



Altersfreundliche Umgebungen in der Schweiz

Studie im Auftrag der a+ Swiss Platform Ageing Society

Projektteam

Urs Bieri: Politik- und Medienwissenschaftler

Alexander Frind: Politikwissenschaftler

Edward Weber: Politikwissenschaftler

José Kress: Soziologe

DOI: [10.5281/zenodo.3607675](https://doi.org/10.5281/zenodo.3607675)

Auftraggeber:

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften
Académie suisse des sciences humaines et sociales
Accademia svizzera di scienze umane e sociali
Accademia svizra da ciencias umanas e socialas
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences



akademien der wissenschaften schweiz
académies suisses des sciences
accademie svizzere delle scienze
academias svizras da las ciencias
swiss academies of arts and sciences

Swiss Platform Ageing Society

Ideelle Partner:



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere



Inhaltsverzeichnis

1	MANAGEMENT SUMMARY	4
2	EINLEITUNG	7
2.1	Mandat und Fragestellung	7
2.2	Befragung und Stichprobe	7
3	BEFUNDE	9
3.1	Planung und Umsetzung	9
3.2	Beteiligung und Partizipation	19
3.3	Innovationspromotoren	24
3.4	Sozialraumorientierung und Agendasetting	27
3.5	Entwicklungsstand der Alterspolitik nach Kantonen	29
3.6	Einflussfaktoren auf den Entwicklungsstand der Alterspolitik	35
4	SYNTHESE	39
5	ANHANG	40
5.1	gfs.bern-Team	40

1 Management Summary

Angesichts der demografischen Alterung stehen die Schweizer Gemeinden vor grossen planerischen und strategischen Herausforderungen. Sie sind gefordert, wenn es darum geht, ein Umfeld zu schaffen, das den Bedürfnissen der älteren Generationen gerecht wird und deren Gesundheit, Partizipation und selbstbestimmtes Handeln fördert.

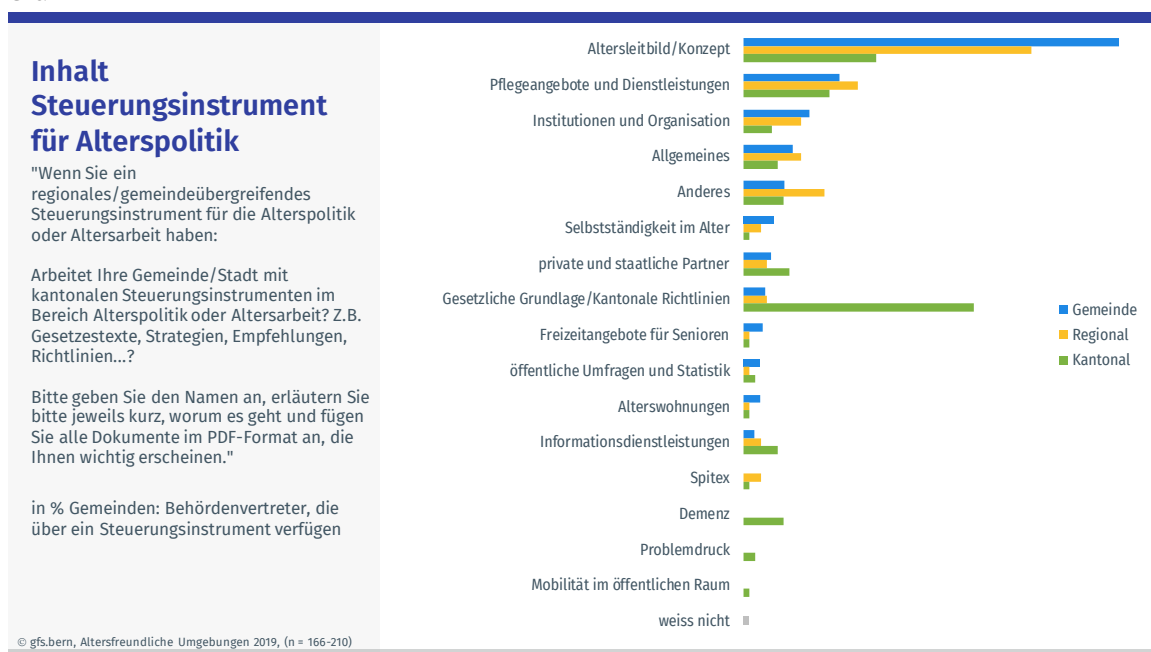
Ziel dieser Studie war die Ausarbeitung eines schweizweiten Monitorings, um mehr darüber zu erfahren, wie die Gemeinden und Städte der Schweiz mit der Zunahme der älteren Bevölkerung umgehen. Die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) mandatierte im Auftrag der "a+ Swiss Platform Ageing Society" gemeinsam mit dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) als ideale Partner das Forschungsinstitut gfs.bern mit der Durchführung der Gemeindebefragung.

Kern der Befragung bildeten Inhalt und Verwendung von Leitbildern für die Alterspolitik, die behördliche Zusammenarbeit und die zivilgesellschaftlichen Kooperationen in den Gemeinden in diesem Politikfeld. Im Rahmen der Studie wurden mittels Onlinebefragung zwischen dem 29. April und 16. August 2019 insgesamt 927 Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter in den Gemeinden der Schweiz befragt. Zuvor wurden 2'222 Gemeinden via Email kontaktiert und zur Teilnahme eingeladen.

Nach Analyse der Resultate stellt sich heraus, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden über ein eigenes oder ein gemeindeübergreifendes Leitbild für die Alterspolitik verfügt oder die Umsetzung eines solchen Leitbildes plant. Mehr als ein Drittel der Gemeinden arbeitet mit einem kantonalen Steuerungsinstrument. In grossen sowie kleinen und mittleren Agglomerationen bezieht man sich in der Gestaltung der Alterspolitik deutlich häufiger auf diese kantonalen Richtlinien als in ländlichen Gemeinden.

Inhaltlich stehen in den Steuerungsinstrumenten Kernaufgaben wie Pflege und Betreuung im Vordergrund. Einen hohen Stellenwert hat auch die Beschreibung von Institutionen und Organisation der Alterspolitik, beispielsweise der personellen Verantwortlichkeit in der Alterspolitik. In den verwendeten kantonalen Leitbildern steht der rechtliche Rahmen im Vordergrund.

Grafik 1

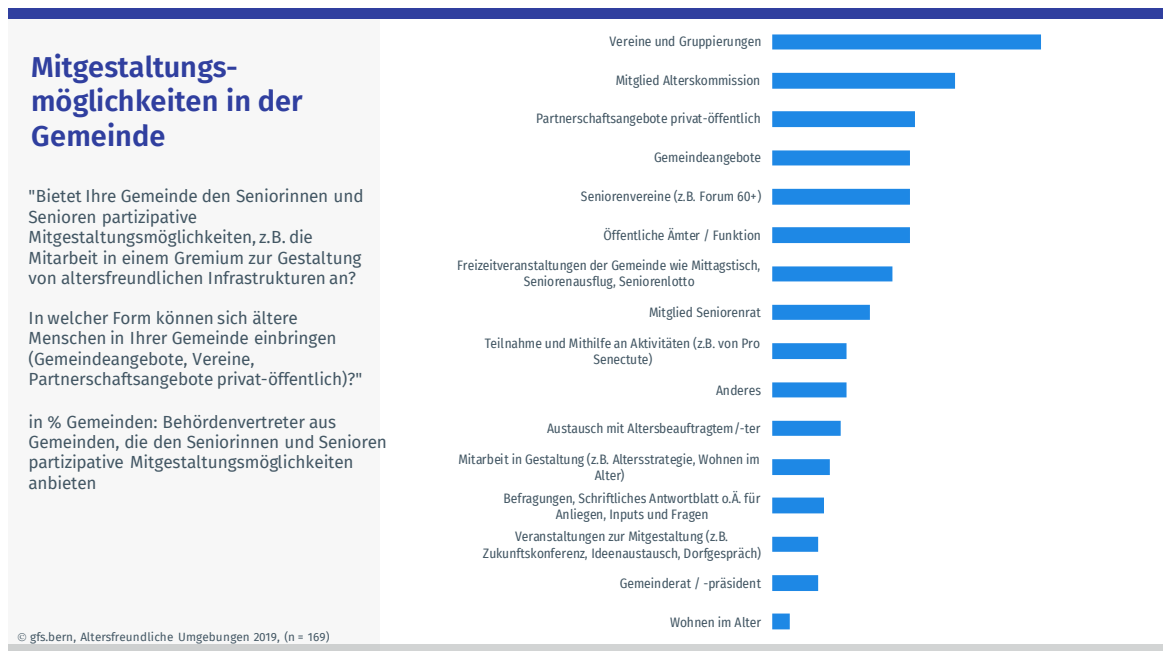


Rund die Hälfte der Gemeinden verfügt über eine Stelle oder verantwortliche Person für die Alterspolitik. In den Deutschschweizer Gemeinden sind diese weitverbreitet, in der französischsprachigen Schweiz und im italienischsprachigen Landesteil hingegen nur bei einer Minderheit der Gemeinden vorhanden.

Die Kooperation zwischen den Gemeinden und mit zivilgesellschaftlichen Anbietern ist hoch. Fast die Hälfte der Gemeinden arbeitet in der Pflege und Betreuung mit anderen Gemeinden und Städten oder zivilgesellschaftlichen Partnern zusammen. Sowohl bei den öffentlich finanzierten Dienstleistungen als auch bei den Angeboten der zivilgesellschaftlichen Akteure im Bereich Alterspolitik stehen Pflege und Betreuung sowie soziale Integration und gesellschaftliche Partizipation an erster Stelle.

Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Bevölkerung sind dagegen nur minderheitlich vorhanden, denn eine Mehrheit von 57 Prozent der Gemeinden bietet keine entsprechenden Instrumente zur Teilhabe der betroffenen Bevölkerung. Die häufigsten Möglichkeiten der Beteiligung sind Vereine und Gruppierungen oder die Einflussnahme über Alterskommissionen. Ein direkter Austausch mit den Altersdelegierten oder Diskussionsforen (beispielsweise Zukunftskonferenzen) sind nur in einer Minderheit der Gemeinden vorhanden.

Grafik 2



Politischen Handlungsbedarf orten die befragten Gemeinden am stärksten in den Bereichen Wohnen, öffentlicher Verkehr und Mobilität und im Bereich Gesundheits- und Unterstützungsdienstleistungen. Diese Prioritäten sind in den Sprachregionen und unabhängig von der Gemeindegrösse gleich.

Ein exploratives Modell zu den wichtigsten Erklärungsfaktoren zeigt, dass die Entwicklung hin zu einer umfassenden Alterspolitik am stärksten mit der Siedlungsart zusammenhängt, denn ländliche Gemeinden weisen einen signifikant tieferen Wert für den Entwicklungsstand der Alterspolitik (Index Alterspolitik, siehe Kapitel 3.5) auf als kleine und mittlere oder grosse Agglomerationen. Politische Präferenzen oder der Bevölkerungsanteil über 64 Jahre haben dagegen keinen signifikanten Einfluss.

2 Einleitung

2.1 Mandat und Fragestellung

Im Auftrag der "a+ Swiss Platform Ageing Society" (www.ageingsociety.ch) führte gfs.bern für die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) als Auftraggeberin die Datenerhebung und Datenanalyse eines schweizerischen Monitors "Altersfreundliche Umgebungen" durch. Das Projekt wurde vom Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) ideell und strategisch-konzeptionell unterstützt.

Ziel war es, eine Planungsstudie für einen schweizerischen Monitor zu altersfreundlichen Umgebungen entlang der inhaltlichen Vorgaben der Auftraggeberin (Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften SAGW) zu gestalten. Der Referenzrahmen ist das Konzept der "altersfreundlichen Umgebungen" der WHO Strategie "Global Strategy and Action Plan on Ageing and Health" von 2015. Für die Datenerhebung wurden die 2'222 Gemeinden der Schweiz (BfS, Stand 1.1.2018) per Email kontaktiert und zur Teilnahme an der Befragung motiviert. Im Sommer 2019 erfolgte zudem ein telefonisches Reminding und eine Erinnerung per Email. Die Teilnahme an der Befragung erfolgte online.

Neben der beschreibenden Analyse der Ergebnisse wurde ein Erklärungsmodell entwickelt, welches Einflussfaktoren auf den Entwicklungsstand der Alterspolitik beschreibt.

2.2 Befragung und Stichprobe

Über die technischen Eckwerte der Umfrage orientiert die nachstehende Übersicht:

Tabelle 1: Methodische Details

Auftraggeber	a+ Swiss Platform Ageing Society
Grundgesamtheit	Gemeinden (Behördenvertreterinnen und -vertreter) der Schweiz
Datenerhebung	Online-Umfrage mit Email-Einladung, telefonisches und Email-Reminding
Art der Stichprobenziehung	Selbstpartizipatives Verfahren
Befragungszeitraum	29. April bis 16. August 2019
Stichprobengrösse	N = 927
Stichprobenfehler	±3.3 Prozent bei 50/50 und 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit
Gewichtung	ungewichtet

©gfs.bern, Alterspolitik Gemeinden, November 2019

Befragt wurden insgesamt 927 Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter von Schweizer Gemeinden. Es erfolgten 624 Interviews in der deutschsprachigen Schweiz,

255 Interviews im französischsprachigen Gebiet und 48 Interviews in der italienischsprachigen Schweiz.

Bei einer Stichprobe entscheiden zwei Faktoren über die Qualität der später gewonnenen Aussagen massgeblich mit: Die Irrtumswahrscheinlichkeit einerseits sowie der Stichprobenfehler (Irrtumsgrösse) einer getroffenen statistischen Aussage andererseits. In Bezug auf den ersten Punkt setzt man bei der Umfrageforschung zumeist auf ein Sicherheitsmass von 95 Prozent. Das heisst, man akzeptiert eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent, dass der wahre Wert einer Variable in der Gesamtbevölkerung nicht innerhalb des Bereiches des ausgewiesenen Wertes der Stichprobe \pm seines Stichprobenfehlers liegt. Andererseits unterliegen statistische Aussagen eben diesem Stichprobenfehler, welcher von der Grösse der Stichprobe und der Basisverteilung der Variable in der Bevölkerung abhängt, wobei der Fehler kleiner wird, je grösser die Stichprobe ist.

Tabelle 2: Stichprobenfehler

Ausgewählte statistische Stichprobenfehler nach Stichprobengrösse und Basisverteilung		
Stichprobengrösse	Fehlerquote Basisverteilung	
	50% zu 50%	20% zu 80%
N = 1'000	± 3.2 Prozentpunkte	± 2.5 Prozentpunkte
N = 927	± 2.5 Prozentpunkte	± 2.0 Prozentpunkte
N = 600	± 4.1 Prozentpunkte	± 3.3 Prozentpunkte
N = 100	± 10.0 Prozentpunkte	± 8.1 Prozentpunkte
N = 50	± 14.0 Prozentpunkte	± 11.5 Prozentpunkte

Lesebeispiel: Bei rund 1'000 Befragten und einem ausgewiesenen Wert von 50 Prozent liegt der effektive Wert zwischen 50 Prozent ± 3.2 Prozentpunkte, bei einem Basiswert von 20 Prozent zwischen 20 Prozent ± 2.5 Prozentpunkte. Dabei setzt man in der Umfrageforschung zumeist ein Sicherheitsmass von 95 Prozent, das heisst man akzeptiert eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent, dass der nachgewiesene statistische Zusammenhang so in der Bevölkerung nicht vorhanden ist.

©gfs.bern

Gerade bei Untergruppenanalysen weist die untersuchte Gruppe schnell weniger als 50 Befragte aus, was bei einem Stichprobenfehler von ± 14 Prozentpunkten eine adäquate Interpretation nahezu verunmöglicht. Deshalb nehmen wir keine Subgruppenanalysen unter 50 Fällen vor.

Das andere Element einer qualitativ hochstehenden Analyse ist die Gewährleistung von Repräsentativität. Repräsentativität bedeutet nichts anderes, als dass jede Person aus der Grundgesamtheit genau die gleiche Chance haben muss, an der Befragung teilnehmen zu können. Werden bei der Stichprobenziehung systematisch Gruppen ausgeschlossen, ist eine Befragung nicht repräsentativ. Für die vorliegende Befragung wurden initial alle 2'222 Gemeinden der Schweiz kontaktiert, sodass im Vorfeld keine Gemeinde von der Befragung ausgeschlossen wurde.

