

# **Lokale Governance der Altershilfe durch öffentliche und private Akteure im Kontext der Mehrebenen-Steuerung**

## **Untersuchung anhand von Fallstudien in vier Deutschschweizer Gemeinden**

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Thomas Vollmer**  
aus Wetzikon / Winterthur (ZH)  
Markusstr. 11  
8006 Zürich

Zürich, 1. Oktober 2019

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst. Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

## Vorwort

Der Anteil der älteren Personen im Pensionsalter an der Gesamtbevölkerung wird sich in den nächsten 30 Jahren massiv erhöhen von derzeit rund 20 auf 30%. Dies stellt nicht nur die finanzielle Altersvorsorge, sondern auch die heutigen Pflege- und Betreuungssysteme vor grosse Herausforderungen. Aufgrund der föderalen Organisation unseres Wohlfahrtsstaates liegt die Hauptverantwortung für die Hilfe und Pflege von älteren Menschen zu Hause bei den Kantonen und Gemeinden. Verschiedene Kantone haben zu grossen Teilen die Zuständigkeit an die Gemeinden delegiert. Diese stehen unter hohem Druck, eine angemessene und bedarfsgerechte Versorgung der wachsenden älteren Bevölkerung mit ihren vielseitigen Unterstützungsbedürfnissen zu gewährleisten. Ohne die Mitwirkung von Angehörigen, Nachbarn, privaten Organisationen und engagierten Freiwilligen wäre es kaum möglich, die Betreuung und Unterstützung unserer alten Menschen sicherzustellen. Gleichzeitig haben auch die Kantone und der Bund eine Mitverantwortung, da sie mittels Regulierungs- oder Unterstützungsmassnahmen auf die Versorgung der älteren Bevölkerung und die Steuerung der lokalen Angebote hinwirken. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Governance der Unterstützung und Betreuung von älteren Menschen unter Mitwirkung von öffentlichen und privaten Akteuren auf lokaler Ebene funktioniert unter Berücksichtigung der Steuerungsimpulse durch Kantone, den Bund oder andere Akteure.

Da ich im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeiten im Bundesamt für Sozialversicherungen via die Ausrichtung von Finanzhilfen an gemeinnützige, gesamtschweizerisch tätige Altersorganisationen ein Teil dieser Mehrebenen-Steuerung bin, bot mir das Studium an der Universität Bern und die vorliegende Masterarbeit die Gelegenheit, die Multi-Level-Governance im Bereich der Altershilfe zu untersuchen. Gleichzeitig war dies ein willkommener Anlass, um selbst Einblick in die lokalen Realitäten zu nehmen und um mit Verantwortlichen vor Ort Gespräche zu führen. Ich bin dabei auf engagierte hauptberufliche und ehrenamtliche Personen getroffen. Es ist beeindruckend, wie diese trotz eingeschränkter finanzieller Ressourcen mit hohem Engagement und fachlichem Know-how sowie aufgrund ihrer Erfahrungen Lösungen für die anstehenden Herausforderungen entwickeln. Diese Erfahrung hat mich darin bestärkt, dass der Ansatz zur Lösung der komplexen Probleme in der Aktivierung der verschiedenen Potenziale liegen muss, und deshalb die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure von hoher Bedeutung ist.

Ein besonderer Dank geht an alle, die zur Realisierung dieser Arbeit beigetragen haben: An die interviewten Personen, die mir geduldig und bereitwillig Auskunft gegeben haben, an Prof. Dr. Sager für die Begleitung, an meine Kolleginnen und Kollegen im Bundesamt für Sozialversicherungen, die mich unterstützt haben, sowie an meine Familie für die Unterstützung und das Verständnis während den intensiven Bearbeitungsphasen.

## Zusammenfassung

Die demografische Entwicklung stellt die verantwortlichen Akteure auf allen Ebenen vor die zunehmende Herausforderung, den vielseitigen Unterstützungsbedürfnissen der älteren Bevölkerung im Bereich Betreuung und Lebensgestaltung gerecht zu werden. Deshalb ist Wissen darüber notwendig, wie die verschiedenen Unterstützungspotenziale aktiviert und wie die verantwortlichen Akteure in die Planung und Steuerung von Angeboten eingebunden werden können. Im Fokus der Arbeit steht dabei die lokale Governance, und die Frage, auf Basis welcher Grundlagen und im Rahmen welcher Strukturen öffentliche und private Akteure auf lokaler Ebene auf eine Steuerung der Unterstützungsangebote hinwirken. Gleichzeitig interessiert, wie die lokalen Netzwerke in die Mehrebenen-Steuerung durch die jeweiligen Kantone, den Bund oder andere Akteure eingebettet sind und wie die Steuerungsfähigkeit der Netzwerke einzuschätzen ist. Dazu wurden bestehende Praxisstudien sowie Literatur aus der Governance-Forschung ausgewertet und Fallstudien in vier Gemeinden durchgeführt. Die Untersuchungsstandorte wurden so gewählt, dass ein Kantonsvergleich und ein Stadt-Land-Vergleich möglich ist (Kapitel 1 und 2).

