
<td>------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Basel (ca. 168'600)</td>
<td>☒ formell</td>
<td>☒ mittelbar</td>
<td>☒ Bürger/innen, ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 1 Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern (ca. 81'100)</td>
<td>☒ formell</td>
<td>☒ mittelbar</td>
<td>☒ Bürger/innen, ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 1 Stufe 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen (ca. 35'900)</td>
<td>☒ formell</td>
<td>☒ mittelbar</td>
<td>☒ Bürger/innen, ☒ organisierte Akteure</td>
<td>Stufe 2 Stufe 3</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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**


Informelle, situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven


Gezielte Förderung der Beteiligung und Partizipation

Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik

7 Innovationspromotoren im Vergleich

Die folgenden Ausführungen zur vergleichenden Analyse auf der Ebene der Innovations-
promotoren beschreiben, inwiefern innovationsfördernde Faktoren in den Porträts der ein-
zelnen Städte und Gemeinden erkannt werden können. In Anlehnung an die theoretischen
Erläuterungen in Kapitel 4.3 zur Innovation, wird aufgezeigt, ob engagierte, innovative Per-
sonen in der Politik, der Verwaltung, bei leistungserbringenden Organisationen oder als Pri-
vatpersonen 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 For-
schung bzw. mit externer Expertise besteht. Ein weiteres Kriterium ist der Einbezug von leis-
tungserbringenden Organisationen und von leistungsbeziehenden Personen bei der Ent-
wicklung von Leistungen.

Auf der Grundlage der beschreibenden Gegenüberstellung wird anschließend versucht, un-
ter den untersuchten Städten und Gemeinden ähnliche Muster zu den Innovationspromoto-
ren 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**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Personen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Glarus</td>
<td>ca. 12'400</td>
<td>Der Gemeindepräsident und die zuständige Gemeinderätin (Exekutive) sind als politisch verantwortliche Personen treibende Kraft hinter den Entwicklungen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Wallisellen, Dietikon, Wangeren-Brüttisellen | ca. 15'400  
|                                | ca. 7'600                      | Die zuständigen Gemeinderatsmitglieder in den drei Gemeinden treffen sich nach Bedarf im politischen Ausschuss und treiben die Entwicklung voran.  
<p>|                                | ca. 7'600                      |                                                                          |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Personen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gossau</td>
<td>ca. 18‘100</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau</td>
<td>ca. 20‘400</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen</td>
<td>ca. 20‘800</td>
<td>Die Leiterin der Fachstelle Alter nimmt Initiativen auf, die im Rahmen des Projekts 60plus durch Organisationen oder Privatpersonen angeregt werden.</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona</td>
<td>ca. 26‘700</td>
<td>Die zuständige Stadträtin (Exekutive) ist als politisch verantwortliche Person die treibende Kraft hinter den Entwicklungen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens</td>
<td>ca. 27‘200</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen</td>
<td>ca. 29‘300</td>
<td>Der Geschäftsleiter der Betagtenzentren Emmen AG ist als engagierte innovative Person, als Vertretung einer leistungserbringenden Organisation erkennbar.</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur</td>
<td>ca. 34‘500</td>
<td>Der Leiter der Fachstelle Alter ist als engagierte und innovative Person innerhalb der Verwaltung erkennbar.</td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen</td>
<td>ca. 35‘900</td>
<td>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 Quartientwicklung.</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz</td>
<td>ca. 40‘000</td>
<td>Der Leiter der Fachstelle Alter koordiniert die Aktivitäten, die vor allem durch den Verein aktive Senioren und seine Repräsentant/innen vorangetrieben werden.</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen</td>
<td>ca. 75‘300</td>
<td>Es gibt engagierte Privatpersonen und teilweise Personen aus der Verwaltung, die Entwicklungen anstossen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Kooperationen**

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

- Wenig ausgeprägte Kooperationen: situative interdepartementale Zusammenarbeit, klassisches Steuerungsverständnis oder NPM, allenfalls Behörden-netzwerke
- 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Kooperationen</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 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 Behörden-netzwerke (z.B. der politische Ausschuss), Dienstleistungs-netzwerke (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 Behördenetzwerke und lokale Dienstleistungsnetzwerke. |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Kooperationen</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 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.  
| 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. |