3 Befunde

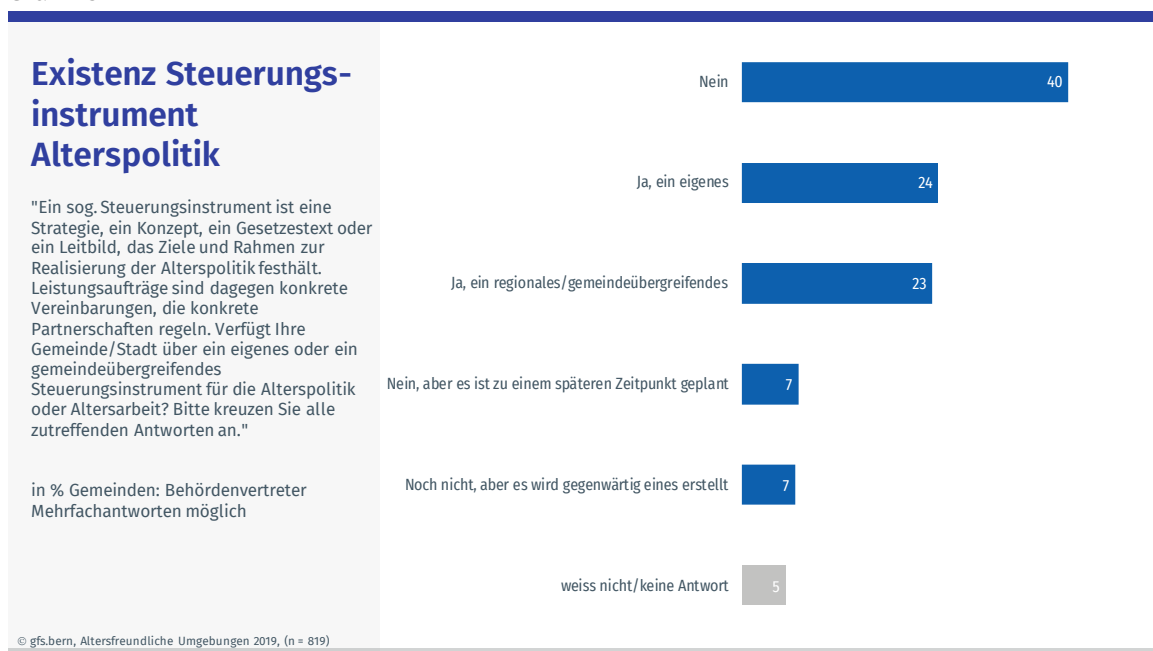
3.1 Planung und Umsetzung



- Mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden verfügt über ein eigenes oder ein gemeindeübergreifendes Steuerungsinstrument für die Alterspolitik oder plant die Erstellung eines solchen Instrumentes. Mehr als ein Drittel der Gemeinden arbeitet mit einem kantonalen Steuerungsinstrument. In grossen sowie kleinen und mittleren Agglomerationen bezieht man sich in der Gestaltung der Alterspolitik deutlich häufiger auf kantonale Steuerungsinstrumente als in ländlichen Gemeinden.
- Rund die Hälfte der Gemeinden verfügt über eine Stelle oder verantwortliche Person für die Alterspolitik. In den Deutschschweizer Gemeinden sind diese weitverbreitet, in der französischsprachigen Schweiz und im italienischsprachigen Landesteil hingegen nur bei einer klaren Minderheit der Gemeinden vorhanden.

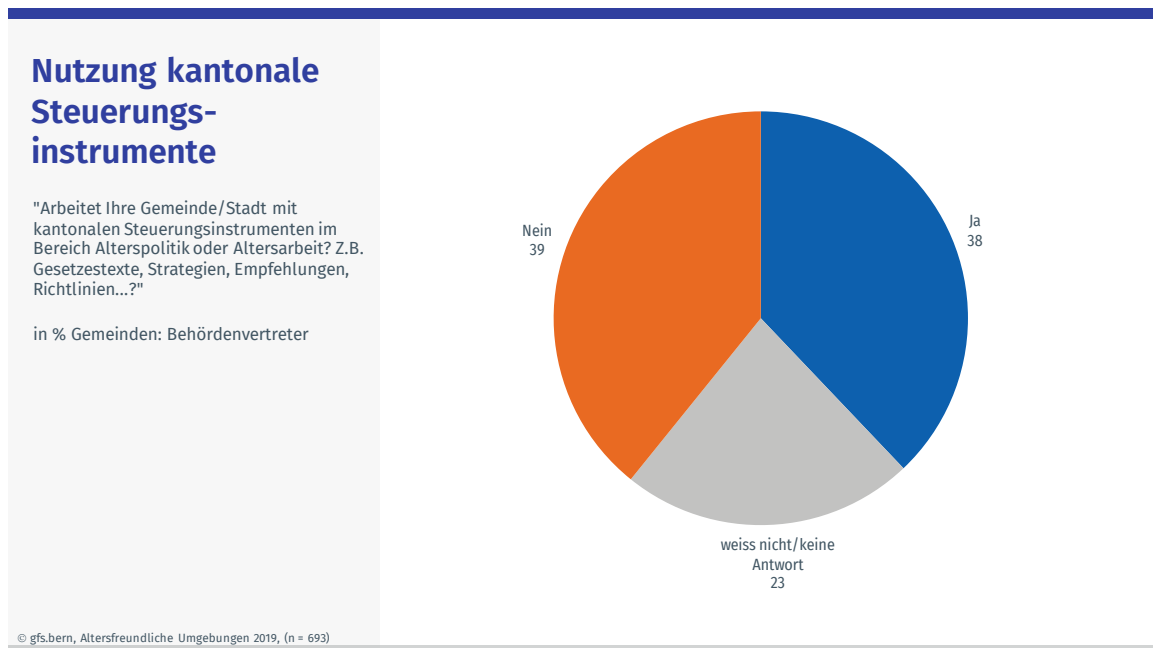
Eigene Steuerungsinstrumente, welche Ziele und Rahmenbedingungen für die kommunale Alterspolitik definieren, existieren in einem relevanten Teil der Schweizer Gemeinden oder sind in Planung. In 40 Prozent der Gemeinden gibt es zum Zeitpunkt der Befragung kein solches Dokument.

Grafik 3



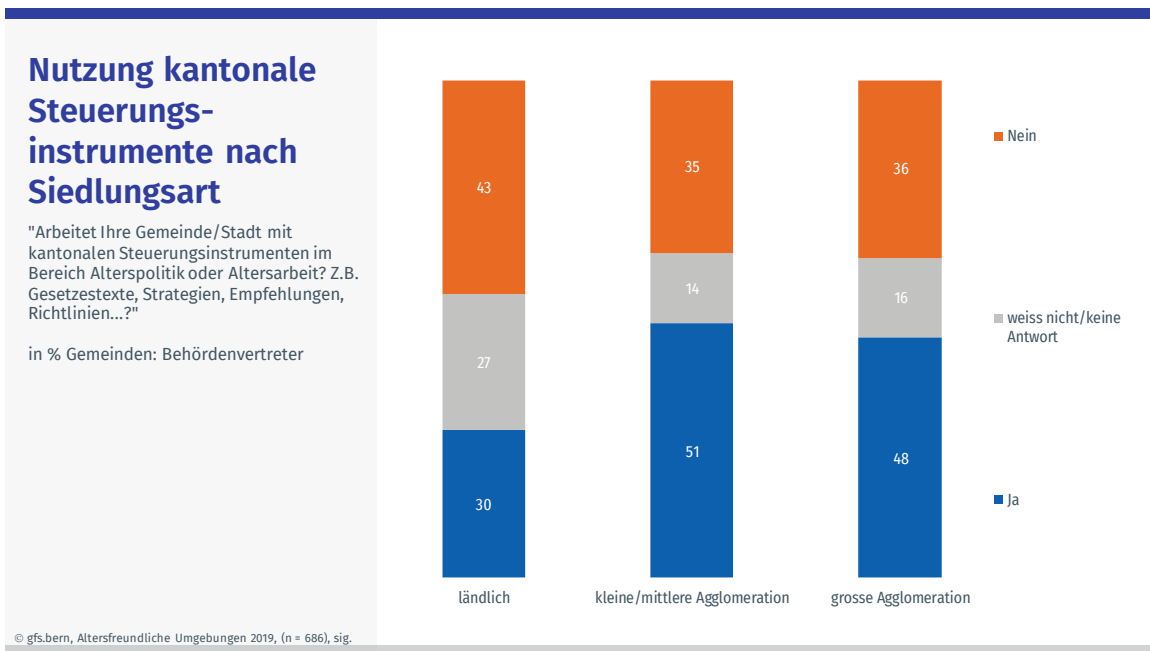
Mehr als ein Drittel der Gemeinden arbeitet mit einem kantonalen Steuerungsinstrument (38%). Der Anteil Gemeinden, die sich im Bereich Alterspolitik nicht auf ein kantonales Instrument stützen, umfasst ebenfalls etwas mehr als ein Drittel (39%).

Grafik 4



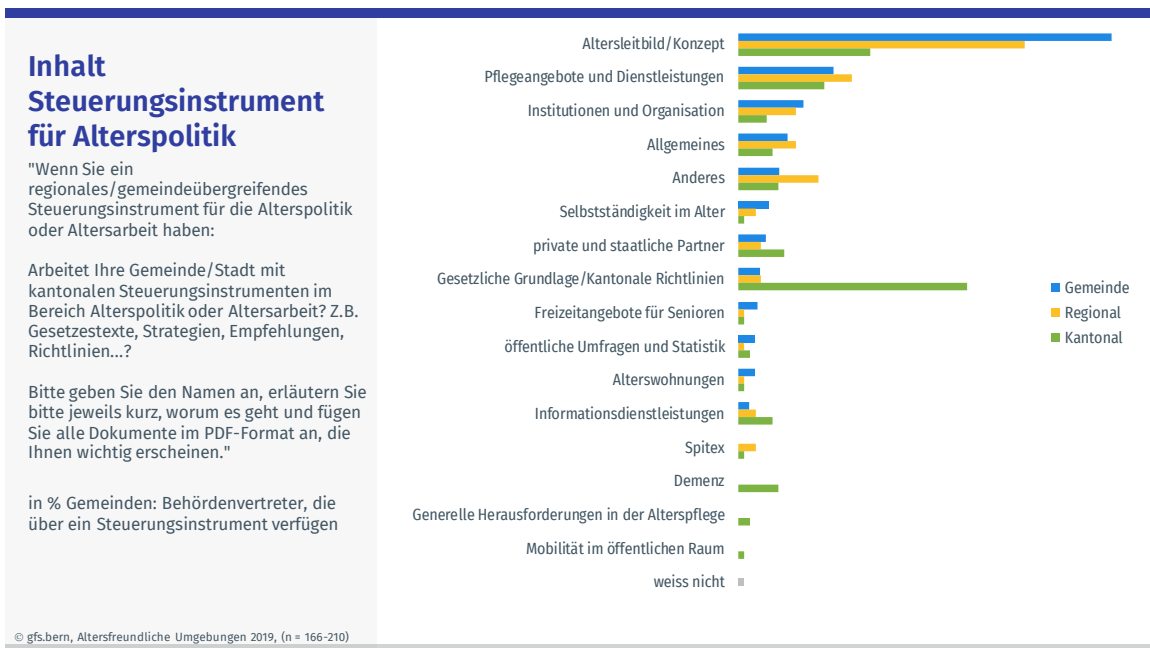
Am häufigsten finden kantonale Steuerungsinstrumente in kleinen und mittleren Agglomerationen Anwendung, denn eine Mehrheit der Gemeinden dieser Grössenordnung wendet sie an (siehe Grafik 5). In grossen Agglomerationen findet es in 48 Prozent der Gemeinden Verwendung. In ländlichen Gemeinden sind kantonale Dokumente und Referenzrahmen nur minderheitlich in Nutzung (30%). Dies deutet darauf hin, dass die Nutzung kantonaler Steuerungsinstrumente mit der individuellen Ressourcenausstattung und Kapazität einer Gemeinde einhergeht. Auffallend ist, dass Gemeinden, welche über ein eigenes Steuerungsinstrument verfügen, deutlich öfter angaben, auch ein kantonales Steuerungsinstrument zu verwenden. Demnach kann nicht angenommen werden, dass ein eigenes Steuerungskonzept ein kantonales grundsätzlich ersetzt.

Grafik 5



Unabhängig von der Ebene (lokal, regional oder kantonal) konzentriert sich der Inhalt der Steuerungsinstrumente auf Kernaufgaben wie Pflege und Dienstleistungen oder Institutionen und organisatorische Fragen (siehe Grafik 6). Dies trifft in besonderem Mass auf kommunale und regionale Steuerungsinstrumente zu. Bei den kantonalen Instrumenten liegt der Fokus am stärksten auf der kantonalen Gesetzgebung. Private und staatliche Partner werden auf kantonaler Ebene häufiger genannt als organisatorische Aspekte. Somit konzentrieren sich die kommunalen und regionalen Steuerungsinstrumente am häufigsten auf Kernaufgaben, während die Beschreibung des rechtlichen Rahmens auf kantonaler Ebene den grössten Stellenwert hat.

Grafik 6

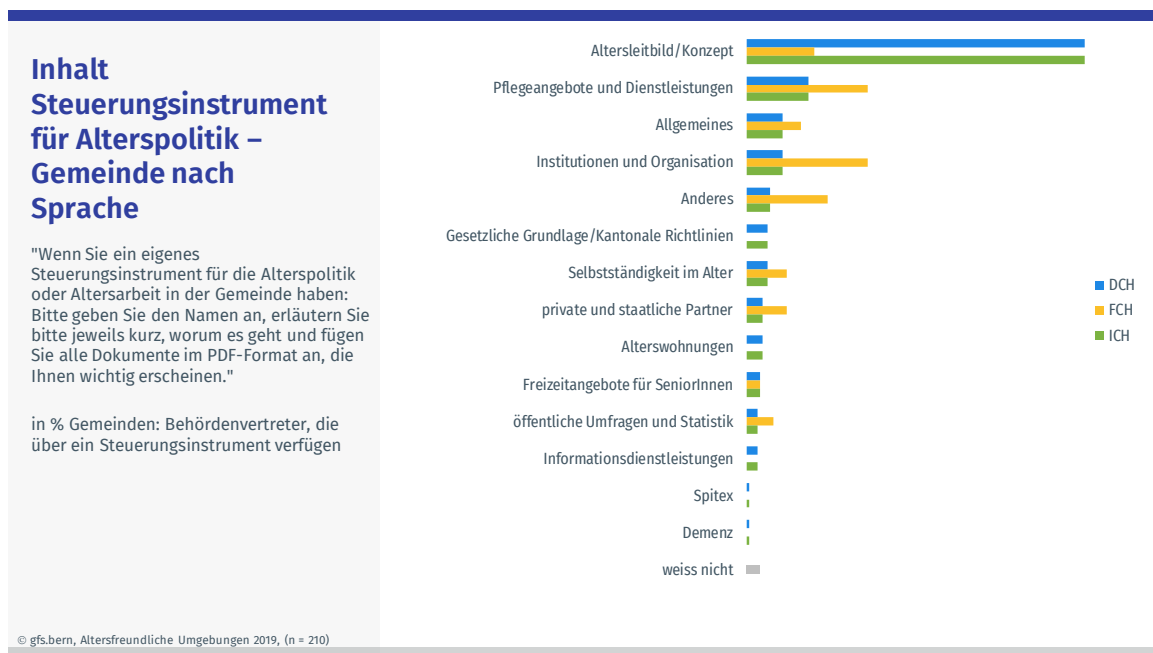


Eine Aufschlüsselung des Inhalts der gemeindeeigenen Steuerungsinstrumente nach Sprachregion zeigt mit geringen Abweichungen eine ähnliche inhaltliche Gewichtung

(siehe Grafik 7). In der französischsprachigen Schweiz werden Kernaufgaben wie Pflege und Dienstleistungen und organisatorische Aspekte besonders stark betont. Auch finden staatliche und private Partnerschaften im Vergleich mit den anderen Sprachregionen in der französischsprachigen Schweiz häufiger Erwähnung.

In der Deutschschweiz und dem italienischsprachigen Landesteil werden in der offenen Frage nach dem Inhalt des Steuerungsinstrumentes am häufigsten allgemeine Bemerkungen gemacht, zum Beispiel, dass ein generelles Konzept vorhanden ist, ohne den Inhalt näher zu spezifizieren.

Grafik 7



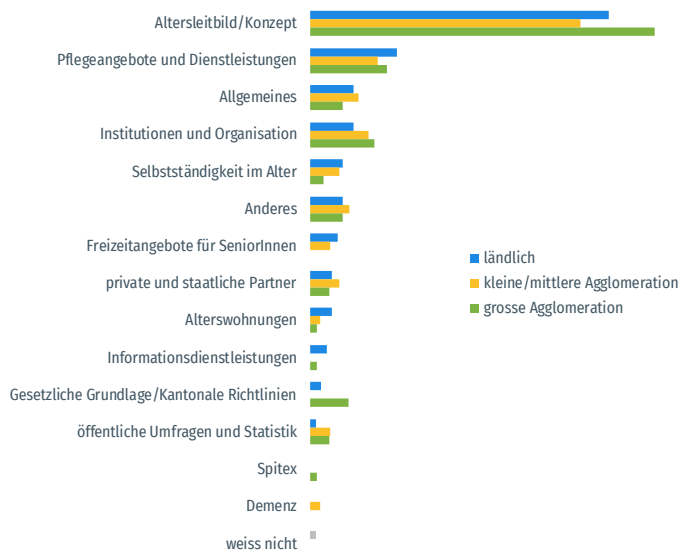
Dass Kernaufgaben in den Gemeindeführern im Fokus sind, zeigt auch die inhaltliche Differenzierung der kommunalen Steuerungsinstrumente nach Siedlungsart. Am stärksten werden Kernaufgaben wie Pflege und Dienstleistungen in ländlichen Gemeinden betont. Die Beschreibung von Institutionen und Organisationen hat mit zunehmender Grösse der Gemeinde einen höheren Stellenwert. In grossen Agglomerationen verweisen die Steuerungsinstrumente zudem häufiger auf gesetzliche Grundlagen. Themen wie Selbstständigkeit im Alter oder Freizeitangebote für Seniorinnen und Senioren werden dagegen öfter in den ländlichen oder kleinen und mittleren Gemeinden erwähnt.