Unter Altershilfe werden soziale Dienstleistungen verstanden, die ältere Menschen dabei unterstützen, möglichst lange selbstständig und selbstbestimmt zu Hause zu leben. Die Altershilfe ist durch die föderale Aufgabenteilung geprägt und ist eine Verbundaufgabe zwischen verschiedenen Akteuren auf horizontaler wie auf vertikaler Ebene. Für eine ganzheitliche Betrachtung müssen deshalb die Steuerungsaktivitäten der verschiedenen Ebenen betrachtet werden. Mehrere Studien haben in den letzten Jahren Formen der lokalen Governance untersucht. Diese fokussieren einerseits mehrheitlich auf Städte, andererseits fehlen Untersuchungen zur Mehrebenen-Steuerung. Hier knüpft diese Arbeit an (Kapitel 3).

In der Governance-Forschung wird davon ausgegangen, dass in zahlreichen staatlichen Handlungsfeldern neue Governance-Formen die herkömmlichen Regierungsformen zunehmend ablösen. In klassischen Regierungsformen liegt die Verantwortung zur Entwicklung und Umsetzung von Politiken in der Entscheidungsmacht des Staates, der hierarchisch organisiert ist. In Governance-Netzwerken wirken öffentliche und private Akteure zusammen. Die Rollen der involvierten Akteure verschwimmen, es erfolgt eine kontinuierliche Interaktion. Zwischen den involvierten Akteuren bestehen Austauschbeziehungen (Wissen, Ressourcen, Autorität). Sind nicht nur unterschiedliche Akteure auf einer staatlichen Ebene, sondern Akteure verschiedener staatlicher Ebenen in die Gestaltung und Steuerung von Politiken involviert, ist von der Multi-Level-Governance oder Mehrebenen-Steuerung die Rede. Damit Governance-Netzwerke funktionieren und wirkungsvolle Beiträge zur Problemlösung leisten, muss eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Gesicherte Grundlagen, Ressourcen und Kompetenzen, eine hohe Stabilität und zentrale Netzwerkadministration, Rückhalt bei den politischen Verantwortlichen, funktionsfähige und partnerschaftliche Kooperationen zwischen den Akteuren sowie Schlüsselpersonen sind von hoher Bedeutung für die Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke. Eine einseitige Dominanz von einzelnen Akteuren oder die starke Abhängigkeit von bestehenden und starren Institutionen kann sich hinderlich auswirken (Kapitel 4).

Um Gemeinden zur Untersuchung ihrer Netzwerk-Governance auszuwählen, wurden Sondierungen in verschiedenen Kantonen der Deutschschweiz durchgeführt und Fachpersonen befragt. Die Wahl fiel unter Berücksichtigung des Untersuchungsdesigns auf die Kantone Bern und Zürich sowie die Städte Köniz (BE) und Illnau-Effretikon (ZH) sowie die ländlichen Berner Gemeinden Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen (Gemeindeverbund) und Bauma (ZH). Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen: Die Altershilfe hat sich in den letzten Jahren als eigenständiges Handlungsfeld der kommunalen Alterspolitik entwickelt. Lag der Fokus zuvor auf der ambulanten und stationären Versorgung mit Pflege- und Betreuungsleistungen, rücken nun zunehmend Fragen der selbstständigen Lebensgestaltung im dritten und vierten Lebensalter (ab 65 Jahren bzw. ab 80 Jahren) in den Fokus der lokalen Alterskonzepte. Themen wie Wohnen, Mobilität, Unterstützung im Alltag und selbstbestimmte Lebensführung, Information und Beratung, die Aktivierung der gesellschaftlichen Unterstützungspotenziale sind aktuelle Schwerpunkte (Kapitel 5).