**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-

**Gossau (ca. 18’100 Einwohner/innen)**


**Aarau (ca. 20’400 Einwohner/innen)**


**Riehen (ca. 20’800 Einwohner/innen)**


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


**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)**


**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)


Luzern (ca. 81’100 Einwohner/innen)


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)


**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**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Glarus</td>
<td>ca. 12'400</td>
<td>Leistungserbringende Organisationen werden einbezogen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen, Dietikon,</td>
<td>ca. 15'400</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Wangen-Brüttisellen</td>
<td>ca. 7'600</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau</td>
<td>ca. 18'100</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau</td>
<td>ca. 20'400</td>
<td>Es werden sowohl Leistungserbringende (Koordinationsgruppe Alter Aarau / Alterskommission) als auch Leistungsbeziehende (FORÄRA / Mitwirkungsverfahren) berücksichtigt.</td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen</td>
<td>ca. 20'800</td>
<td>Leistungserbringende werden im Rahmen von Leistungsverträgen, Leistungsbeziehende im Rahmen einer Mitwirkungsinitiative einbezogen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Stadt / Gemeinde</td>
<td>Anzahl Einwohner/innen (2014)</td>
<td>Einbezug bei der Entwicklung von Leistungen</td>
</tr>
<tr>
<td>------------------</td>
<td>--------------------------------</td>
<td>----------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona</td>
<td>ca. 26'700</td>
<td>Die Stiftung RaJoVita ist als leistungserbringende Organisation stark einbezogen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens</td>
<td>ca. 27'200</td>
<td>Im Rahmen von Netzwerkkooperationen werden die leistungserbringenden Organisationen einbezogen. Leistungsbeziehende sind über den Seniorenrat einbezogen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen</td>
<td>ca. 29'300</td>
<td>In Form einer Alterskommission werden leistungserbringende Organisationen sowie Gremien einbezogen, in denen Leistungsbeziehende vertreten sind.</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur</td>
<td>ca. 34'500</td>
<td>Leistungserbringende Organisationen, aber auch Gremien, in denen Leistungsbeziehende vertreten sind, werden einbezogen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz</td>
<td>ca. 40'000</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen</td>
<td>ca. 75'300</td>
<td>Bei der Entwicklung von Leistungen werden neben den Leistungserbringenden insbesondere Leistungsbeziehende einbezogen und bei der Umsetzung ihrer Projektideen unterstützt.</td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern</td>
<td>ca. 81'100</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur</td>
<td>ca. 106'800</td>
<td>Der Einbezug von Leistungserbringenden ist etabliert. Leistungsbeziehende können sich durch private Initiativen oder über Seniorenvereinigungen einbringen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Basel</td>
<td>ca. 168'600</td>
<td>Leistungserbringende und Leistungsbeziehende werden systematisch einbezogen. Es hat sich eine eigentliche Entwicklungs kultur der Vernetzung ausgebildet.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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