Grafik 8

Inhalt Steuerungsinstrument für Alterspolitik – Gemeinde nach Siedlungsart

"Wenn Sie ein eigenes Steuerungsinstrument für die Alterspolitik oder Altersarbeit in der Gemeinde haben: Bitte geben Sie den Namen an, erläutern Sie bitte jeweils kurz, worum es geht und fügen Sie alle Dokumente im PDF-Format an, die Ihnen wichtig erscheinen."

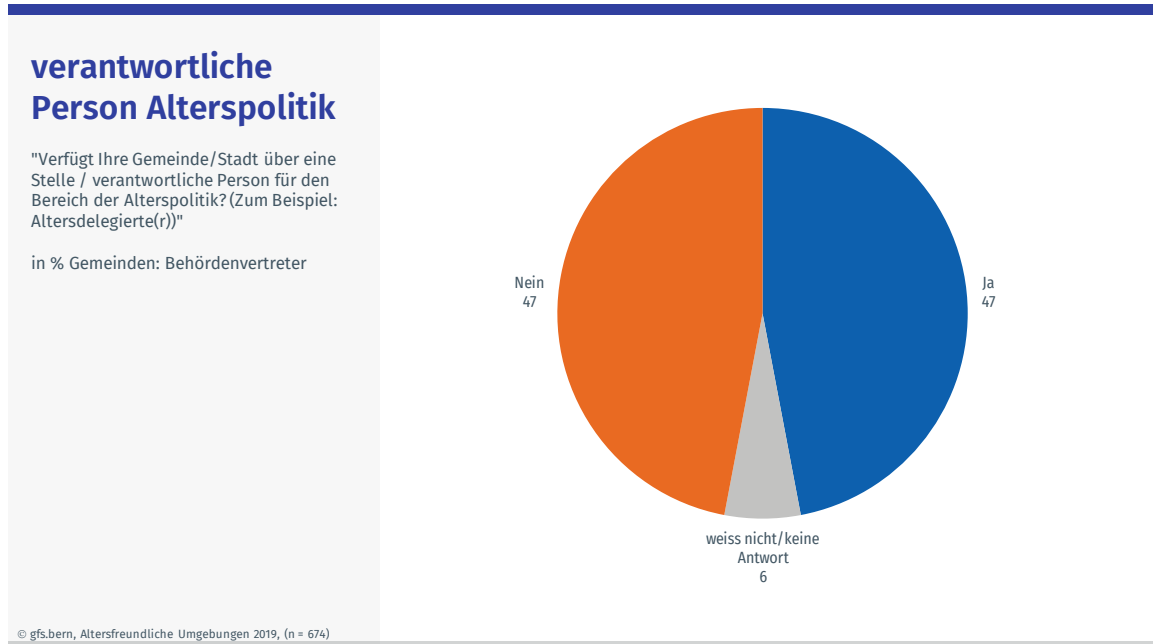
in % Gemeinden: Behördenvertreter, die über ein Steuerungsinstrument verfügen



© gfs.bern, Altersfreundliche Umgebungen 2019, (n = 120)

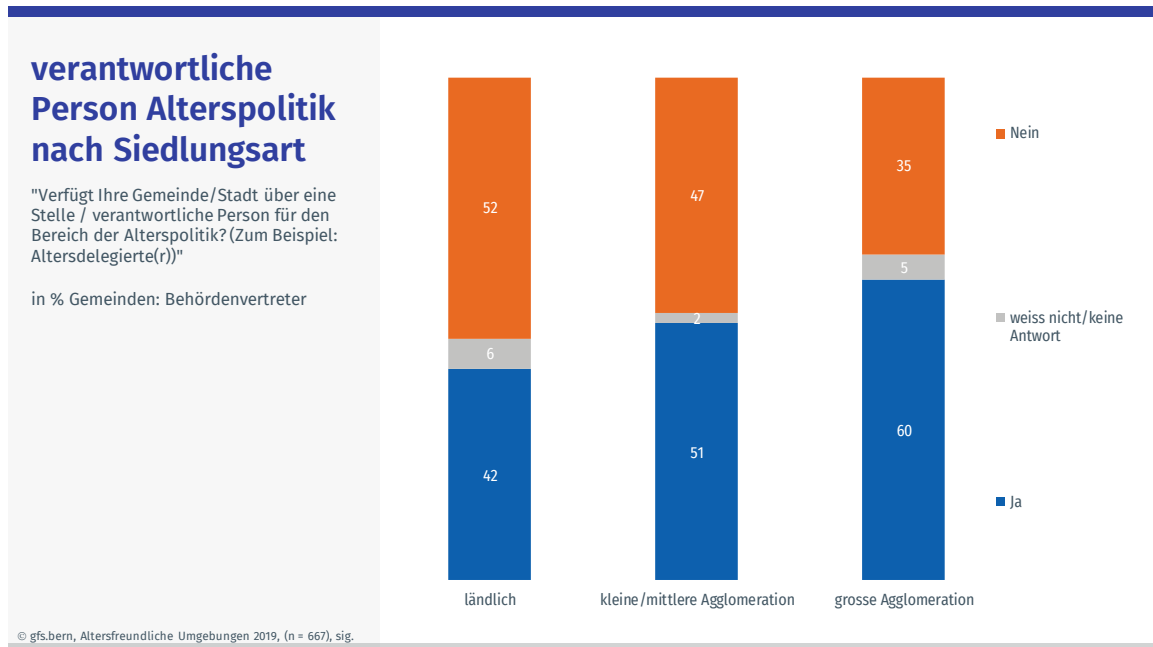
Mit 47 Prozent gibt fast die Hälfte der Befragten an, über eine eigene Stelle oder designierte Person für die Alterspolitik zu verfügen.

Grafik 9



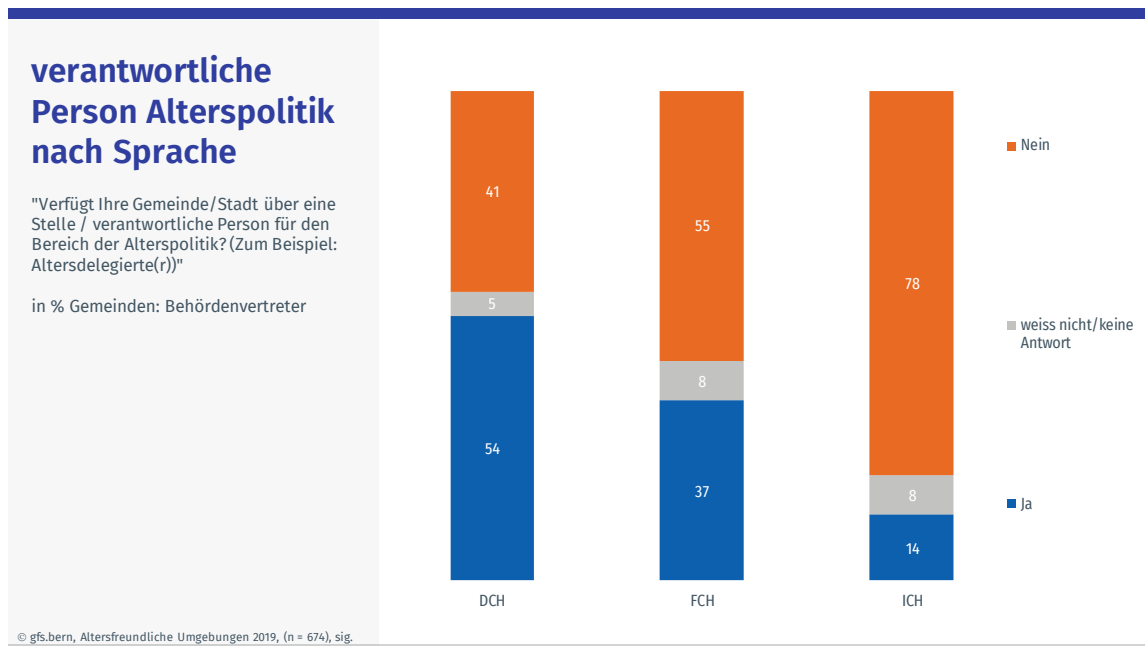
In kleinen und mittleren Agglomerationen sowie den grossen Agglomerationen kommen entsprechende Stellen oder verantwortliche Personen überdurchschnittlich häufig vor. In den ländlichen Gebieten der Schweiz hat mehr als die Hälfte der Gemeinden keine eigene Stelle oder verantwortliche Person für Alterspolitik.

Grafik 10



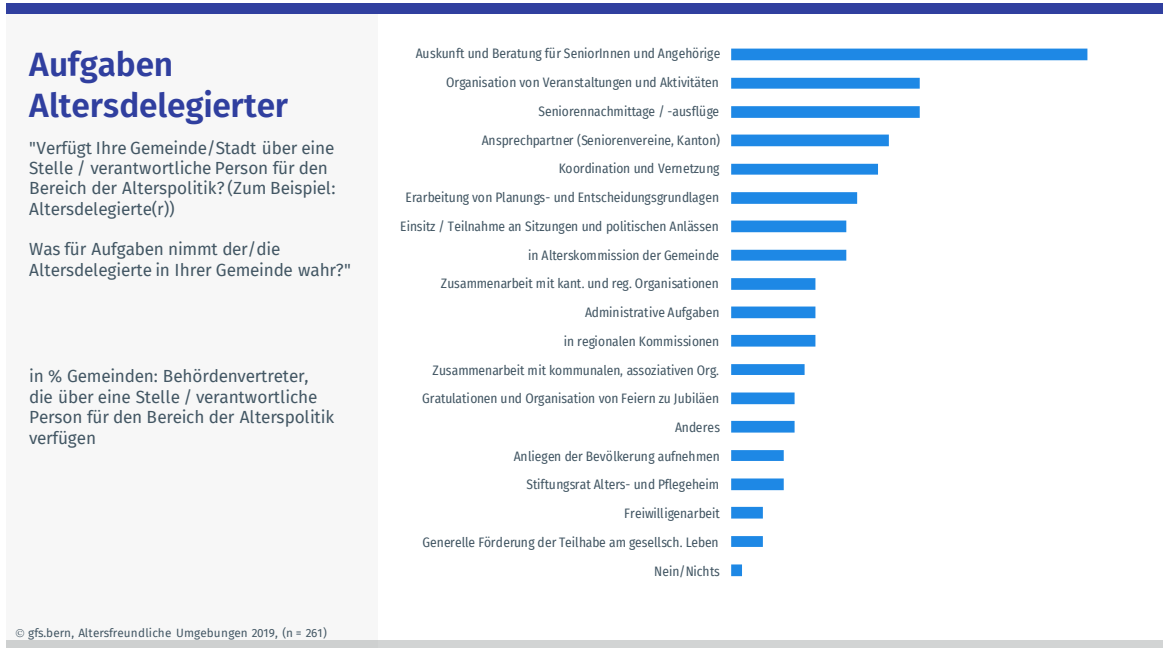
Fachstellen und Delegierte sind am stärksten in der deutschsprachigen Schweiz verbreitet, im französisch- und italienischsprachigen Landesteil trifft dies nur auf eine Minderheit der befragten Gemeinden zu (37% respektive 14%).

Grafik 11



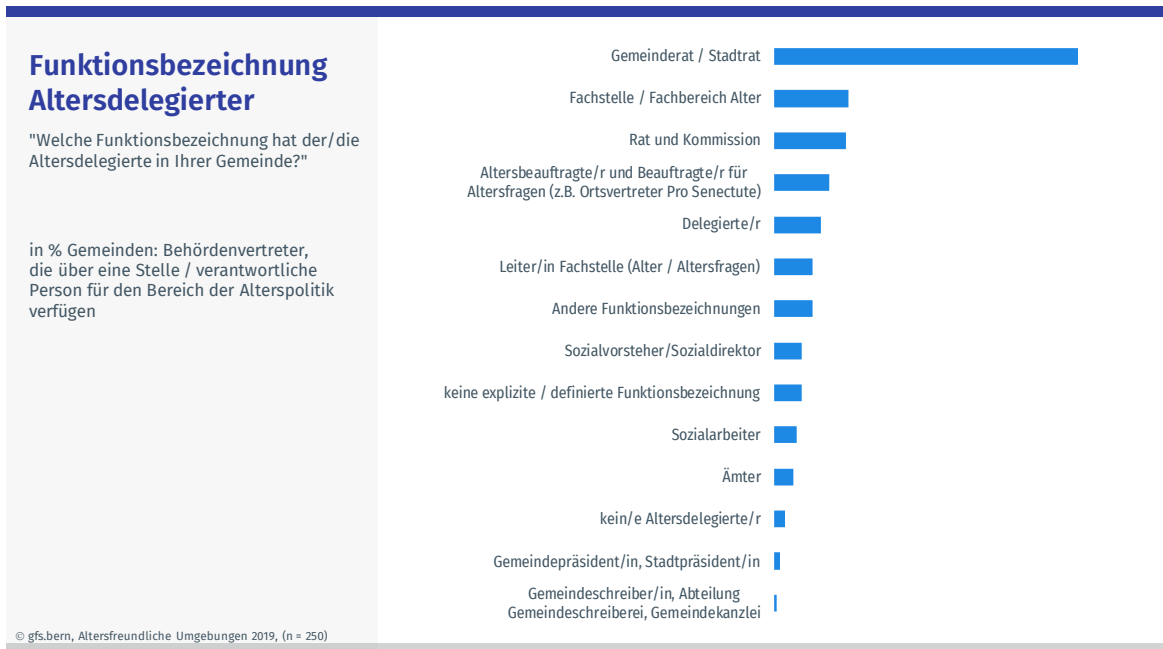
Das Aufgabenspektrum der verantwortlichen Personen und Stellen besteht schwerpunktmässig aus einer Informations- und Organisationsfunktion. An erster Stelle steht nämlich die Auskunft und Beratung von Seniorinnen und Senioren oder deren Angehörigen (siehe Grafik 12). Als zweithäufigste Aufgabe geben die befragten Behördenvertreterinnen und -vertreter die allgemeine Organisation von Veranstaltungen und Aktivitäten wie Seniorennachmittage oder –ausflüge an. Die politische Arbeit (beispielsweise Erarbeitung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen) und überregionale Zusammenarbeit bilden das Mittelfeld an Aufgaben. Trotz der Informationsfunktion ist es nur selten der Fall, dass die für die Alterspolitik verantwortliche Person Anliegen aus der Bevölkerung direkt entgegennimmt. Somit ist die Funktion eher jene als Sprachrohr für die Behörden und weniger ein Kanal für direktes Agenda-Setting durch die Einwohnerinnen und Einwohner. Ebenso gehört die Förderung von politischer Teilhabe nicht zu den Kernaufgaben der Altersdelegierten.

Grafik 12



Die Verantwortlichkeit für Alterspolitik ist in der Regel an ein politisches Amt geknüpft, denn am häufigsten übernimmt ein Mitglied des Gemeinderats diese Funktion. Oft werden die verantwortlichen Personen auch von Fachstellen für Altersfragen gestellt. Institutionen für soziale Arbeit oder andere Ämter stellen nur in seltenen Fällen entsprechendes Personal.

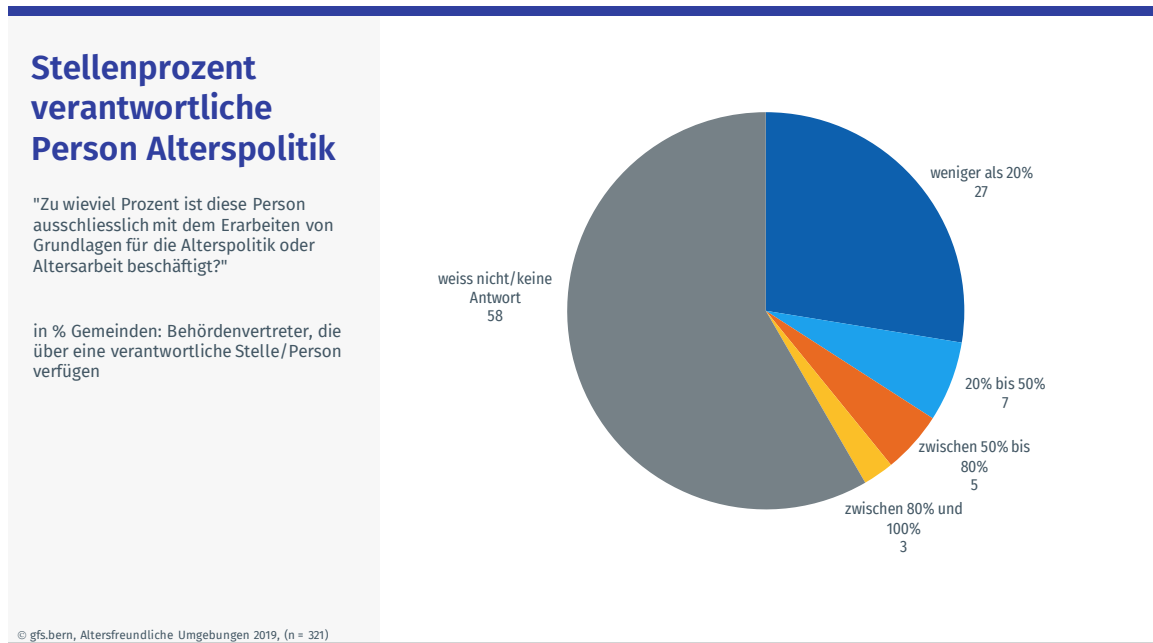
Grafik 13



Zu etwas mehr als einem Drittel umfasst das Arbeitspensum der Altersdelegierten weniger als 50 Prozent. Höhere Stellenprozente kommen selten vor und nur acht Prozent der Gemeinden haben für die Aufgaben der Altersverantwortlichen mehr als 50 Stellenprozent zur Verfügung. Überdurchschnittlich haben grosse Agglomerationen mehr Stellenprozente zur Verfügung, eine ganze Vollzeitstelle ist aber auch in urbanen Regionen die Ausnahme.