Drei der vier untersuchten Gemeinden haben in den letzten drei Jahren ihre Alterskonzepte unter Einbezug der Bevölkerung in aufwändigen Prozessen überarbeitet, die lokalen Netzwerke weiterentwickelt und verschiedene Schwerpunktthemen und Entwicklungsvorhaben lanciert. Die vierte Gemeinde steht noch am Anfang und hat einen entsprechenden Prozess gestartet. Die Untersuchung zeigt auch: Die Angebote und Netzwerke der Altershilfe werden in einem hohen Mass von Freiwilligen, Seniorenorganisationen, Kirchen und selbstorganisierten Gruppen getragen. Die professionellen gemeinnützigen Anbieter ergänzen das Angebot und sind ebenfalls wichtige Partner aber unterschiedlich stark in den lokalen Netzwerken involviert. Auf Seiten der Gemeinden ist die Stelle des/der Altersbeauftragten von zentraler Bedeutung, um eine Koordination der Netzwerkaktivitäten, Umsetzung der Alterskonzepte und die Lancierung von neuen Entwicklungsprojekten zu gewährleisten. Einflüsse der Mehrebenen-Steuerung lassen sich vor allem in den Berner Gemeinden feststellen, wo der Kanton mittels inhaltlichen Vorgaben, ökonomischen Anreizen und verschiedenen Unterstützungsangeboten auf die Weiterentwicklung der lokalen Politiken einwirkt. Er verstärkt damit auch die Aktivitäten des Bundes, der, mittels Finanzhilfen an Altersorganisationen, Aktivitäten im Bereich der Altershilfe unterstützt. Die Zürcher Gemeinden sind hingegen weitestgehend auf sich selbst gestellt, wobei es der untersuchten städtischen Gemeinde wesentlich besser gelingt, aus eigener Kraft eine lokale Governance der Altershilfe sicherzustellen. Eine wichtige Einflussgrösse stellen auch fachliche Netzwerke dar, z.B. die regionalen Zusammenschlüsse der Altersbeauftragten oder die von Seiten der Age-Stiftung lancierten Programme und Unterstützungsnetzwerke (Kapitel 6).

Die Arbeit kommt zum Schluss, dass die lokalen Akteure die zentralen Gestalter der Altershilfe sind. Doch auch die Interventionen von Bund, Kantonen und anderen privaten Akteuren sind von Bedeutung. Eine Schlüsselrolle im Rahmen der Mehrebenen-Steuerung haben die Kantone. Sie können mittels Vorgaben, Anreizen und Information die Gemeinden direkt steuern und gleichzeitig Impulse anderer Akteure verstärken und koordinieren. Davon profitieren vor allem kleinere Gemeinden. Der Bund hat eine subsidiäre Rolle und ist zur Realisierung seiner Ziele in der Altershilfe auf die Mitwirkung von Kantonen, Gemeinden und privaten Akteuren angewiesen. Für ihn ist der regelmässige Austausch mit den Kantonen von Bedeutung. Gleichzeitig sollte er vermehrt Entwicklungsvorhaben und Pilotprojekte fördern (Kapitel 7).

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>I</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>VII</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>VIII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>IX</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Fragestellung .....	1
1.2 Forschungsstand und Relevanz des Themas .....	1
1.3 Eingrenzungen .....	3
1.4 Aufbau der Arbeit.....	3
<b>2 Untersuchungsdesign</b>	<b>4</b>
2.1 Forschungsfragen .....	4
2.2 Forschungsmethoden.....	5
2.2.1 Literaturanalyse .....	5
2.2.2 Qualitative Forschung .....	5
2.2.3 Begründeter Fallvergleich .....	5
2.2.4 Halbstrukturierte Leitfadeninterviews.....	6
2.2.5 Auswertung und Analyse der Interviews .....	7
<b>3 Netzwerk-Governance in der Altershilfe</b>	<b>8</b>
3.1 Definition und Beschreibung der Altershilfe .....	8
3.2 Altershilfe als gemeinsame Aufgabe von öffentlichen und privaten Akteuren .....	9
3.3 Steuerung der Altershilfe durch Bund, Kantone und Gemeinden.....	11
3.3.1 Bundesebene.....	11
3.3.2 Kantonale Ebene.....	11
3.3.3 Lokale Ebene .....	12
<b>4 Theoretische Erklärungsmodelle von Governance</b>	<b>14</b>

4.1	Verständnis von Governance.....	14
4.1.1	Netzwerke als neue Governance-Formen.....	14
4.1.2	Wohlfahrtsmixturen (Welfare-Mix).....	14
4.1.3	Mehrebenen-Steuerung (Multi-Level-Governance).....	15
4.2	Performance von Governance-Netzwerken.....	16
4.2.1	Effekte und Wirkungen von Netzwerkaktivitäten.....	16
4.2.2	Steuerungskompetenz und Steuerungsfähigkeit.....	17
4.2.3	Theorie der Pfadabhängigkeit .....	18
4.2.4	Wissensgemeinschaften (Epistemic communities) .....	18
4.3	Zusammenfassung und Formulierung von Arbeitshypothesen.....	19
<b>5</b>	<b>Fallstudien in vier Gemeinden</b>	<b>22</b>
5.1	Auswahl der Fallstudien.....	22
5.2	Steuerung der Altershilfe in den ausgewählten Kantonen .....	23
5.2.1	Kanton Bern .....	23
5.2.2	Kanton Zürich.....	24
5.3	Lokale Governance der Altershilfe an vier lokalen Standorten .....	26
5.3.1	Köniz .....	26
5.3.2	Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen.....	29
5.3.3	Illnau-Effretikon.....	31
5.3.4	Bauma.....	35
<b>6</b>	<b>Analyse und Auswertung des empirischen Materials</b>	<b>37</b>
6.1	Vergleich der lokalen Governance-Netzwerke .....	37
6.1.1	Gesicherte Grundlagen (Alterskonzepte) .....	37
6.1.2	Inhaltliche Ausgestaltung der Alterskonzepte.....	38
6.1.3	Netzwerk- und Kooperationsstrukturen .....	40
6.1.4	Öffentliche Akteure: Ressourcen, Rolle und Stellung in den Netzwerken .....	41
6.1.5	Private Akteure: Ressourcen, Rolle und Stellung in den Netzwerken .....	42
6.1.6	Entwicklungsvorhaben .....	44
6.1.7	Stadt-Land-Vergleich und Kantonsvergleich.....	45
6.1.8	Überprüfung der Arbeitshypothesen .....	46
6.2	Einflüsse und Interdependenzen mit der Mehrebenen-Steuerung.....	46