### Tabelle 19: Zusammenfassende Übersicht zu innovationsfördernden Faktoren

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Wallisellen (ca. 15'400), Dietikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)</td>
<td>Exekutive (Gemeinderäte)</td>
<td>hoch ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte</td>
<td>Leistungsbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td>regionale Kooperation</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen (ca. 29'300)</td>
<td>Leistungsbringende</td>
<td>wenig ausgeprägt</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>Leistungsbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td>Ausrichtung auf Kernaufgaben</td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau (ca. 18'100)</td>
<td>Exekutive, Leistungsbringende, Privatpersonen</td>
<td>mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte</td>
<td>Leistungsbringende und z.T. Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen (ca. 75'300)</td>
<td>Privatpersonen, Verwaltung</td>
<td>wenig bis mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungsbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Chur (ca. 34'500)</td>
<td>Verwaltung</td>
<td>wenig bis mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungsbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td>Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassender Ausrichtung</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz (ca. 40'000)</td>
<td>Verwaltung, organisierte Privatpersonen</td>
<td>mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte</td>
<td>Leistungsbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>------------------------------------------------</td>
<td>----------</td>
<td>---------------</td>
<td>---------------------------------------------------------------</td>
<td>-----------------------------------------------</td>
<td>----------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen (ca. 20'800)</td>
<td>Verwaltung, organisierte Privatpersonen, Privatpersonen</td>
<td>mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungs-erbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona (ca. 26'700)</td>
<td>Exekutive</td>
<td>wenig bis mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungs-erbringende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens (ca. 27'200)</td>
<td>Exekutive, Leistungs-erbringende</td>
<td>mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungs-erbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Glarus (ca. 12'400)</td>
<td>Exekutive</td>
<td>mittel ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte</td>
<td>Leistungs-erbringende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau (ca. 20'400)</td>
<td>Verwaltung, organisierte Privatpersonen</td>
<td>mittel bis hoch ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungs-erbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td>Innovationsfreudige Städte und Gemeinden</td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur (ca. 106'800)</td>
<td>Verwaltung, organisierte Privatpersonen</td>
<td>hoch ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungs-erbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern (ca. 81’100)</td>
<td>Exekutive, Verwaltung, organisierte Privatpersonen</td>
<td>hoch ausgeprägt</td>
<td>neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft</td>
<td>Leistungs-erbringende und Leistungsbeziehende</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
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


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

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

8 Sozialraumorientierung im Vergleich


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**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Anzahl Einwohner/innen (2014)</th>
<th>Sozialraumorientierung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Glarus</td>
<td>ca. 12'400</td>
<td>In der Gemeinde Glarus ist (noch) keine Sozialraumorientierung erkennbar. Eine Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere findet nicht statt.</td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen, Dietlikon, Wangen-Brüttisellen</td>
<td>ca. 15'400 ca. 7'600 ca. 7'600</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Stadt / Gemeinde</td>
<td>Anzahl Einwohner/innen (2014)</td>
<td>Sozialraumorientierung</td>
</tr>
<tr>
<td>------------------</td>
<td>-------------------------------</td>
<td>------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau</td>
<td>ca. 18’100</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau</td>
<td>ca. 20’400</td>
<td>In der Stadt Aarau ist klar ein Bewusstsein zur Sozialraumorientierung erkennbar. Dies zeigt sich beispielsweise an der vorgesehenen Massnahme zum Aufbau einer generationenübergreifenden Nachbarschaftshilfe.</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona</td>
<td>ca. 26’700</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen</td>
<td>ca. 29’300</td>
<td>In der Gemeinde Emmen ist keine Sozialraumorientierung erkennbar. Zwar ist pro Gemeindeteil je ein Betagentenzentrum angesiedelt und die Spitex ist in zwei Regionen aufgeteilt, eine Ausrichtung der Alterspolitik auf Quartiere oder Stadtteile findet jedoch nicht statt.</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur</td>
<td>ca. 34’500</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Stadt / Gemeinde</td>
<td>Anzahl Einwohner/innen (2014)</td>
<td>Sozialraumorientierung</td>
</tr>
<tr>
<td>------------------</td>
<td>-------------------------------</td>
<td>------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen</td>
<td>ca. 35‘900</td>
<td>Eine Sozialraumorientierung ist in der Stadt Schaffhausen klar erkennbar und umgesetzt. Sie spielt eine bedeutende Rolle in der Alterspolitik in der Stadt Schaffhausen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz</td>
<td>ca. 40‘000</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen</td>
<td>ca. 75‘300</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern</td>
<td>ca. 81‘100</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur</td>
<td>ca. 106‘800</td>
<td>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 Querschnittsthema in der Altersplanung.</td>
</tr>
<tr>
<td>Basel</td>
<td>ca. 168‘600</td>
<td>In der Stadt Basel wird der Sozialraumorientierung eine hohe Bedeutung beigemessen. Es sind politisch sehr weitreichende Ideen vorhanden, indem die bestehenden Verwaltungszen 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.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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: Gera-}

---

118
erhebungen aus, es bestehen ausgebauter 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**


- **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; Quartierstülpzpunkte; 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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Glarus (ca. 12'400)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen (ca. 15'400), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Wallisellen erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Gossau (ca. 18'100)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau (ca. 20'400)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen (ca. 20'800)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona (ca. 26'700)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens (ca. 27'200)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen (ca. 29'300)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Chur (ca. 34'500)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen (ca. 35'900)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Köniz (ca. 40'000)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen (ca. 75'300)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern (ca. 81'100)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur (ca. 106'800)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
</tr>
<tr>
<td>Basel (ca. 168'600)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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