Eine Mehrheit der befragten Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter konnte allerdings nicht angeben, zu wie viel Prozent die entsprechende Person für das Erarbeiten von Grundlagen der Alterspolitik beschäftigt ist (58%).

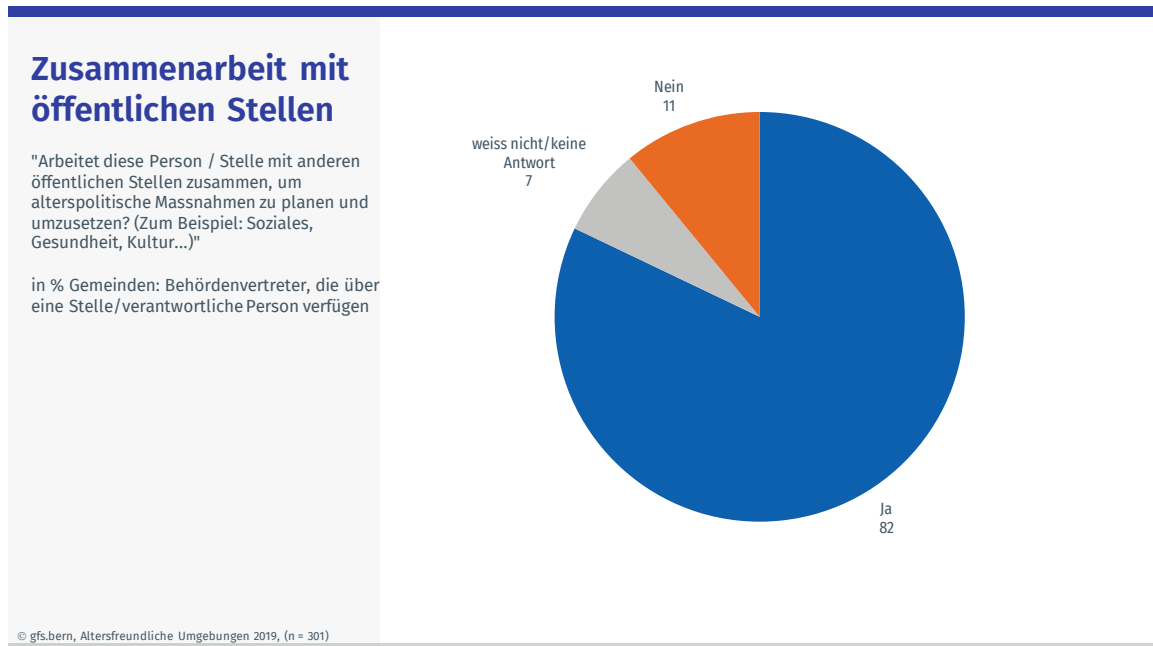
Grafik 14



Summiert man den Bevölkerungsanteil der Gemeinden auf, die auf Basis der Befragung über ein eigenes oder gemeindeübergreifendes Steuerungsinstrument in der Alterspolitik oder eine delegierte Person für Alterspolitik verfügen, ergibt sich ein Abdeckungsrad von rund 2.6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz (30.2 Prozent der Gesamtbevölkerung).

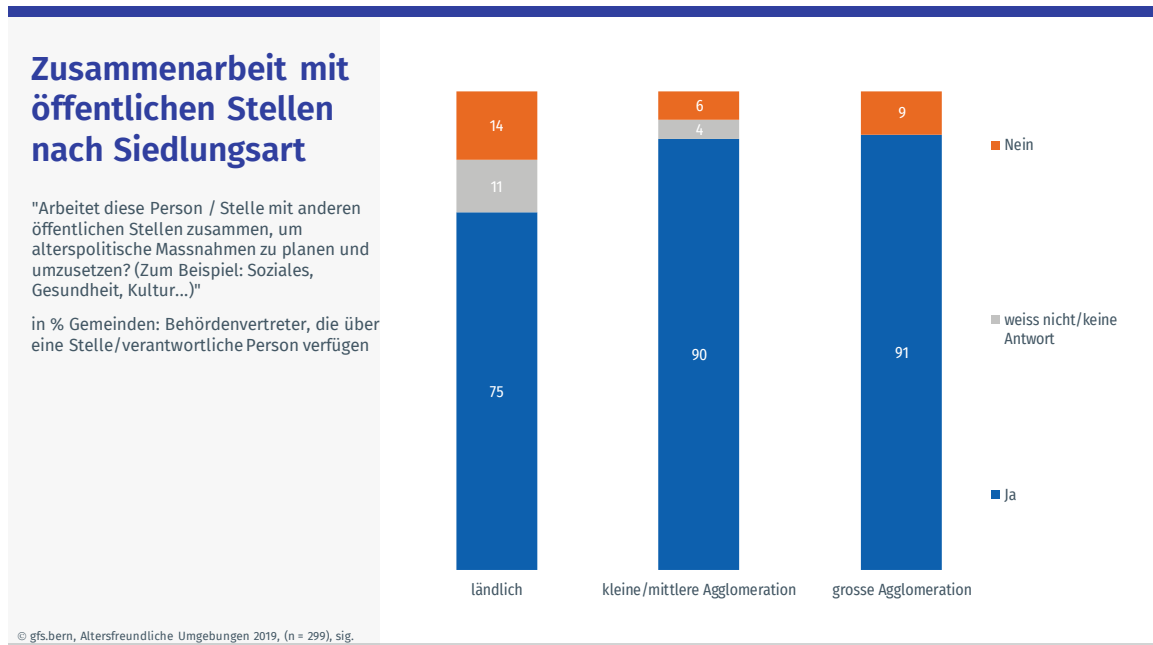
Die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen in der Gestaltung alterspolitischer Massnahmen findet umfassend statt, denn 82 Prozent der Gemeinden geben eine entsprechende Zusammenarbeit zu Protokoll.

Grafik 15



Unabhängig von der Grösse der Gemeinde bildet diese Zusammenarbeit ein wichtiges Fundament der Alterspolitik. Sowohl in ländlichen als auch städtischen Gebieten erfolgt eine solche öffentliche Zusammenarbeit mehrheitlich.

Grafik 16



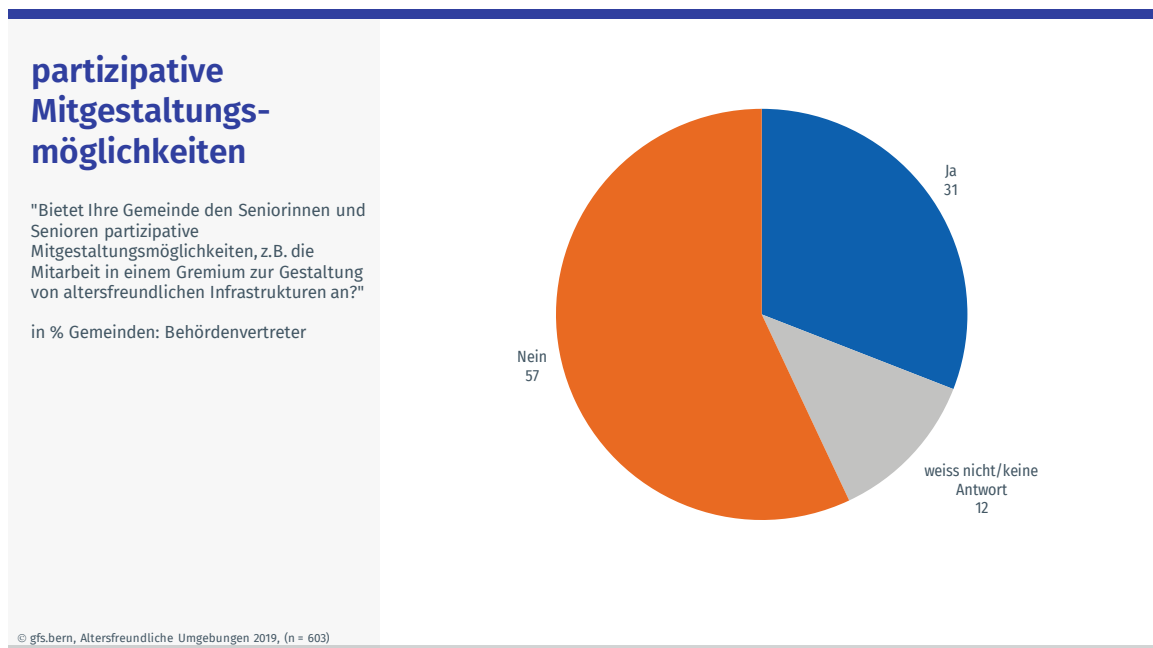
3.2 Beteiligung und Partizipation



- Die Mehrheit der befragten Schweizer Gemeinden bietet den Seniorinnen und Senioren keine direkten kommunalen Mitgestaltungsmöglichkeiten. In grossen Agglomerationen und in der Deutschschweiz sind solche Mitgestaltungsmöglichkeiten deutlich häufiger verbreitet als in Gemeinden auf dem Land oder in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz.
- Im Vordergrund steht bei den verschiedenen Formen der Partizipation von Seniorinnen und Senioren die Mitarbeit in Vereinen oder die Mitgliedschaft in Alterskommissionen. Selten gibt es spezifische politische Formen der Partizipation für diese Bevölkerungsgruppe, wie beispielsweise die Möglichkeit zur Mitarbeit bei der Ausarbeitung einer Altersstrategie oder die Teilnahme an einer Themenkonferenz.

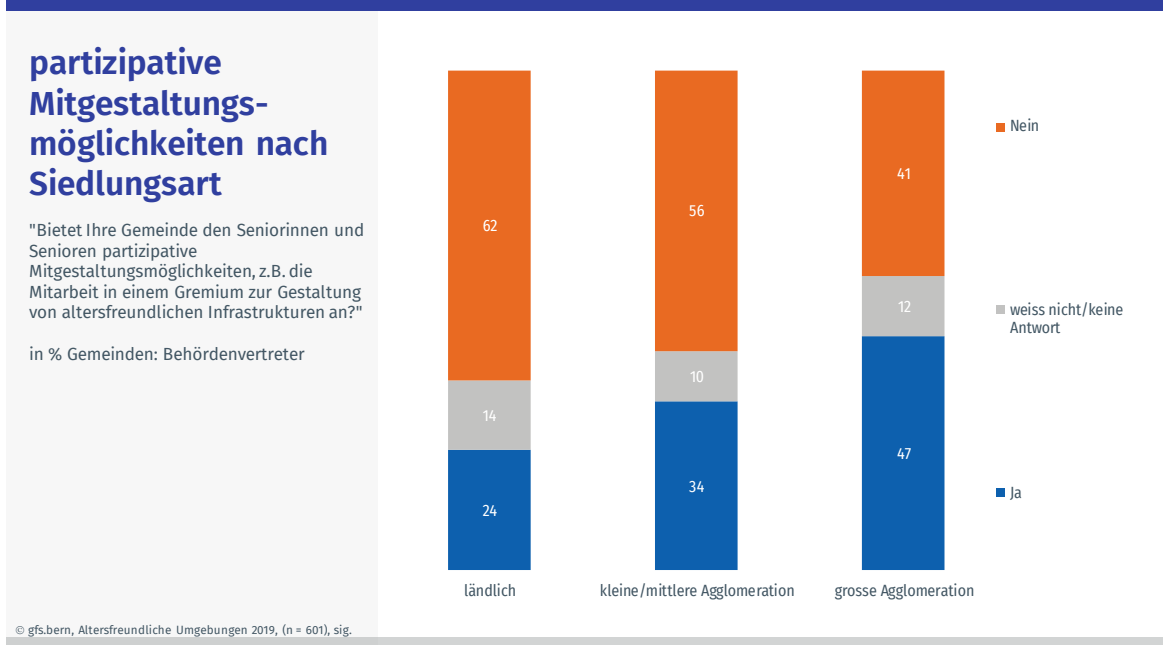
Die Partizipationsmöglichkeit der Bevölkerung in der Gestaltung der Alterspolitik ist gegenüber der behördlichen Kooperation seltener. Knapp ein Drittel der Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter gibt an, dass es entsprechende Mitgestaltungsmöglichkeiten gibt.

Grafik 17



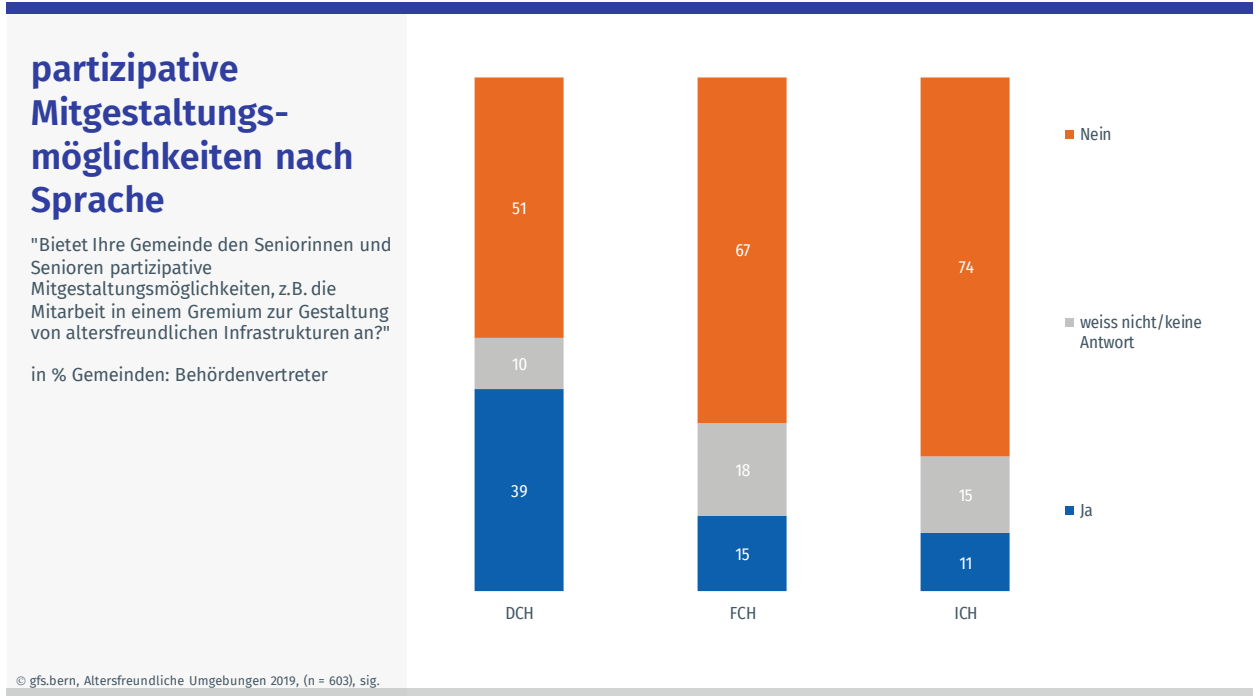
Die Einbindung direkt betroffener Bevölkerungskreise ist zum aktuellen Zeitpunkt am stärksten in grossen Agglomerationen verbreitet (47%). Mit abnehmender Gemeindegrösse sinkt die Verbreitung direkter Gestaltungsmöglichkeiten für die Bevölkerung, denn in ländlichen Gebieten liegt der Anteil bei unterdurchschnittlichen 24 Prozent.

Grafik 18



Am häufigsten finden sich Partizipations-Instrumente in der Deutschschweiz. In den anderen Sprachregionen sind sie dagegen kaum verbreitet.

Grafik 19



Am häufigsten können sich ältere Menschen über Vereine oder Gruppierungen in die Alterspolitik einbringen. An zweiter Stelle steht die Möglichkeit, sich als Mitglied einer Alterskommission zu engagieren.