6.2.1	Steuerungsimpulse des Bundes und der von ihm unterstützten privaten Organisationen.....	46	
6.2.2	Steuerungsimpulse Kantone .....	47	
6.2.3	Steuerungsimpulse fachlicher Netzwerke sowie privater Stiftungen.....	49	
6.2.4	Überprüfung der Arbeitshypothesen .....	50	
6.3	Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke.....	51	
6.3.1	Erfüllung der Erfolgs- und Einflussfaktoren.....	51	
6.3.2	Zusammenfassende Beurteilung.....	54	
6.3.3	Überprüfung der Arbeitshypothesen .....	55	
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>56</b>	
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>X</b>	
8.1	Bücher, Artikel, wissenschaftliche Berichte .....	X	
8.2	Amtliche Dokumente (Altersberichte, Alters- und Pflegekonzepte) .....	XII	
8.3	Rechtsnormen.....	XIV	
<b>Anhang XV</b>			
Anhang 1: Tätigkeitsfelder der Altershilfe .....			XV
Anhang 2: Steuerungssubjekte, Steuerungsobjekte und Steuerungsinstrumente in der Altershilfe.....			XVII
Anhang 3: Übersicht über nationale Netzwerke, Programme und Forschungsarbeiten: beteiligte Städte und Gemeinden.....			XIX
Anhang 4: Auswahlkriterien Gemeinden für Fallstudien.....			XX
Anhang 5: Übersicht der befragten Fachpersonen zur Sondierung möglicher Untersuchungsstandorte .....			XXII
Anhang 6: Interviewleitfaden Sondierung Fallstudien.....			XXIII
Anhang 7: Übersicht untersuchte Gemeinden, deren Alterskonzepte und Netzwerke.....			XXIV
Anhang 8: Übersicht Interviews in vier Gemeinden mit lokalen Schlüsselpersonen .....			XXV
Anhang 9: Interviewleitfaden Vertreter*in Gemeinde .....			XXVI
Anhang 10: Interviewleitfaden Vertreter*in Seniorennetzwerk / gemeinnütziger privater Dienstleistungsanbieter .....			XXVIII
<b>Selbstständigkeitserklärung</b>			<b>XXX</b>
<b>Über den Autor</b>			<b>XXXI</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Kantonsvergleich, Stadt-Land-Vergleich.....	6
Abbildung 2: Phasenmodell zur Betreuung im Alter .....	9
Abbildung 3: Horizontale und vertikale Governance in der Altershilfe .....	10
Abbildung 4: Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe im Kanton Bern .....	48
Abbildung 5: Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe im Kanton Zürich.....	49

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Steuerungsmodelle der Kantone in der Altershilfe .....	12
Tabelle 2: Übersicht: Sondierung Untersuchungsstandorte, engere Auswahl .....	22
Tabelle 3: Vorgehen zur Ausarbeitung der Alterskonzepte .....	38
Tabelle 4: Inhaltliche Handlungsfelder der lokalen Alterskonzepte im Vergleich .....	39
Tabelle 5: Vergleich der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen (Formalisierungsgrad).....	40
Tabelle 6: Zuständigkeiten, Ressourcen und Strukturen auf Seiten der Gemeinden .....	42
Tabelle 7: Vergleich der privaten Akteure in den vier untersuchten Gemeinden .....	44
Tabelle 8: Steuerungsfähigkeit der Governance-Netzwerke: Ausprägung der relevanten Faktoren .....	54

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesrat für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EL	Ergänzungsleistungen
ErfA	Erfahrungsaustausch
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (zwischen Bund und Kantonen)
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PS CH	Stiftung Pro Senectute Schweiz
PSO	Kantonale Pro-Senectute-Organisationen
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz

# 1 Einleitung

## 1.1 Fragestellung

Die Masterarbeit untersucht im Rahmen von vier Fallstudien ausgewählte lokale Governance-Strukturen in der Altershilfe und deren Interdependenz mit den Steuerungsaktivitäten öffentlicher und privater Akteure auf kantonaler und nationaler Ebene (Mehrebenen-Steuerung). Dabei interessiert:

- Welche Formen von Netzwerk-Governance unter Einbezug öffentlicher und privater Akteure in der Altershilfe auf lokaler Ebene bestehen,
- wie sich diese im Kontext der Mehrebenen-Steuerung entfalten,
- welche Faktoren die Steuerungsfähigkeit in Bezug auf die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebots für ältere Menschen begünstigen oder erschweren?