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 Alterspolitik in den analysierten Städten und Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt sind. In diesem Sinne lassen sich drei Muster zur Sozialraumorientierung bilden (vgl. Tabelle 22).
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gossau (ca. 18'100)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>Ausrichtung auf Kernaufgaben</td>
</tr>
<tr>
<td>St.Gallen (ca. 75'300)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Emmen (ca. 29'300)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Glarus (ca. 12'400)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>unterschiedlicher Sozialraumbezug bei einer erweiterten Alterspolitik</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapperswil-Jona (ca. 26'700)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Chur (ca. 34'500)</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Wallisellen (ca. 15'400), Dietlikon (ca. 7'600), Wangen-Brüttisellen (ca. 7'600)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Wallisellen erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kriens (ca. 27'200)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Riehen (ca. 20'800)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>König (ca. 40'000)</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>nicht erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Basel (ca. 168'600)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>Wichtigkeit des Sozialraums bei einer umfassenden Alterspolitik</td>
</tr>
<tr>
<td>Schaffhausen (ca. 35'900)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Luzern (ca. 81'100)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Winterthur (ca. 106'800)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Aarau (ca. 20'400)</td>
<td>erkennbar</td>
<td>in Ansätzen</td>
<td>erkennbar</td>
<td>erkennbar</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Ausrichtung auf die Kernaufgaben


### Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei einer erweiterten Alterspolitik

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.


Wichtigkeit des Sozialraums bei einer umfassenden Alterspolitik

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.
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.

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:

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


**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

---


### 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Planung und Umsetzung der Alterspolitik</th>
<th>Fokus auf Pflege und Betreuung - Kernaufgaben</th>
<th>Interkommunale Kooperation</th>
<th>Integrierte Versorgung</th>
<th>Übergänge zu einer umfassenden Ausrichtung</th>
<th>Umfassende Ausrichtung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Beteiligung und Partizipation</td>
<td>Fokus auf formelle und mittelbare Beteiligung und Partizipation</td>
<td>Informelle und situative Beteiligung und Partizipation mit Entwicklungsperspektiven</td>
<td>Beteiligung und Partizipation als integraler Bestandteil der Alterspolitik</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Innovation</td>
<td>Ausrichtung auf Kernaufgaben</td>
<td>Regionale Kooperation</td>
<td>Entwicklung in Richtung Innovationen und umfassende Ausrichtung</td>
<td>Innovationsfreudige Städte und Gemeinden</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Sozialraumorientierung</td>
<td>Ausrichtung auf Kernaufgaben</td>
<td>Unterschiedlicher Sozialraumbezug bei erweiterter Alterspolitik</td>
<td>Wichtigkeit des Sozialraums bei umfassender Alterspolitik</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
10 Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung einer integra-
   tiven 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 Erpro-
bung 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 Gesund-
heit, Kultur und Bildung bis hin zu Wohnen und Gestaltung des Stadtquartiers – werden auf-
einander bezogen. (2) Die verschiedenen Bedarfsgruppen im kommunalen Raum werden
inklusive in einer „Planung für alle“ generationenübergreifend zusammengeführt. (3) Die in-
tegrierte 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 professio-
nalisierte Rollen von Fachpersonen im Bereich der Sozialplanung. Planungs- und Umset-
zungsaufgaben in Bereich sozialer Dienstleistungen müssen dennoch wahrgenommen wer-
den. Für die Untersuchung entsprechender Aufgaben und Tätigkeiten im Bereich der Alters-
politik in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden wurde daher ein Vorgehen ge-
wählt, 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 Techni-
schen Hochschule Köln kristallisierten sich eine Reihe von gemeinsamen Dimensionen her-
aus, 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
durchgeführt. Im Zentrum stand der Austausch unter Führungs- und Fachpersonen der sozi-
alen 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 inte-
grierten 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.