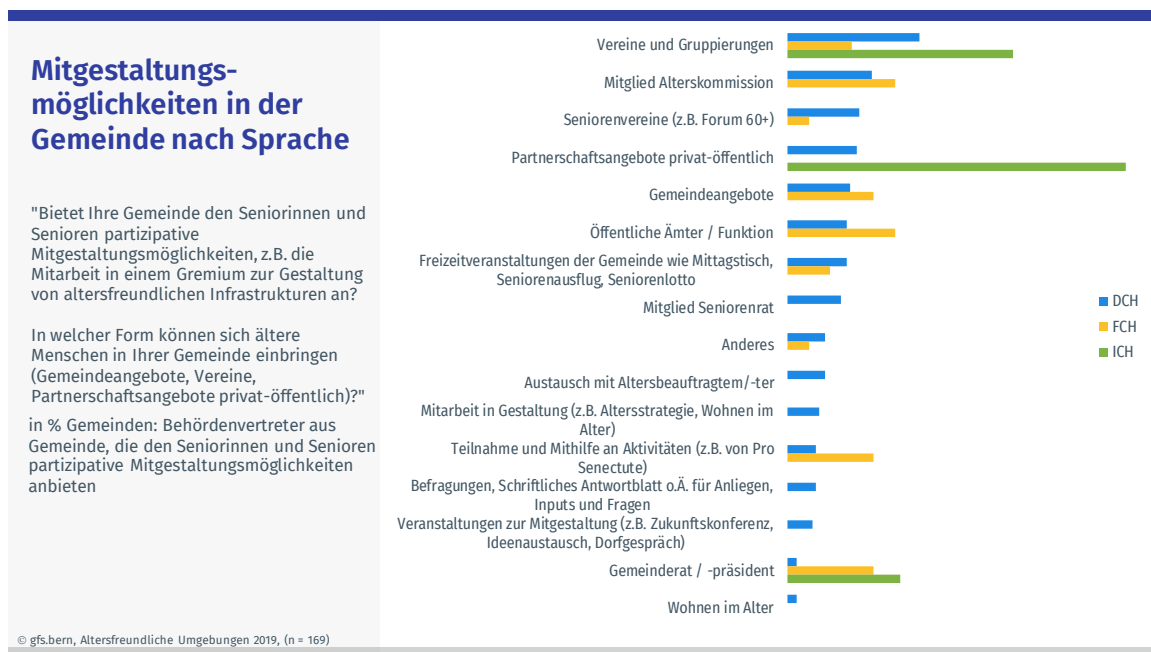
Auf ähnlich hohem Niveau können Betroffene über privat-öffentliche Partnerschaften Einfluss nehmen, öffentliche Ämter übernehmen oder an Gemeindeveranstaltungen teilnehmen. Eine direkte Austauschmöglichkeit mit den Altersdelegierten oder die Möglichkeit, im Rahmen von Diskussionsforen Gestaltungsvorschläge einzureichen, kommt nur selten vor.

Grafik 20



In den Sprachregionen fällt die Gewichtung der Partizipationsinstrumente unterschiedlich aus. In den Gemeinden der Deutschschweiz sind Vereine und Gruppierung die wichtigste Möglichkeit zur Teilnahme, während in der französischsprachigen Schweiz die stärkste Einflussmöglichkeit die Übernahme eines öffentlichen Amtes oder die Mitgliedschaft in einer Alterskommission ist. In der italienischsprachigen Schweiz stehen Angebote privat-öffentlicher Partnerschaften im Vordergrund (zum Beispiel die Teilnahme an Angeboten von Pro Senectute oder Freiwilligeneinsätze).

Grafik 21



Die Unterscheidung zwischen öffentlichen Rollen und gesellschaftlichen Vereinen besteht auch je nach Gemeindegrösse. Öffentliche Ämter sind auf dem Land nur eine untergeordnete Möglichkeit der Teilhabe, während Vereine und Gruppierungen dort am wichtigsten sind (siehe nachfolgende Grafik). In den urbanen Regionen ist die Partizipation hybrid gestaltet, denn sowohl öffentliche Ämter als auch Vereine sind die wichtigsten Mitgestaltungsmöglichkeiten. Besonders häufig sind in den kleinen und mittleren Gemeinden Alterskommissionen, Seniorenräte oder Gemeindeangebote verbreitet. Öffentlich-private Angebote sind in grossen Agglomerationen am wichtigsten.

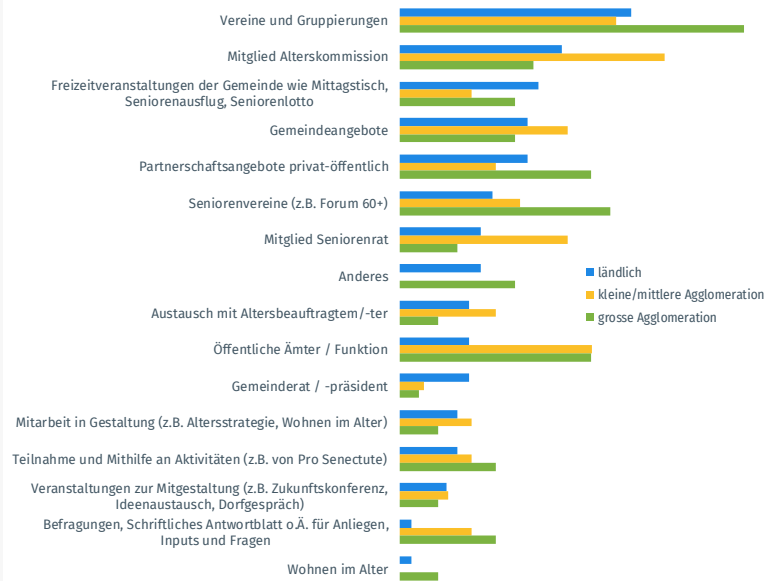
Grafik 22

Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Gemeinde nach Siedlungsart

"Bietet Ihre Gemeinde den Seniorinnen und Senioren partizipative Mitgestaltungsmöglichkeiten, z.B. die Mitarbeit in einem Gremium zur Gestaltung von altersfreundlichen Infrastrukturen an?"

In welcher Form können sich ältere Menschen in Ihrer Gemeinde einbringen (Gemeindeangebote, Vereine, Partnerschaftsangebote privat-öffentlich)?"

in % Gemeinden: Behördenvertreter aus Gemeinde, die den Seniorinnen und Senioren partizipative Mitgestaltungsmöglichkeiten anbieten



© gfs.bern, Altersfreundliche Umgebungen 2019, (n = 169)

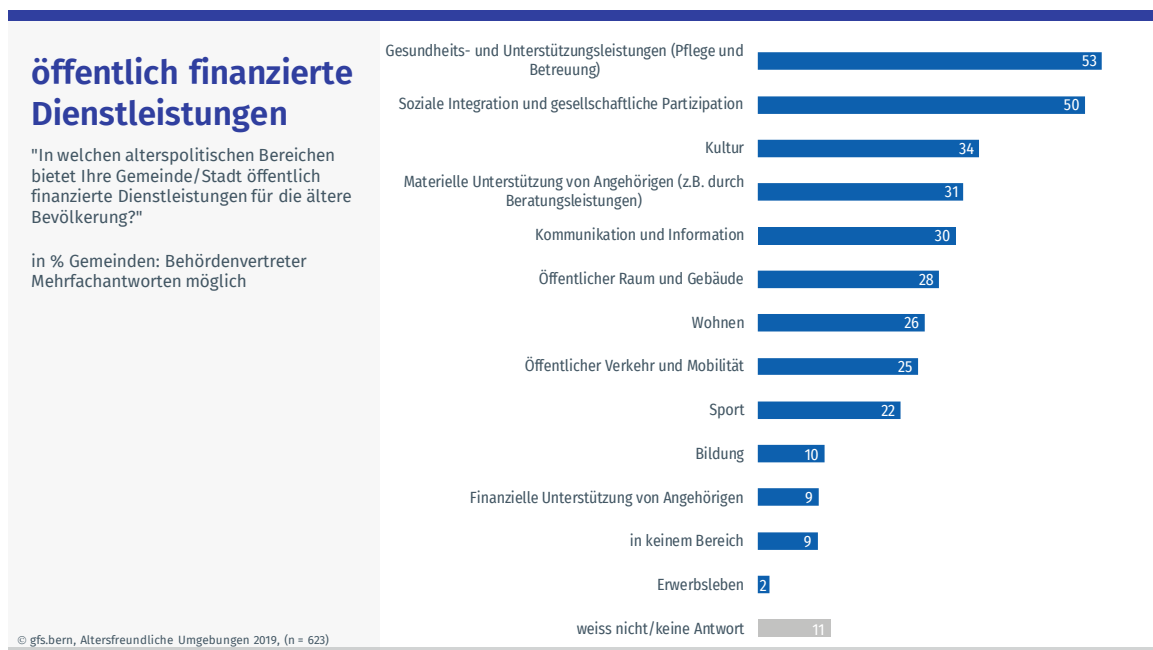
3.3 Innovationspromotoren



- Bei den öffentlich finanzierten Dienstleistungen und den Angeboten der zivilgesellschaftlichen Akteure im Bereich Alterspolitik stehen Pflege und Betreuung sowie soziale Integration und gesellschaftliche Partizipation an erster Stelle. Seltener stehen der älteren Bevölkerung Dienstleistungen in den Bereichen Gestaltung des öffentlichen Raums, Wohnen und Mobilität zur Verfügung.

Eine Mehrheit der Gemeinden bietet öffentlich finanzierte Dienstleistungen für die ältere Bevölkerung an. Die wichtigsten Bereiche sind dabei finanzielle Ressourcen für Gesundheits- und Unterstützungsdienstleistungen, soziale Integration und gesellschaftliche Partizipation. Mit etwas Abstand folgen die Bereiche Kultur, materielle Unterstützung von Angehörigen sowie Kommunikation und Information. In diesen Bereichen geben jeweils etwa ein Drittel der Behördenvertreter an, dass ihre Gemeinde öffentliche Dienstleistungen anbietet. Zwischen einem Fünftel und mehr als einem Viertel der Gemeinden beziehen die Bereiche Wohnen, öffentlicher Verkehr und Sportangebote in die Finanzierung ein. Dienstleistungen im Bildungsbereich oder direkte Unterstützung von Familienangehörigen werden demgegenüber seltener mit öffentlichen Mitteln gefördert.

Grafik 23

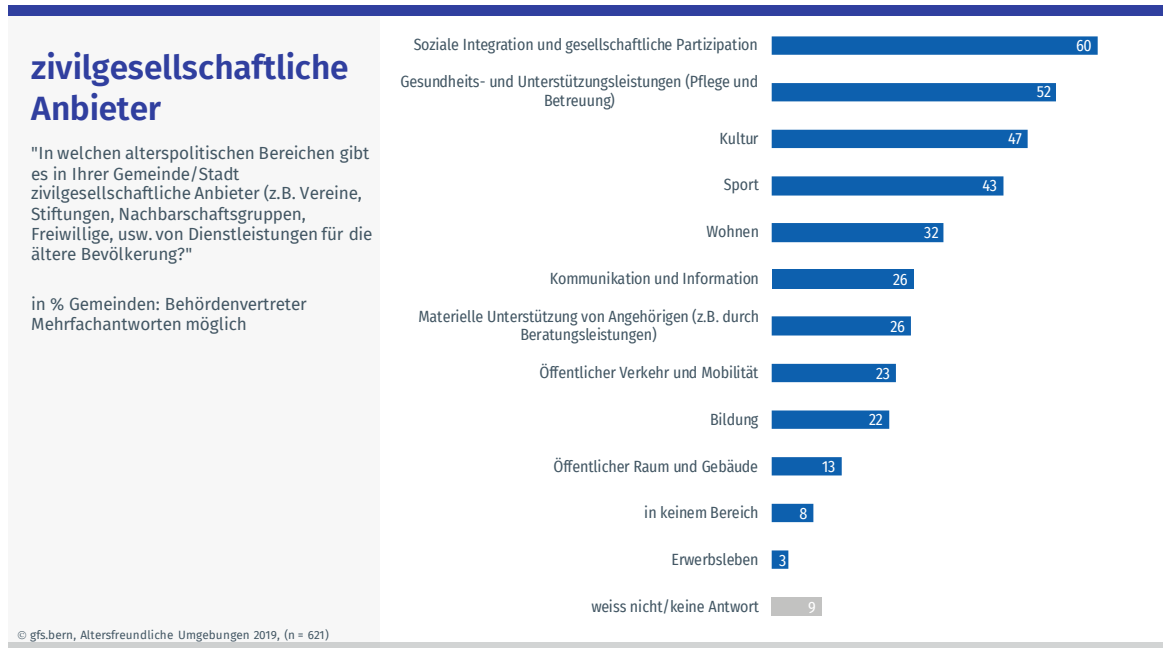


Praktisch flächendeckend gibt es in den Schweizer Gemeinden zivilgesellschaftliche Anbieter für Dienstleistungen und Angebote für die ältere Bevölkerung (siehe Grafik 24). Der Fokus ist dabei oft deckungsgleich mit den öffentlichen Dienstleistungen und nur in ausgewählten Bereichen ergänzend dazu. Solche ergänzenden Angebote gibt es am häufigsten in den Bereichen soziale Integration, Gesundheit und Pflege sowie Kultur.

Sportangebote sind ein häufiger Teil zivilgesellschaftlicher Initiativen, denn in 43 Prozent der Gemeinden gibt es entsprechende Anbieter, während nur rund jede fünfte Gemeinde selber solche Angebote erbringt. Das Angebot in den Bereichen Wohnen, Mobi-

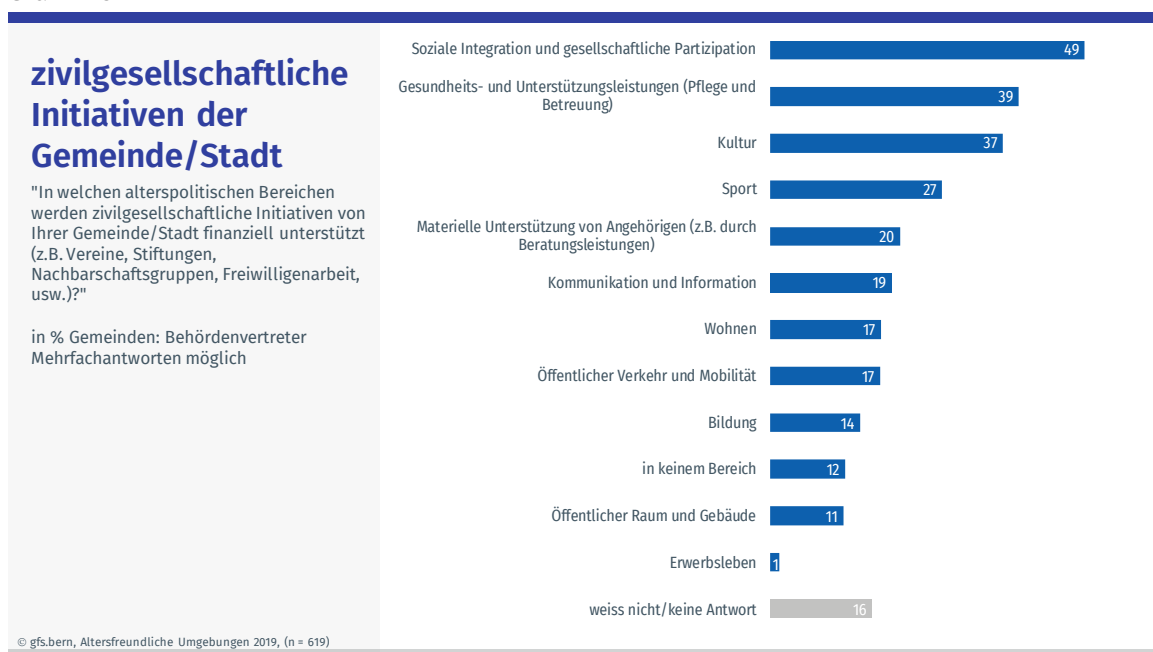
lität und Kommunikation wird in ungefähr einem Viertel der Gemeinden auch durch zivilgesellschaftliche Anbieter gestaltet. Bildungsangebote werden häufiger durch private Anbieter ausgerichtet (22% der Gemeinden) und weniger stark öffentlich finanziert (10%).

Grafik 24



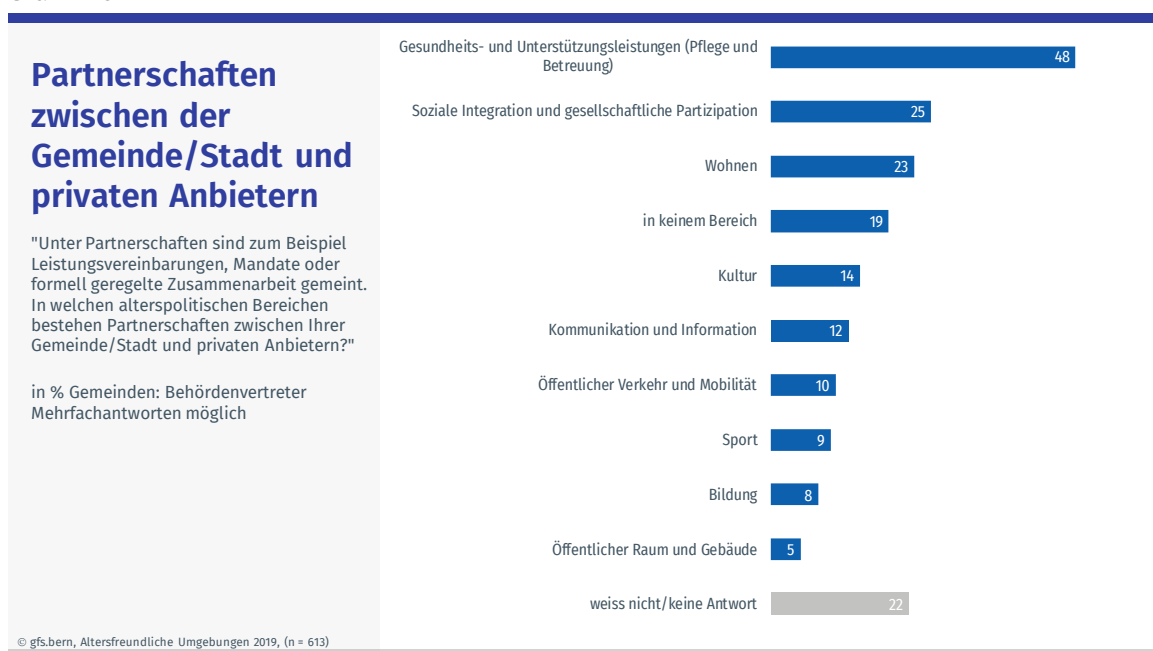
Die zivilgesellschaftlichen Anbieter erhalten in vielen Fällen Unterstützung der öffentlichen Hand. Private Massnahmen zur sozialen Integration und Dienstleistungen in der Pflege und Betreuung werden am häufigsten durch die Gemeinden und Städte gefördert (siehe Grafik 25). Mehr als ein Drittel der Gemeinden richtet auch finanzielle Unterstützung für Kulturangebote aus, für Sportangebote trifft dies auf mehr als ein Viertel der Gemeinden zu. Die übrigen Bereiche werden jeweils in weniger als einem Fünftel der Gemeinden finanziell unterstützt.