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse soll geprüft werden, inwiefern sich daraus Hinweise für die verschiedenen Akteure sowie insbesondere den Bund (BSV) ableiten lassen, der mittels Finanzhilfen an gesamtschweizerische Altersorganisationen, die Bereitstellung von sozialen Unterstützungsleistungen auf lokaler Ebene unterstützt. Dies führt zur folgenden Hauptfragestellung: Wie entfaltet sich die lokale Netzwerk-Governance von sozialen Dienstleistungen der Altershilfe im Kontext der Mehrebenen-Steuerung und unter welchen Voraussetzungen ist die lokale Governance erfolgversprechend im Hinblick auf die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebots für ältere Menschen?

## 1.2 Forschungsstand und Relevanz des Themas

Verschiedene Studien haben in den letzten Jahren einzelne Aspekte der Mehrebenen-Steuerung in der Altershilfe untersucht. Zu den Steuerungsaktivitäten von Bund und Kantonen liegen nur einzelne Studien vor. Stettler et al. (in Vorbereitung) führt aktuell im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen eine Studie zur Steuerung der Altershilfe durch die Kantone durch. Dazu werden Befragungen in allen Kantonen realisiert. Die Studie knüpft an einer früheren Bestandsaufnahme an, die 2012 realisiert wurde (Huegli und Krafft 2012). Vollmer (2018) untersuchte in einer Projektarbeit im Rahmen des MPA-Studiums an der Universität Bern das Kontraktmanagement des BSV in Bezug auf die Leistungsverträge mit Altersorganisationen. Ein Grossteil der Studien, welche innert den letzten Jahren realisiert wurden, fokussiert auf die Alterspolitik in Schweizer Städten und Gemeinden. Kraft et al. (2014) führten im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes eine systematische Online-Erhebung der Alterspolitik in rund 70 Schweizer Städten durch. Verschiedene Fallstudien oder Projektuntersuchungen fokussieren auf die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Alterspolitik, die Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen von lokalen Politiken sowie die lokalen Akteure und Netzwerkstrukturen (Ettlin 2019, Hürlimann 2012, Otto 2019, StremLOW et al. 2016, StremLOW 2018; Stocker 2018, Zweifel 2013). Die verschiedenen Studien zur lokalen Governance spiegeln die Entwicklungen, die in den letzten 10 - 15 Jahren vor allem auf lokaler Ebene erfolgt sind. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben Alterskonzepte erarbeitet, verschiedene Kantone und Organisationen wie der

Schweizerische Städteverband oder die Age-Stiftung haben diese Entwicklungen unterstützt und Vernetzungsmöglichkeiten geschaffen. Es fällt auf, dass dabei vor allem grössere Städte prominent vertreten sind und es verschiedene Überschneidungen zwischen bestehenden Netzwerken, Förderprogrammen und realisierten Studien gibt (vgl. Anhang 3). Dies ist keinesfalls überraschend, da sich vor allem die Städte und Gemeinden mit ausgeprägten Strukturen und Massnahmen im Bereich der Alterspolitik auch eher an Netzwerken und Studien beteiligen. Eine Forschungslücke besteht somit in Bezug auf kleinere Städte und ländliche Gemeinden. Stadt-Land-Vergleiche oder Kantonsvergleiche finden sich ebenfalls kaum in den Untersuchungen. Ebenso wenig wurde die Mehrebenen-Steuerung in der Altershilfe in den bisherigen Studien thematisiert. Hier soll die vorliegende Untersuchung anknüpfen.

Die Steuerung von Angebot und Nachfrage im Bereich der Altershilfe wird aufgrund der demografischen Veränderungen und der stark ansteigenden älteren Bevölkerung auch in den nächsten Jahren für alle Städte und Gemeinden, unabhängig von ihrer Grösse, an Bedeutung gewinnen. Innert der nächsten 25 Jahren wird der Anteil der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) an der Gesamtbevölkerung markant ansteigen, von aktuell knapp 20% auf über 25 bis 30%. Je nach Szenario des Bundesamtes für Statistik wird im Jahr 2045 der Anteil der älteren Bevölkerung im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung (Altersquotient) zwischen 46 und 50% betragen (BFS 2015, S. 76 - 77). Dabei ist heute schon spürbar, dass Familienmitglieder immer weniger Betreuungsaufgaben übernehmen können. Sie sind stärker ins Erwerbsleben eingebunden oder leben in grösserer räumlicher Distanz. Gleichzeitig geraten die öffentlich finanzierten Pflege- und Betreuungsdienstleistungen aufgrund der wachsenden Nachfrage unter zunehmenden wirtschaftlichen Druck. Dabei besteht vor allem für vulnerable Bevölkerungsgruppen die Gefahr der Unterversorgung, da sie nicht über genügend eigene Ressourcen oder soziale Kontakte verfügen (Knöpfel und Pardini 2019).