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-


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


10.3.1 Planung und Analyse als Voraussetzung für die Altersplanung

Schlussfolgerung 1: Möglichkeiten der Analyse und der fachlichen Reflexion schaffen


Schlussfolgerung 2: Entwicklung und Festlegung einer strategischen Ausrichtung


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 Querschnittsaufgabe. 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**

10.3.3 Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Partizipationsformen

**Schlussfolgerung 7: Berücksichtigung der bestehenden formalen Beteiligung**


**Schlussfolgerung 8: Förderung von informellen Formen von Beteiligung und Partizipation**


10.3.4 Bedeutung von initiativen und visionären Personen

**Schlussfolgerung 9: Personen als zentrale Voraussetzung für Innovation**

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.

Literaturverzeichnis


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.


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.


Anhang: Exemplarisches Fallbeispiel


Städteportrait Schaffhausen

1. Ausgangslage

Rahmenbedingungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt / Gemeinde</th>
<th>Stadt Schaffhausen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Interviewte Person(en)</td>
<td>Simon Stocker</td>
</tr>
<tr>
<td>Funktion(en)</td>
<td>Stadtrat, Sozial- und Sicherheitsreferent</td>
</tr>
<tr>
<td>Ort / Datum des Interviews</td>
<td>Schaffhausen, 29.04.2015</td>
</tr>
<tr>
<td>durchgeführt von</td>
<td>Werner Riedweg (Interviewer) / Rita Gisler (Begleitung, Ergebnissicherung, ergänzende Fragen)</td>
</tr>
<tr>
<td>Datenquelle(n)</td>
<td>Experteninterview</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Kennzahlen (Stichtag: 31.12.2014)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kennzahl</th>
<th>Wert</th>
<th>Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ständige Wohnbevölkerung</td>
<td>35‘927</td>
<td>100.0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Altersstruktur**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Altersgruppe</th>
<th>Personen</th>
<th>Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>0-19 Jahre</td>
<td>6‘395</td>
<td>17.8%</td>
</tr>
<tr>
<td>20-39 Jahre</td>
<td>9‘898</td>
<td>27.6%</td>
</tr>
<tr>
<td>40-64 Jahre</td>
<td>12‘258</td>
<td>34.1%</td>
</tr>
<tr>
<td>65-79 Jahre</td>
<td>5‘037</td>
<td>14.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>80 Jahre und älter</td>
<td>2‘339</td>
<td>6.5%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Altersquotient***

<table>
<thead>
<tr>
<th>Altersquotient*</th>
<th>Personen im Alter von 65 oder mehr Jahren pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>33.3%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Greying Index***

<table>
<thead>
<tr>
<th>Greying Index*</th>
<th>Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren pro 100 Einwohner im Alter von 65 bis 79 Jahren</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>46.4%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung 2010-2014**

| Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung 2010-2014 | 2.8% |

*Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistischer Atlas der Schweiz*

**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**

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 Emmenbg / 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.


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

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**

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 Netzwerkultur sowie das Steuerungsverständnis der kommunalen Verwaltung in der Stadt Schaffhausen statt.


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.


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 Fachkommisionen, 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 initiativer 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 / Heim­Arzt / 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Gremien und Formen der Beteiligung und Partizipation</th>
<th>1) Art der Beteiligungs- und Partizipationsverfahren</th>
<th>2) Beteiligte und partizipierende Akteure</th>
<th>3) Partizipationsstufen der Teilnahmegewährung</th>
<th>4) Partizipationsstufe der Teilnahme</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>formell</td>
<td>informell</td>
<td>mittelbar</td>
<td>direkt</td>
</tr>
<tr>
<td>Fachbeirat Alter</td>
<td>☒</td>
<td>☐</td>
<td>☒</td>
<td>☐</td>
</tr>
<tr>
<td>Altersforum</td>
<td>☐</td>
<td>☐</td>
<td>☒</td>
<td>☒</td>
</tr>
<tr>
<td>Quartierbegehungen</td>
<td>☐</td>
<td>☒</td>
<td>☒</td>
<td>☒</td>
</tr>
<tr>
<td>Rentner­verband</td>
<td>☐</td>
<td>☒</td>
<td>☒</td>
<td>☒</td>
</tr>
</tbody>
</table>


**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


Neuartige Konzepte und Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung


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.


**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.


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.


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.