Grafik 25



Partnerschaften zwischen Gemeinden und privaten Anbietern bestehen am häufigsten in der Pflege und Betreuung. An zweiter und dritter Stelle stehen Kooperationen zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation sowie der Bereich Wohnen. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Wohnen, Kultur, Kommunikation oder Mobilität ist gegenüber der Pflege und Integration weniger stark ausgeprägt und besteht in etwa einem Zehntel der Gemeinden. Knapp ein Fünftel der befragten Personen gibt an, dass gar keine Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und privaten Anbietern bestehen.

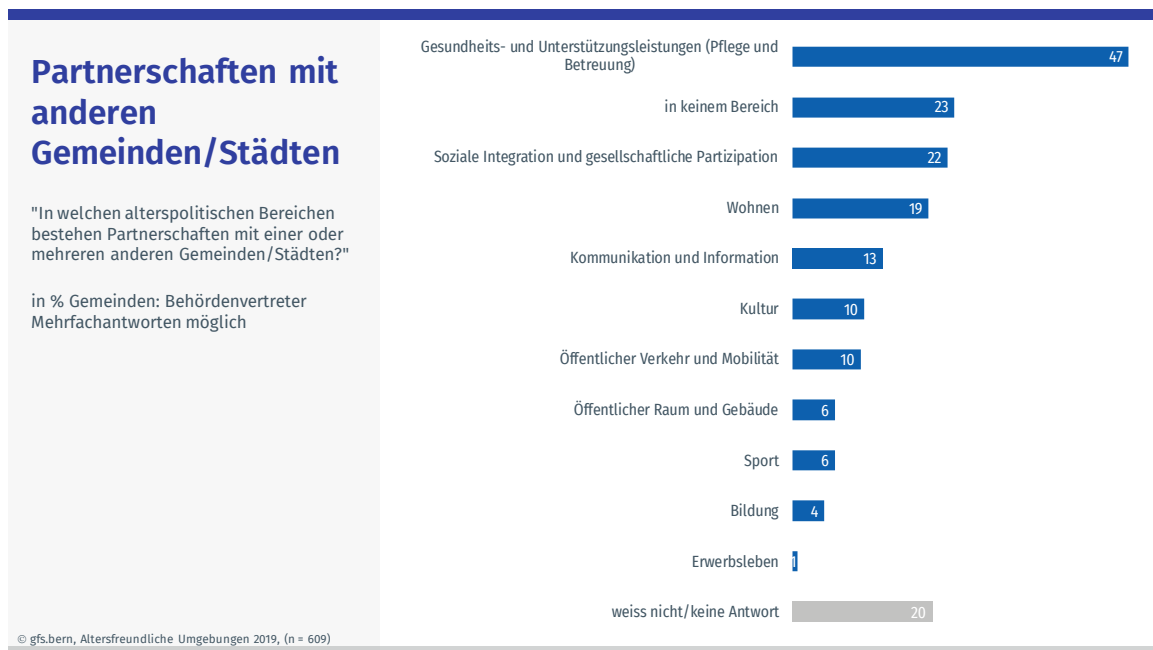
Grafik 26



Ähnlich stark ausgeprägt wie öffentliche-private Partnerschaften ist die Koordination zwischen den Gemeinden. 47 Prozent der Gemeinden arbeiten bei Gesundheits- und Unterstützungsdienstleistungen mit anderen Gemeinden zusammen. Etwa ein Fünftel hat

Partnerschaften mit Bezug zur sozialen Integration und dem Bereich Wohnen. Die Zusammenarbeit hinsichtlich der Kommunikation und Information, Kultur oder Mobilität ist seltener und umfasst zwischen 10 und 13 Prozent der Gemeinden. Mehr als ein Fünftel der Gemeinden hat zum Zeitpunkt der Erhebung keine Partnerschaft mit anderen Städten und Gemeinden.

Grafik 27



3.4 Sozialraumorientierung und Agendasetting



- Aus Sicht der Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter gelingt es den Gemeinden gut, die Anliegen der Bevölkerung wahrzunehmen, denn die politischen Prioritäten der Gemeinde entsprechen den geäusserten Wünschen der Bevölkerung. Der grösste Handlungsbedarf in der Alterspolitik besteht in den Bereichen Wohnen, öffentlicher Verkehr und in der Pflege und Betreuung. Diesbezüglich bestehen nur geringe Unterschiede nach Sprachregion oder Siedlungsart.
- Für die Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter der Gemeinden ist altersgerechtes und bezahlbares Wohnen für die ältere Bevölkerung das wichtigste spezifische Anliegen. Die generelle Infrastruktur in den Gemeinden (keine Arztpraxen, fehlende Einkaufsmöglichkeiten) stehen an zweiter Stelle. Am drittichtigsten ist für sie die Sicherstellung der finanziellen Ressourcen und die Klärung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kantonen.

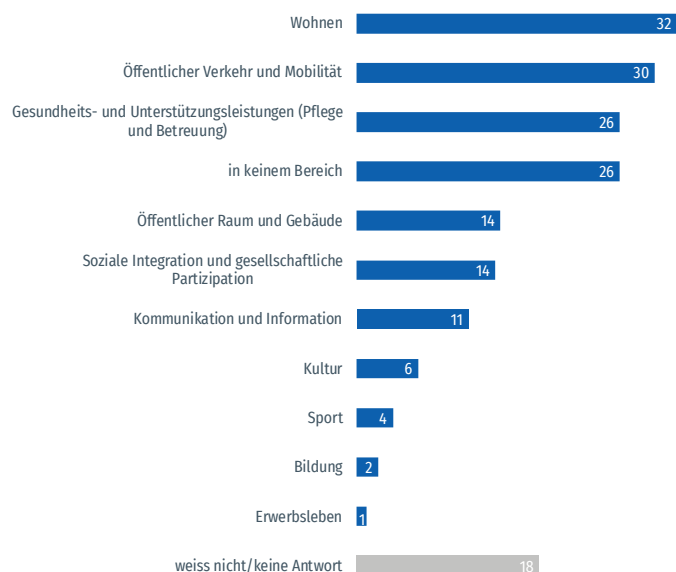
Die Wahrnehmung der Probleme der Bevölkerung ist hoch, denn die politischen Prioritäten in der Gemeinde sind deckungsgleich mit den (aus Sicht der Behörden) geäusserten Wünschen der Bevölkerung. Der grösste Handlungsbedarf besteht in den Bereichen Wohnen, Verkehr und bei den Gesundheits- und Unterstützungsdienstleistungen (siehe Grafik 28). Die Gestaltung des öffentlichen Raums und die soziale Integration werden aktuell als weniger prioritär beurteilt.

Grafik 28

Handlungsbedarf oder politische Forderungen

"In welchen alterspolitischen Bereichen äussern die Einwohner und Einwohnerinnen Ihrer Gemeinde immer wieder Handlungsbedarf oder stellen politische Forderungen?"

in % Gemeinden: Behördenvertreter
Mehrfachantworten möglich



© gfs.bern, Altersfreundliche Umgebungen 2019, (n = 600)

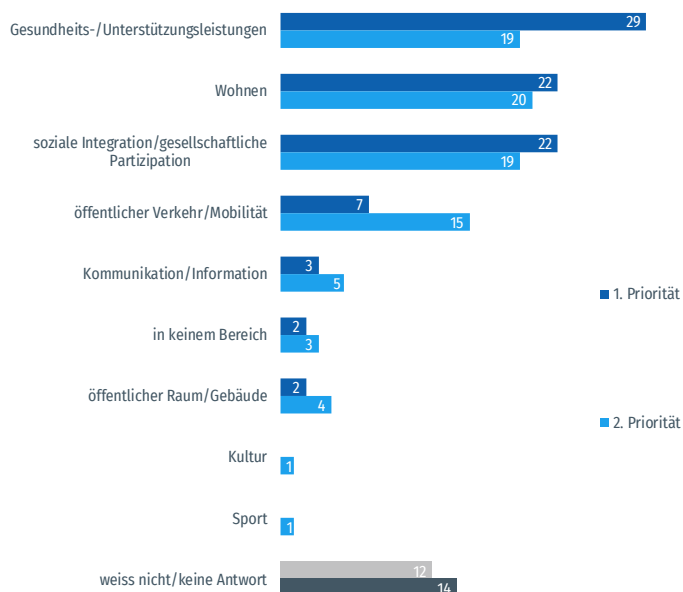
Die genannten Problemfelder sind in den Gemeinden sehr ähnlich, denn in allen Sprachregionen und Siedlungstypen werden die Top-5 Probleme der Bevölkerung in nur leicht abweichender Reihenfolge geäussert.

Grafik 29

Prioritäten in der Gemeinde

Und was ist aus der Sicht der Gemeinde von diesen Themen das Wichtigste?

in % Gemeinden: Behördenvertreter

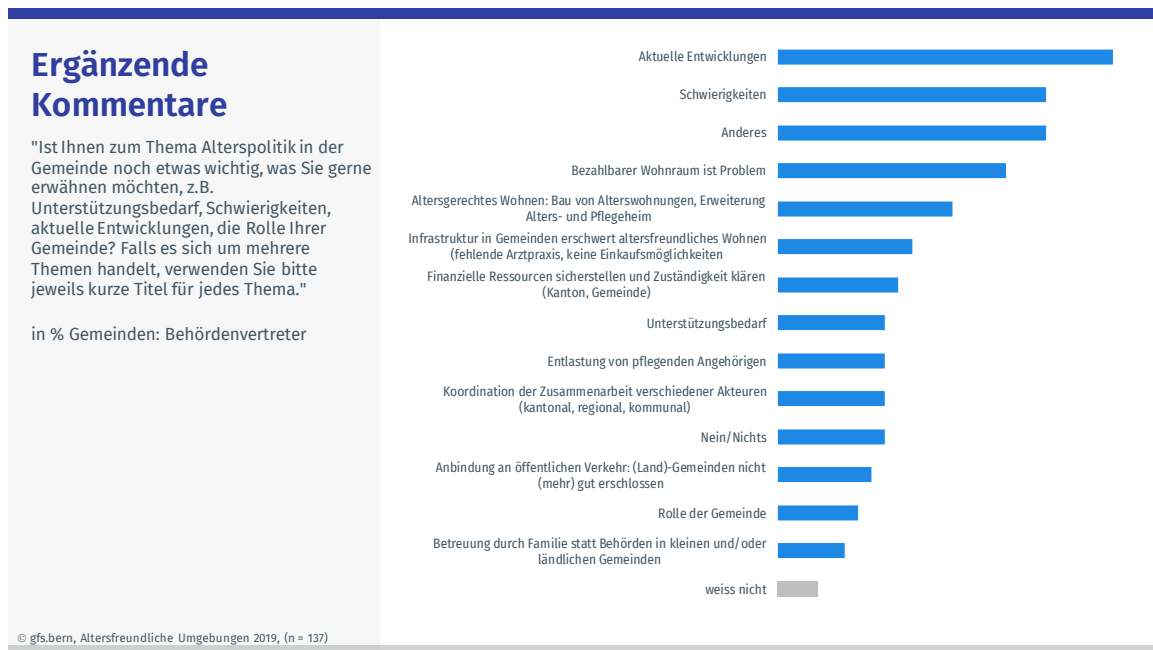


© gfs.bern, Altersfreundliche Umgebungen (n = 596)

Die Wahrnehmung der Themenlage in der Bevölkerung spiegelt sich auch in weiterführenden Assoziationen mit dem Thema Alterspolitik, wobei als spezifisches Thema am häufigsten das Thema Wohnen, sowohl generell als auch auf das Wohnen im Alter bezogen, genannt wird. Noch etwas häufiger sind die umfassenden Kategorien "aktuelle Entwicklungen" (zum Beispiel die Zunahme der Anzahl älterer Menschen, welche Dienstleistungen beanspruchen), die Kategorie "Schwierigkeiten" (beispielsweise allgemein hohe Kosten für die Alterspolitik) und die Restkategorie "Anderes". Im Mittelfeld der Themen werden Probleme mit der Infrastruktur (zum Beispiel fehlende Arztpraxen),

knappe finanzielle Mittel oder die Überlastung pflegender Angehöriger erwähnt. Fragen rund um Mobilität finden seltener Erwähnung.

Grafik 30



3.5 Entwicklungsstand der Alterspolitik nach Kantonen



- Unter Berücksichtigung einiger Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft der Index-Werte zeigt sich, dass die Kantone Luzern, Zug, Thurgau, Bern und Zürich überdurchschnittlich hohe Werte auf dem Gesamtindex der Alterspolitik aufweisen und entsprechend eine eher fortgeschrittene und umfassende kommunale Alterspolitik betreiben.
- Bei der separaten Betrachtung der vier Dimensionen der kommunalen Alterspolitik (Steuerungsinstrumente, Ressourcen, Vernetzung, Partizipation) fällt auf, dass Kantone, die auf einer der vier Dimensionen hohe Werte aufweisen, tendenziell auch auf den anderen Dimensionen der Alterspolitik überdurchschnittlich hohe Werte haben und umgekehrt.

In der Absicht einen Messwert zu entwickeln, welcher angibt, wie weit fortgeschritten die Alterspolitik in einer bestimmten Gemeinde ist, wurden in Anlehnung an die Konzeptualisierung der kommunalen Alterspolitik von StremLOW et al. (2018: 40ff)¹ vier zentrale Dimensionen der Alterspolitik der Schweizer Gemeinden ausgemacht. Jeder dieser vier Dimensionen wurden, basierend auf der Umfrage, drei bis vier Indikatoren zugeordnet. Je mehr dieser Indikatoren eine Gemeinde erfüllt, desto grösser ist der Wert, welchen die Gemeinde auf der entsprechenden Dimension erhält. Die Gemeinde-Werte aller vier Dimensionen fliessen schliesslich als Durchschnitt in den Gesamtindex ein:

¹ StremLOW, Jürgen; Gena Da Rui; Marianne Müller; Werner Riedweg (Hrsg.) 2018: Gestaltung kommunaler Alterspolitik in der Schweiz. Interact, Luzern.

Tabelle 3: Dimensionen für die Indexbildung

	4 Dimensionen			
	Steuerungs- Instrumente	Ressourcen	Vernetzung	Partizipation
Indikator 1	Eigenes Steuerungs- instrument in Planung (0.25 Punkte)	Eigene Stelle für Al- terspolitik (0.5 Punkte)	Zusammenarbeit von Altersdelegierten mit Rest der Verwaltung (0.25 Punkte)	Mitarbeit bei privaten und öffentlichen Veranstaltungen (0.25 Punkte)
Indikator 2	Eigenes Steuerungs- instrument in Ausarbeitung (0.5 Punkte)		Zusammenarbeit Ge- meinde mit privaten Anbietern (0.25 Punkte)	Mitarbeit bei öffent- lich-privaten Partner- schaftsangeboten (0.5 Punkte)
Indikator 3	Verwendung kanton- ales Steuerungs-in- strument (0.75 Punkte)	Zivilgesellschaftliche Dienstleistungs- anbieter (0.25 Punkte)	Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in Alterspolitik (0.25 Punkte)	Möglichkeit zur Äusserung der Inter- essen (0.75 Punkte)
Indikator 4	Eigenes/ge- meindeüber- greifendes Steuer- ungsinstrument vorhanden (1 Punkt)	Finanzielle Unter- stützung zivilgesell- schaftlicher Dienstleistungs- anbieter (0.25 Punkte)	Gemeinsames Steuerungs-Instru- ment mit anderen Gemeinden (0.25 Punkte)	Forum für Politikmitge- staltung (1 Punkt)
Berechnung Wert Dimen- sion	Höchster Wert der 4 In- dikatoren	Summe der 3 Indikato- ren	Summe der 4 Indikato- ren	Höchster Wert der 4 Indi- katoren
Gesamtindex	Durchschnitt der Werte der 4 Dimensionen			

Die erste Dimension "Steuerungsinstrumente Alterspolitik" gibt an, ob die entsprechende Gemeinde über ein Strategiepapier, ein Konzept, einen Gesetzestext oder ein Leitbild als Grundlage für ihre Alterspolitik verfügt. Der Wert einer Gemeinde auf dieser Dimension ist abhängig davon, ob ein solches Steuerungsinstrument gar nicht vorhanden, in Planung oder in Ausarbeitung ist, die Gemeinde mit einem kantonalen Steuerungsinstrument arbeitet oder über ein eigenes Steuerungsinstrument verfügt.