Die Hauptverantwortung für eine angemessene und bedarfsgerechte Versorgung der älteren Bevölkerung liegt bei den Kantonen und Gemeinden, wobei verschiedene Kantone die Zuständigkeit für die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen in die Autonomie der Gemeinden verwiesen haben (Stettler et al., in Vorbereitung). Der Bund hat aufgrund seiner subsidiären Kompetenzen ebenfalls eine Mitverantwortung (vgl. Art. 112c BV), und er ist bei der Verwirklichung der alterspolitischen Ziele auf die Kantone, Gemeinden und private Akteure angewiesen. So führte der Gesetzgeber bereits 1979 eine Bestimmung im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 101<sup>bis</sup> AHVG) ein, um mittels Finanzhilfen an Altersorganisationen die Autonomie und Selbstständigkeit von älteren Menschen zu fördern. Die Bestimmung wurde zwar im Zuge der Neuordnung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) 2008 einer Revision unterzogen, das Ziel, durch Unterstützungsmassnahmen den Eintritt ins Heim zu verhindern oder zu verzögern und den Verbleib in einer selbstgewählten Wohnform ausserhalb des stationären Bereichs zu ermöglichen, ist weiterhin aktuell (vgl. Vollmer 2018).

Um seine Aktivitäten möglichst optimal auf die Kompetenzen und Ressourcen der anderen Akteure abzustimmen, ist deshalb für das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen von Interesse, wie die Steuerung von Angebot und Nachfrage auf kommunaler Ebene (Gegenstand dieser Untersuchung) funktioniert. Die Untersuchung der Mehrebenen-Steuerung und der Netz-

werk-Governance in der Altershilfe ist auch deshalb von Interesse, da das BSV mit seinen Aktivitäten in verschiedenen sozialpolitischen Politikbereichen Teil einer Mehrebenen-Steuerung ist, z.B. im Bereich der Armutsprävention oder Kinder- und Jugendpolitik. Die hier gewonnenen Erkenntnisse könnten deshalb auch für andere Politikfelder von Relevanz sein. Schliesslich besteht in einem föderalistisch geprägten Politikfeld immer ein starkes Bedürfnis, die unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Ansätze zur Lösung von sozialen Problemen zu untersuchen, um von den jeweiligen Erfahrungen zu lernen.

### **1.3 Eingrenzungen**

Die vorliegende Arbeit fokussiert inhaltlich auf die Steuerung der Altershilfe (vgl. Anhang 1, Tätigkeitsfelder der Altershilfe). Die Steuerung und Finanzierung der ambulanten und stationären Langzeitpflege ist somit nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Eine völlige Abgrenzung der Altershilfe von der Pflege ist aber nicht möglich. An einigen Stellen – und soweit relevant – werden deshalb auch die Entwicklungen im Pflegebereich thematisiert. Auch andere Handlungsfelder der Alterspolitik wie Mobilität, Wohnen, finanzielle Altersvorsorge (vgl. Bundesrat 2007) werden nicht oder nur am Rande behandelt.

Die Arbeit fokussiert zudem auf die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Akteuren sowie Freiwilligenorganisationen und Institutionen aus dem Non-Profit-Bereich mit professionellen Mitarbeitenden. Zwar bieten kommerzielle Anbieter neben Pflegeleistungen auch zunehmend Betreuungsleistungen an. Im Rahmen der Fallstudien wurden sie aber nur am Rande thematisiert.

### **1.4 Aufbau der Arbeit**

Die vorliegende Masterarbeit gliedert sich in sieben Hauptkapitel. Nach der Einführung (Kapitel 1) zu Hauptfragestellung, Zielsetzung und untersuchter Problemstellung gibt Kapitel 2 «Untersuchungsgegenstand» einen Überblick über die untersuchten Forschungsfragen sowie die angewendeten Forschungsmethoden. Kapitel 3 führt in die Altershilfe, die föderale Aufgabenteilung sowie bisherige Erkenntnisse zur Netzwerk-Governance in der Altershilfe ein. Die relevanten theoretischen Erklärungsmodelle zur Netzwerk-Governance und zur Mehrebenen-Steuerung werden in Kapitel 4 dargestellt, welches mit der Formulierung von Arbeitsthese schliesst. In Kapitel 5 wird die Auswahl und Vorbereitung der Fallstudien in zwei Kantonen und vier Gemeinden, die Steuerungsansätze der ausgewählten Kantone sowie die lokalen Governance-Ansätze der untersuchten Kantone und Gemeinden und dargestellt. Kapitel 6 fokussiert auf die Analyse und Interpretation der erhobenen Daten und nimmt einen Vergleich der vier untersuchten Gemeinden anhand der Forschungsfragen und Hypothesen vor. Unter Kapitel 7 werden die Ergebnisse verallgemeinert und Schlussfolgerungen gezogen.