Zweitens wurde mit der Dimension "Ressourcen für die Alterspolitik" berücksichtigt, ob eine Gemeinde nicht nur über ein Konzept zur Alterspolitik verfügt, sondern für die Alterspolitik auch Ressourcen eingesetzt werden. Dies kann in Form einer Gemeindestelle für Alterspolitik oder durch (finanziell durch die Gemeinde unterstützte oder unabhängige) zivilgesellschaftliche Anbieter erfolgen.

Drittens wurde durch vier Indikatoren gemessen, wie stark die Alterspolitik der Gemeinde vernetzt ist. Die Dimension "Vernetzung der Alterspolitik" kann in Form von

Zusammenarbeit der Altersdelegierten der Gemeinde mit anderen Stellen der Verwaltung, durch eine Zusammenarbeit der Gemeinde mit privaten Anbietern oder durch eine Zusammenarbeit der Gemeinde mit anderen Gemeinden (in spezifischen Bereichen der Alterspolitik oder über ein gemeinsames Konzept der Alterspolitik) stattfinden.

Viertens wurde miteinbezogen, wie stark sich ältere Menschen in ihrer Gemeinde einbringen können. Der Grad der Möglichkeiten zur Partizipation der Älteren hängt davon ab, ob nur niederschwellige Möglichkeiten, zum Beispiel die Mitarbeit bei privaten und öffentlichen Veranstaltungen oder bei öffentlich-privaten Partnerschaftsangeboten, vorhanden sind oder ob es auch spezifische Massnahmen gibt, damit die älteren Bürger ihre Interessen äussern können (beispielsweise in Umfragen um Interessen der älteren Bürger abzuholen) respektive ob spezielle Formen der aktiven Mitgestaltung für ältere Personen vorhanden sind (wie zum Beispiel ein Seniorenrat).

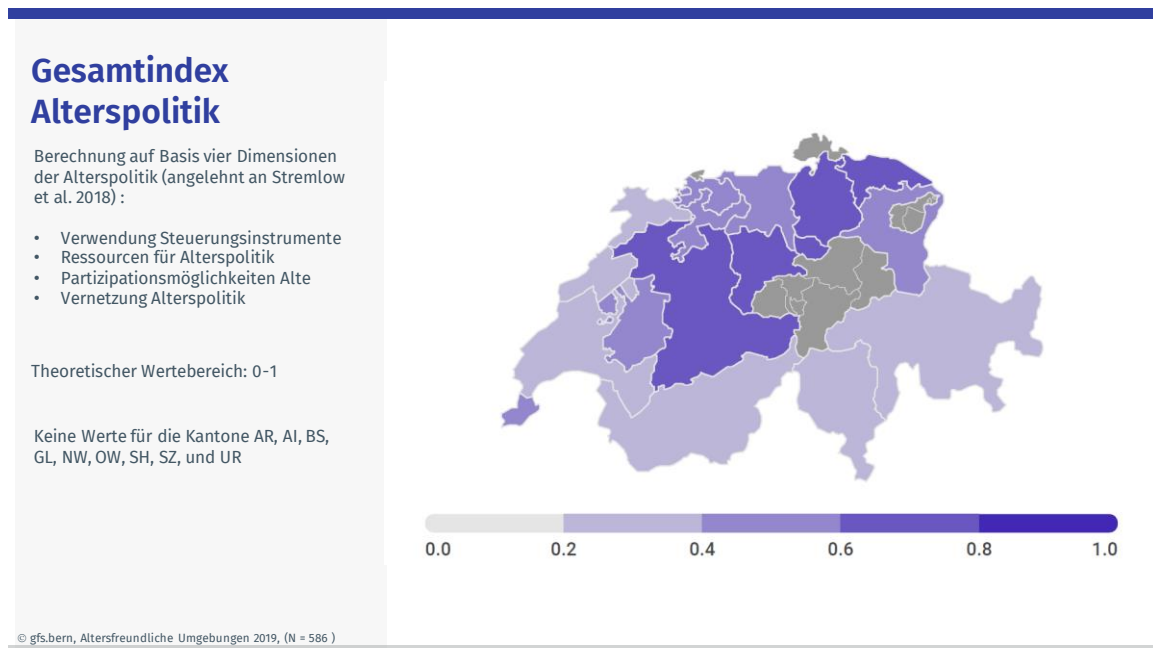
Für die Werteberechnung der vier Dimensionen der Alterspolitik werden die Werte der jeweils drei bis vier Indikatoren zusammengefasst (durch Addition respektive durch Verwendung des Maximalwerts der Indikatoren, siehe vorangegangene Übersichtstabelle über die Dimensionen). Sind in einer Gemeinde beispielsweise alle vier Indikatoren der Dimension "Vernetzung" erfüllt, erreicht sie den Maximalwert 1 auf dieser Dimension. Erfüllt sie keinen der vier Indikatoren, hat die Gemeinde den Minimalwert 0. Für den Wert des Gesamtindex der Alterspolitik einer Gemeinde wird der Durchschnitt der Werte der vier Dimensionen verwendet. Der theoretische Wertebereich des Gesamtindex liegt damit ebenfalls zwischen 0 (fehlende Alterspolitik) und dem Wert 1 (umfassende Alterspolitik).

Berechnet man für die Kantone den Durchschnitt der Werte ihrer Gemeinden, ergeben sich die nachfolgenden Karten zum Entwicklungsstand der Alterspolitik in den Kantonen. Es gelten dabei einige Einschränkungen für die Interpretation der Kantonswerte: Erstens haben für neun Kantone (AR, AI, BS, GL, NW, OW, SH, SZ und UR) zu wenig Gemeinden mitgemacht, um einen validen Kantonswert berechnen zu können². Zweitens basieren die Werte auf den Angaben von Gemeindeverantwortlichen bei der Umfrage. Dies hat zur Folge, dass, wenn eine Gemeinde keine Information zu einem Indikator geliefert hat, auch keine Punkte für diesen Indikator vergeben werden können, obwohl dieser Aspekt der Alterspolitik real vielleicht tatsächlich erfüllt wäre. Drittens haben von allen 2'200 angeschriebenen Gemeinden 586 Gemeinden den Fragebogen komplett ausgefüllt und konnten deshalb für die Berechnung der Kantonswerte berücksichtigt werden. Da die berücksichtigten Gemeinden nur einen kleinen Teil der Gesamtanzahl der Schweizer Gemeinden ausmachen, sind Verzerrungen in Bezug auf die für die Ausgestaltung der Alterspolitik wichtigen Faktoren wahrscheinlich. Dies trifft insbesondere auf die Einwohnerzahl der Gemeinden zu, welche – wie anhand des Modells in Kapitel 3.6. ersichtlich wird – die zentrale Erklärungsvariable für den Entwicklungsstand der Alterspolitik einer Gemeinde ist. Haben in einem Kanton überdurchschnittlich viele kleine

² Ein Kanton wurde dann nicht berücksichtigt, wenn weniger als 10 Gemeinden von diesem Kanton an der Umfrage teilgenommen haben und zusätzlich die Anzahl teilnehmender Gemeinden dieses Kantons weniger als 50 Prozent der Gesamtanzahl der Gemeinden in diesem Kanton entspricht.

Gemeinden an der Umfrage teilgenommen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass der berechnete Index-Wert unter jenem liegt, der bei einer Vollerhebung aller Gemeinden gemessen worden wäre.

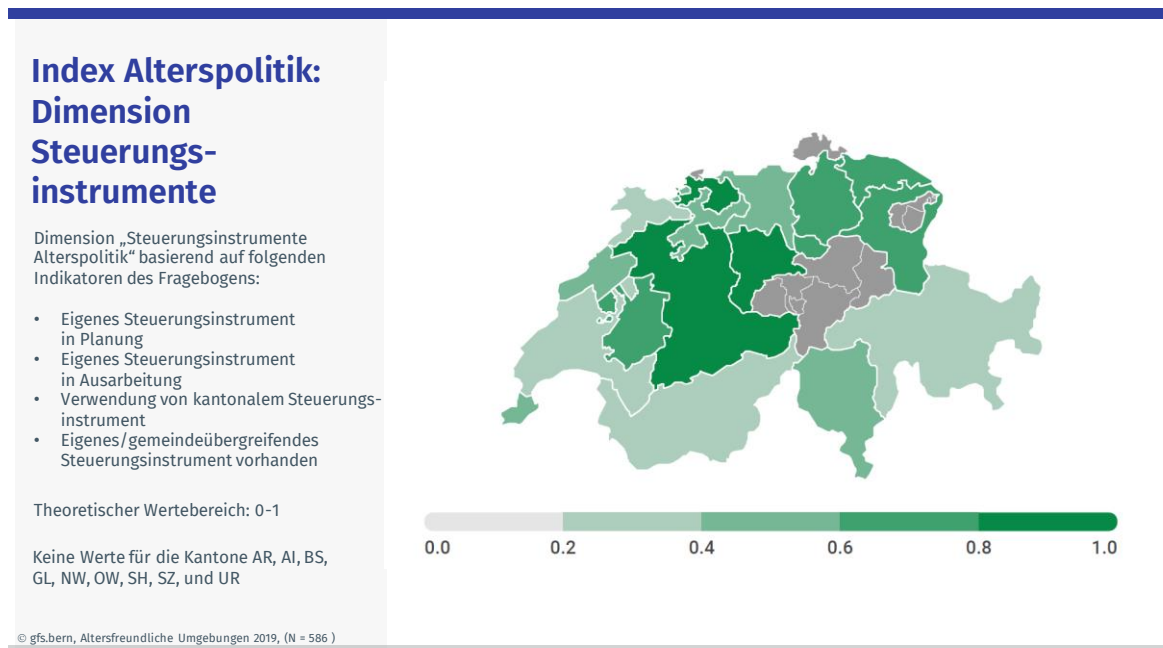
Grafik 31



Die Kantonsgrafik zeigt, dass der maximale Gesamtindex-Wert von 1 in keinem der 17 berücksichtigten Kantone erreicht wird. Mit Werten zwischen 0.6 und 0.7 weisen die untersuchten Gemeinden der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Zug und Thurgau den höchsten errechneten Durchschnitt der Gemeinde-Indexwerte auf. Danach kommen die Kantone Genf, Fribourg, Solothurn, Basel-Land, Aargau und St. Gallen mit Werten zwischen 0.4 und 0.6. Die Gemeinden dieser Kantone, die sich an der Umfrage beteiligt haben, erfüllen etwa die Hälfte aller Indikatoren. Im Durchschnitt weniger als die Hälfte der Indikatoren erfüllt haben die Gemeinden der Kantone Waadt, Neuenburg, Jura, Wallis, Tessin und Graubünden mit Index-Werten zwischen 0.2 und 0.3.

Betrachtet man die kantonalen Werte für jede einzelne Dimension (wiederum als Durchschnitt aller Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben), zeigt sich Folgendes:

Grafik 32



Steuerungsinstrumente wie Leitbilder sind in der Alterspolitik der Schweizer Gemeinden relativ stark verbreitet. Dies zeigt sich daran, dass auf dieser Dimension einige Kantone Werte nahe beim Maximalwert von 1 aufweisen. Der Wert 1 bedeutet, dass in diesem Kanton alle Gemeinden, die sich an der Umfrage beteiligt haben, über ein eigenes oder gemeindeübergreifendes Planungsinstrument verfügen. Annähernd ist dies in den Kantonen Bern, Luzern und Basel-Landschaft der Fall, welche Werte von mindestens 0.8 aufweisen. Am unteren Ende der Skala auf der Dimension Steuerungsinstrumente liegen die Kantone Waadt, Wallis, Jura und Graubünden. Deren Gemeinde gaben in vielen Fällen an, (noch) nicht über eigene Steuerungsinstrument zu verfügen oder mit einem kantonalen Steuerungsinstrument zu arbeiten.

Grafik 33

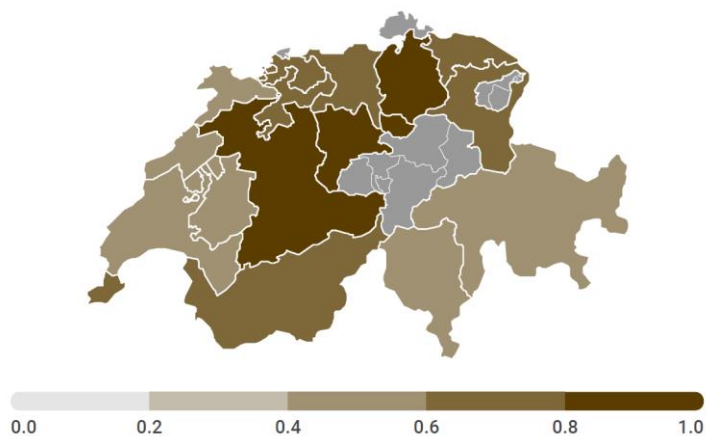
Index Alterspolitik: Dimension Ressourcen

Dimension „Ressourcen für Alterspolitik“ basierend auf folgenden Indikatoren des Fragebogens:

- Eigene Stelle für Alterspolitik
- Zivilgesellschaftliche Dienstleistungsanbieter
- Finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Dienstleistungsanbieter

Theoretischer Wertebereich: 0-1

Keine Werte für die Kantone AR, AI, BS, GL, NW, OW, SH, SZ, und UR



© gfs.bern, Altersfreundliche Umgebungen 2019, (N = 586)

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Dimension "Ressourcen für die Alterspolitik", welche erfasst, ob die Gemeinden selbst eine Stelle für Alterspolitik finanzieren und ob es öffentlich-finanzierte respektive unabhängige zivilgesellschaftliche Dienstleister für die Alterspolitik der Gemeinde gibt. Bern und Luzern gehören auch hier zu den Spitzenreitern, zusammen mit Zürich und Zug. Diese Kantone haben Werte von mindestens 0.7, was bedeutet, dass viele der teilnehmenden Gemeinden in diesen Kantonen angegeben haben, sowohl eine Stelle für Alterspolitik zu finanzieren als auch über zivilgesellschaftliche Dienstleistungsanbieter für die kommunale Alterspolitik zu verfügen.

Grafik 34

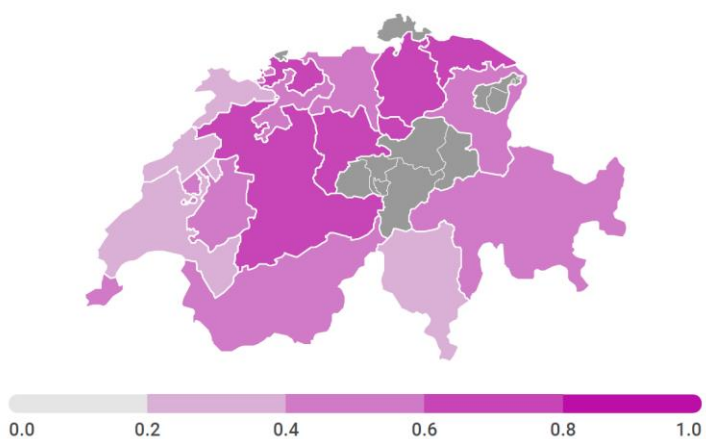
Index Alterspolitik: Dimension Vernetzung

Dimension „Vernetzung der Alterspolitik“ basierend auf folgenden Indikatoren des Fragebogens:

- Zusammenarbeit von Altersdelegiertem mit Rest der Verwaltung
- Zusammenarbeit Gemeinde mit privaten Anbietern
- Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in Bereichen der Alterspolitik
- Gemeinsames Steuerungsinstrument mit anderen Gemeinden

Theoretischer Wertebereich: 0-1

Keine Werte für die Kantone AR, AI, BS, GL, NW, OW, SH, SZ, und UR

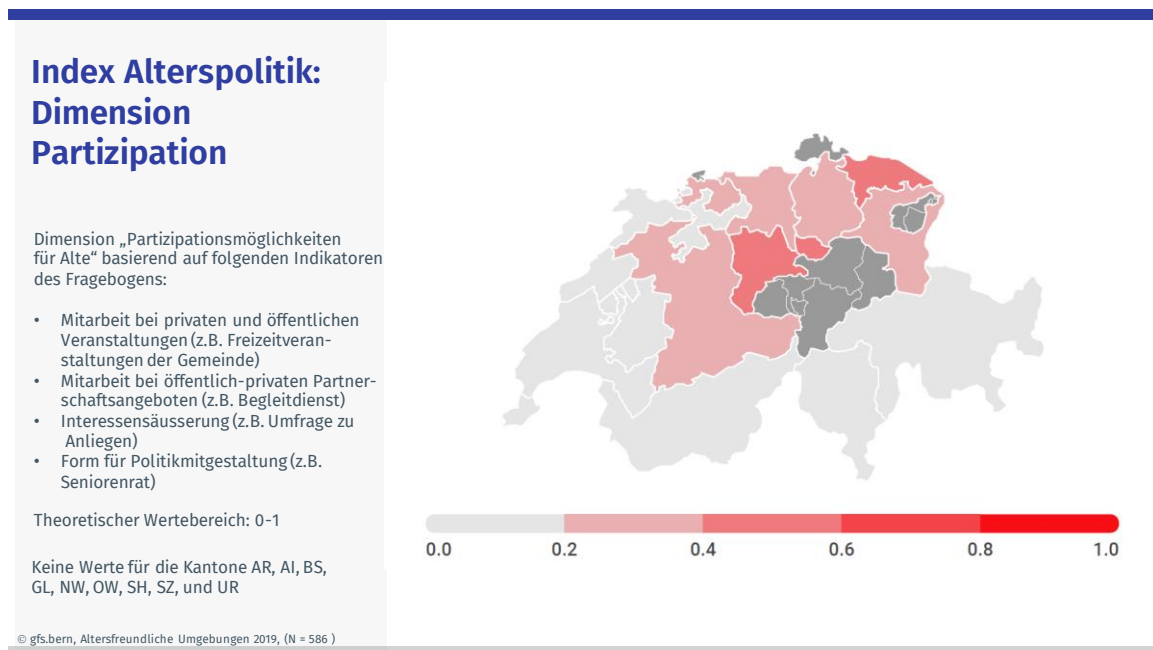


© gfs.bern, Altersfreundliche Umgebungen 2019, (N = 586)

Die gleichen Kantone, die einen hohen Wert auf der Dimension "Ressourcen für die Alterspolitik" haben, belegen auch bezüglich der Dimension "Vernetzung der Alterspoli-

tik" die Spitzenplätze. Ein grosser Teil der befragten Gemeinden in den Kantonen Luzern, Bern, Zürich, Zug und Thurgau arbeitet gemäss eigener Aussage in der Alterspolitik mit privaten Anbietern und anderen Gemeinden zusammen respektive vernetzt die Alterspolitik mit anderen Aufgaben der Gemeindeverwaltung. Deutlich weniger oft ist dies bei Gemeinden in den Kantonen Neuenburg, Waadt, Jura und Tessin der Fall.

Grafik 35



Die vierte Dimension misst, wie gut sich ältere Bewohner im Gemeindeleben und der Politik (über Beteiligungsformen wie Vereine und demokratische Mitbestimmung hinaus) einbringen können. In diesem Bereich weist der Kanton Zug mit 0.5 den höchsten Wert auf. Dieser Wert kann beispielsweise erreicht werden, wenn alle Gemeinden des Kantons die Möglichkeit zur Mitarbeit bei öffentlich-privaten Partnerschaftsangeboten bieten, aber keine darüberhinausgehenden Möglichkeiten, wie beispielsweise ein spezifisches Forum der Meinungsäusserung für ältere Menschen, vorhanden sind. Explizit für ältere Personen eingerichtete Partizipationsmöglichkeiten fehlen oft in den Gemeinden einiger Kantone der Romandie (Neuenburg, Wallis, Waadt, Jura) und im Tessin.

3.6 Einflussfaktoren auf den Entwicklungsstand der Alterspolitik

Neben der Erhebung und Beschreibung des Entwicklungsstandes der Alterspolitik auf kantonaler Ebene war es das Ziel der Befragung, Einflussfaktoren zu identifizieren, welche die Ausgestaltung der Alterspolitik in den Gemeinden prägen.

Dabei sind verschiedene theoretische Zusammenhänge denkbar. So ist es möglich, dass (wie die Fallstudien von Stremlow (2018) et al. nahelegen) ein direkter Zusammenhang mit der Ressourcenausstattung einer Gemeinde vorliegt. Gemeinden mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen weisen häufiger Merkmale einer umfassenden Alterspolitik auf.

Zweitens kann ein funktionaler Zusammenhang bestehen, bei dem die Ausgestaltung vom Bevölkerungsalter abhängt und Gemeinden mit höherem Durchschnittsalter entsprechend stärker auf die Bedürfnisse dieses Bevölkerungsteils eingehen.

In der politikwissenschaftlichen Literatur sind Zusammenhänge zwischen Parteipräferenzen, Regierungszusammensetzung und Ausgaben für Sozialpolitik beschrieben worden³. So ist es denkbar, dass die Ausgestaltung der Alterspolitik auch mit den politischen Präferenzen der Stimmbevölkerung der Gemeinde zusammenhängt.

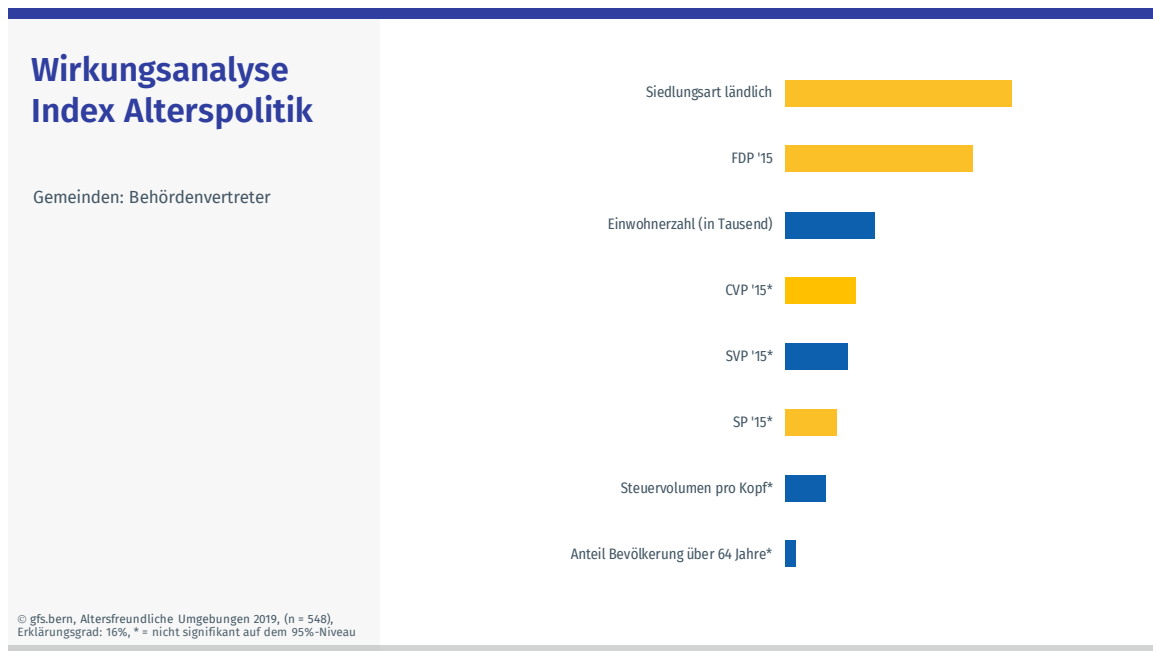
Für die Untersuchung dieser drei Hauptzusammenhänge wurde ein lineares Regressionsmodell gerechnet. Dabei wird die Richtung und Stärke des Einflusses eines Erklärungsfaktors unter Kontrolle weiterer Einflussfaktoren bestimmt.

Die vermuteten erklärenden Variablen wurden wie folgt gemessen. Die Ressourcenausstattung einer Gemeinde wurde über das Steuervolumen pro Kopf gemessen. Je grösser dieses Steuervolumen ist, desto wohlhabender ist eine Gemeinde. Zweitens wurde der Bevölkerungsanteil über 64 Jahren in das Modell aufgenommen. Die Parteipräferenzen der Bevölkerung einer Gemeinde wurden anhand der Parteistärken bei der Nationalratswahl 2015 gemessen.

Als Kontrollvariablen wurden die Siedlungsart, die Einwohnerzahl einer Gemeinde und die Sozialhilfeempfängerquote in das Modell aufgenommen. Die Sozialhilfequote wurde als Indikator einerseits für den Wohlstand einer Gemeinde verwendet, andererseits wurde davon ausgegangen, dass ein trade-off zwischen unterschiedlichen Politikfeldern besteht. Muss eine Gemeinde beispielsweise viele Ressourcen in die Sozialhilfe investieren, bleiben weniger Mittel für die Alterspolitik. Dieser Zusammenhang hat sich in unterschiedlichen Modellen als nicht robust erwiesen, weshalb die Variable aus dem Modell entfernt wurde. Sämtliche Gemeindevariablen entstammen einem von gfs.bern zusammengestellten Gemeindedatensatz.

³ Zum Beispiel Rueda, David 2007: Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies. Oxford University Press.

Grafik 36



Erläuterung: Die eingesetzte Methode der linearen Regression beschreibt das Vorhandensein des Zusammenhanges von unabhängigen Variablen (hier: sozioökonomische und politische Indikatoren für die Gemeinden) auf eine abhängige Variable (Wert der Gemeinde auf dem Index Alterspolitik). Anhand der Farbe lässt sich unterscheiden, ob der Zusammenhang positiv (blau) oder negativ (orange) ist.

Der zentrale Faktor für den Entwicklungsstand der Alterspolitik einer Gemeinde ist die Siedlungsart: Ländliche Gemeinden haben, unter Konstanthaltung der übrigen Einflussvariablen, einen tieferen Indexwert als kleine und mittlere Agglomerationsgemeinden oder grosse Agglomerationen. Dieser Faktor ist gleichzeitig sehr robust. Unabhängig davon, welche Variablen ins Modell eingebunden werden, ist dieser Zusammenhang immer signifikant und substantiell. Ausserdem hängt auch die Einwohnerzahl signifikant positiv mit dem Index-Wert zusammen. Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto umfassender ist ihre Alterspolitik. Dass diese beiden Faktoren, welche an und für sich stellvertretend für die Gemeindegrösse sind, eine umfassende Alterspolitik begünstigen, ist wenig überraschend und könnte damit erklärt werden, dass grösseren Gemeinden grundsätzlich eine grössere Bürokratie zur Verfügung steht als kleineren Gemeinden.

Wichtig ist es anzumerken, dass dies jedoch nicht bedeutet, dass in grösseren Gemeinden die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung besser abgedeckt sind als in kleineren Gemeinden. In diesem Alters-Index ist nur die Angebots-, nicht aber die Nachfrage-Seite abgebildet und in grösseren Gemeinden ist der Bedarf an Mitteln für die Alterspolitik höher als in kleineren Gemeinden.

Von den politischen Faktoren hängt einzig die Wählerstärke der FDP bei den letzten Nationalratswahlen in einer Gemeinde signifikant mit dem Altersindex der Gemeinden zusammen: Je höher der Wähleranteil der FDP bei der Nationalratswahl 2015 war, desto tiefer ist der Indexwert respektive desto weniger umfassend ist die Alterspolitik der Gemeinde ausgestaltet (unter Konstanthaltung der übrigen Faktoren, wie beispielsweise der Einwohnerzahl der Gemeinde). Die Wähleranteile von CVP, SVP und SP sind im Regressionsmodell hingegen nicht signifikant. Ebenfalls keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Altersindex hat der Wohlstand einer Gemeinde, gemessen am Steuervolumen pro Kopf. In der Stichprobe steigt zwar der Indexwert je höher das Steuervolumen

ist, der Zusammenhang ist allerdings nicht auf die Grundgesamtheit übertragbar. Positiv, aber nicht statistisch signifikant ist auch der Einfluss des Bevölkerungsalters (Anteil Bevölkerung über 64 Jahre) auf den Entwicklungsstand der Alterspolitik.

Das Modell erklärt nur 16 Prozent der Unterschiede in den Indexwerten, was in den Sozialwissenschaften einem tiefen Wert entspricht. Das deutet darauf hin, dass der Entwicklungsstand der Alterspolitik nicht rein funktional oder politisch zu erklären ist, sondern auch historisch gewachsen sein kann oder schlicht aus der Umsetzung unterschiedlicher kantonaler Vorgaben entsteht.

4 Synthese

Leitbilder und Richtlinien bilden einen wichtigen Referenzrahmen für die Gestaltung der Alterspolitik in den Gemeinden der Schweiz auf lokaler und regionaler Ebene. Kantonale Richtlinien werden von mehr als einem Drittel der Gemeinden verwendet. Kernaufgaben wie Pflege und Betreuung oder die Beschreibung von Institutionen und die Organisation der Alterspolitik (also beispielsweise die Definition, wer für die Alterspolitik verantwortlich ist) haben darin den grössten Stellenwert. Weiterführende Themen wie Selbstständigkeit im Alter oder altersgerechtes Wohnen sind bisher noch Randthemen, die in den Leitbildern nur vereinzelt Erwähnung finden. Die Verantwortung für die Alterspolitik liegt am häufigsten bei einem Mitglied des Gemeinderats, seltener bei externen Spezialistinnen und Spezialisten für Altersfragen (zum Beispiel Ortsvertreterinnen und -vertreter von Organisationen wie Pro Senectute).

In der Gestaltung der Alterspolitik legen die Gemeinden Wert auf Kooperationen mit anderen Gemeinden. In der Zusammenarbeit stehen Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen im Vordergrund. Ergänzende Angebote durch zivilgesellschaftliche Anbieter werden häufig in den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur erbracht.

Eine Mehrheit der Gemeinden bietet keine direkten Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Alterspolitik. Die Einbindung der Bevölkerung ist bisher überwiegend auf die Deutschschweiz begrenzt. Die gängigsten Möglichkeiten der Teilhabe sind Vereine und Gruppierungen oder die Übernahme eines öffentlichen Amtes. Zukunftskonferenzen oder Dorfgespräche zur Gestaltung der Alterspolitik in der Gemeinde bilden Ausnahmefälle.

Neben der Beschreibung des Entwicklungsstandes der Alterspolitik war es Ziel der Datenanalyse, Faktoren zu identifizieren, die den Entwicklungsstand der Alterspolitik beeinflussen. Das erarbeitete Erklärungsmodell zeigt, dass die Siedlungsart den stärksten Effekt auf den Entwicklungsstand der Alterspolitik hat, denn in grösseren Gemeinden gibt es stärkere Tendenzen hin zu einer umfassenden Alterspolitik. Politische oder soziodemografische Faktoren spielen eine untergeordnete Rolle. Ein möglicher Erklärungsansatz ist, dass grössere Gemeinden aufgrund ihrer grösseren bürokratischen Kapazitäten eher in der Lage sind, umfassendere Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen.

Insgesamt zeigt sich das Bild einer Alterspolitik, in der die Kernaufgaben, insbesondere in der Pflege und Betreuung, den höchsten Stellenwert haben und die Ausgestaltung von Massnahmen sehr formalisiert erfolgt mit einem Fokus auf Institutionen, Organisation und öffentlich-zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit. Zukunftsorientierte Themen wie selbstständiges Wohnen im Alter nehmen aktuell noch wenig Raum ein.

Die Herausforderungen (zum Beispiel zunehmende Demenzerkrankungen, Mangel an altersgerechten Wohnungen), die von den Behördenvertreterinnen und Behördenvertretern wahrgenommen werden, sind gemeindeübergreifend ähnlich. Die Ausgangslage für weitere zukünftige interkommunale Kooperationen zur Lösung dieser Problemfelder ist somit gegeben. Das Potenzial für eine gleichzeitige Stärkung der direkten Teilhabe der älteren Bevölkerung ist vorhanden, denn entsprechende partizipative Instrumente werden heute noch nicht voll ausgeschöpft.

5 Anhang

5.1 gfs.bern-Team



URS BIERI

Co-Leiter, Politik- und Medienwissenschaftler, Executive MBA FH in strategischem Management, Lehrbeauftragter an der Kalaidos Fachhochschule

Schwerpunkte:

Themen- und Issue-Monitoring, Image- und Reputationsanalysen, Risikotechnologien, Abstimmungsanalysen, Kampagnenvorbereitung und -begleitung, Integrierte Kommunikationsanalysen, Qualitative Methoden

Publikationen in Sammelbänden, Fachmagazinen, Tagespresse und im Internet



ALEXANDER FRIND

Projektleiter, Politikwissenschaftler

Schwerpunkte:

Analyse politischer Themen und Issues, Abstimmungen und Wahlen, Gesellschaftsthemen, Medieninhaltsanalysen, Qualitative Methoden



EDWARD WEBER

Projektleiter, Politikwissenschaftler, Dr. Des.

edward.weber@gfsbern.ch

Schwerpunkte:

Politische Einstellungen, Populismus, Abstimmungsfor-

schung, Methoden der empirischen Sozialforschung, Ad hoc-Studien



JOSÉ KRESS

Projektassistent, Soziologe

Schwerpunkte:

Programmierung und Auswertung quantitative Projekte, Modellierungen, Visualisierungen, qualitative Datenanalyse, Lektorate

gfs.bern ag
Effingerstrasse 14
Postfach
CH - 3001 Bern
+41 31 311 08 06
info@gfsbern.ch
www.gfsbern.ch

Das Forschungsinstitut gfs.bern ist Mitglied des Verbands Schweizer Markt- und Sozialforschung und garantiert, dass keine Interviews mit offenen oder verdeckten Werbe-, Verkaufs- oder Bestellabsichten durchgeführt werden.

Mehr Infos unter www.schweizermarktforschung.ch



**SCHWEIZER
MARKTFORSCHUNG**

Kein Verkauf - Wissenschaftlich - Anonym

gfs.bern
Menschen. Meinungen. Märkte.