## 2 Untersuchungsdesign

### 2.1 Forschungsfragen

Mittels der folgenden Forschungsfragen soll die unter Kapitel 1 formulierte Hauptfragestellung untersucht werden:

Frageblock 1:

Wie steuern öffentliche und private Akteure auf lokaler Ebene die Ziele, inhaltliche Ausrichtung und Angebote der Altershilfe?

- Welche konzeptionellen und strategischen Grundlagen bestehen? Wie wurden diese entwickelt? Wer war daran beteiligt? Inwiefern sind diese durch die politische Gemeinde abgestützt?
- Wie erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren? Welche Netzwerke und institutionellen Arrangements bestehen in den untersuchten Gemeinden? Wie ist die Stellung der beteiligten Akteure innerhalb der Netzwerke und Zusammenarbeitsstrukturen?
- Welche Unterschiede lassen sich dabei zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden sowie Gemeinden aus Kantonen mit einer starken bzw. schwachen Steuerung feststellen?

Frageblock 2:

Welche Interdependenzen bestehen mit den Steuerungsaktivitäten der Akteure auf den übergeordneten Ebenen?

- Wie und mittels welcher Steuerungsaktivitäten (Regulierung, Finanzhilfen oder Information) beeinflussen Kantone, Bund oder private Akteure auf der regionalen, kantonalen oder nationalen Ebene die Steuerungsaktivitäten der lokalen Akteure bzw. das Dienstleistungsangebot auf lokaler Ebene?
- Bestehen auf regionaler, kantonaler oder nationaler Ebene fachliche Netzwerke und falls ja, inwiefern beeinflussen diese die lokale Governance der Altershilfe?

Frageblock 3:

Inwiefern verfügen die lokalen Governance-Netzwerke über die Voraussetzungen, um auf lokaler Ebene ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot für ältere Menschen zu konzipieren, bereitzustellen und laufend den sich ändernden Bedürfnissen und aktuellen Herausforderungen anzupassen?

- Welche Faktoren sind bezüglich der Steuerungsfähigkeit der Governance-Netzwerke förderlich bzw. hinderlich?
- Inwiefern sind die Governance-Netzwerke in der Lage, Entwicklungsvorhaben zu konzipieren und zu realisieren, die den aktuellen Unterstützungsbedarf adressieren?

## 2.2 Forschungsmethoden

### 2.2.1 Literaturanalyse

Zu Beginn des Forschungsprozesses und zur Bearbeitung der Fragestellung wurde eine Literaturanalyse hinsichtlich der theoretischen Erklärungsmodelle zur Netzwerk-Governance und Mehrebenen-Steuerung vorgenommen. Gleichzeitig wurden die publizierten Studien zur Netzwerk-Governance in der Altershilfe und in angrenzenden Themenbereichen gesichtet. Die Literaturanalyse diente zur Ausarbeitung der Forschungsfragen sowie zur Ausarbeitung des theoretischen Grundlagenkapitels (Kapitel 3, 4). Die Hauptfragestellung (Kapitel 1.1) und die detaillierten Forschungsfragen (Kapitel 2) wurden im Zuge dieser Arbeiten mehrmals überarbeitet. Mit Festlegung von Fragestellung und Forschungsfragen erfolgte die notwendige Fokussierung, die Reduktion der Komplexität sowie eine Vorstrukturierung des zu untersuchenden Feldes (vgl. Flick 2016, S. 134).

### 2.2.2 Qualitative Forschung

Die Masterarbeit verwendet im empirischen Teil eine qualitative Forschungsmethodik, um der Komplexität im untersuchten Forschungsgegenstand gerecht zu werden. Die Arbeit fokussiert auf das Handeln und Interagieren der verschiedenen Steuerungssubjekte im Alltag. Dem Autor sind viele Aspekte der lokalen Governance unbekannt. Der Forschungsprozess sollte deshalb zu einem gewissen Grad offen und explorativ gestaltet werden (vgl. Flick 2016, S. 27). Neben der Gegenstandsangemessenheit galt es, auch die Realisierbarkeit der empirischen Arbeiten im Rahmen einer Masterarbeit im Auge zu behalten. Dies führte zur Entscheidung, in vier ausgewählten Gemeinden Fallstudien mittels Dokumentenanalysen und halbstandardisierten Leitfadeninterviews durchzuführen.

### 2.2.3 Begründeter Fallvergleich

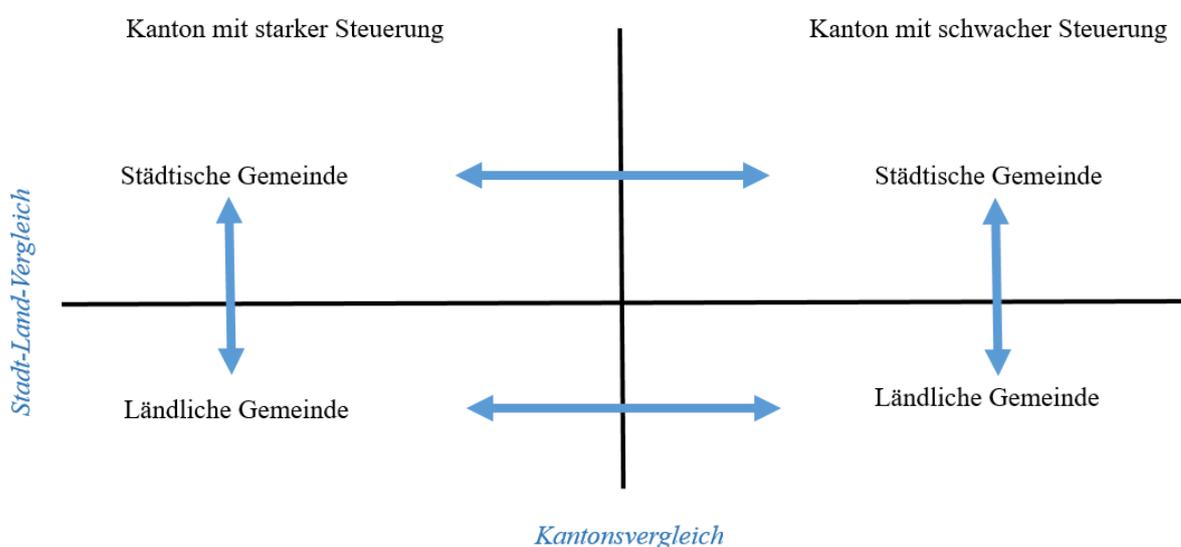
Die abhängige Variable ist in der vorliegenden Untersuchung die lokale Netzwerk-Governance, die sich je nach Einfluss durch die Mehrebenen-Steuerung sowie je nach lokalem Kontext verändert. Möglichst kontrastierende Fälle in Bezug auf die Einflussfaktoren erlauben es, Vergleiche vorzunehmen und Unterschiede herauszuarbeiten. In der Annahme, dass die Steuerungsaktivitäten eines Kantons einen wesentlichen Einfluss auf die lokalen Governance-Netzwerke haben, wurden für die Studie zwei Kantone ausgewählt, die sich hinsichtlich ihrer Steuerungsaktivitäten unterscheiden (starke bzw. aktive Steuerung / schwache bzw. keine Steuerung durch den Kanton). Was die Gemeinden anbetrifft, ist davon auszugehen, dass die Grösse einer Gemeinde einen wesentlichen Einfluss auf die Ausprägung der Netzwerk-Governance hat (beteiligte Akteure, Ressourcen, Strukturen) und damit ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist. Es sollte deshalb pro Kanton eine städtische und eine ländliche Gemeinde gemäss der Stadt-Land-Typologie 2012 des BFS ausgewählt werden.<sup>1</sup> Da Fallstudien in grossen Städten aufgrund der Komplexität von Strukturen und Akteuren sehr aufwändig sind und diese bereits in anderen

---

<sup>1</sup> Online verfügbar unter [https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/12362\\_12361\\_3191\\_227/20389.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/12362_12361_3191_227/20389.html), zuletzt überprüft am 13. August 2019.

Studien untersucht wurden, wurde für die vorliegende Untersuchung auf Städte mittlerer Grösse fokussiert (15'000 bis 40'000 Einwohner) im Vergleich mit ländlichen Gemeinden (3'000 bis 5'000 Einwohner). Da der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen im Durchschnitt bei knapp 20% liegt, wurde davon ausgegangen, dass bei einer solchen Auswahl in allen ausgewählten Gemeinden bereits eine höhere Nachfrage nach Unterstützungsmassnahmen im Alter besteht, was eine Steuerung des Angebots bzw. der Nachfrage erfordert, die dafür bestehenden Strukturen aber noch überschaubar sind. Eine solche Auswahl eröffnete die Möglichkeit zu einem Kantonsvergleich sowie zu einem Stadt-Land-Vergleich.

Abbildung 1: Kantonsvergleich, Stadt-Land-Vergleich



Quelle: eigene Darstellung

Aus Gründen der Machbarkeit und zur Vermeidung eines weiteren Unterscheidungsmerkmals (sprachliche und kulturelle Eigenschaften) fokussiert die Untersuchung auf die Deutschschweiz.

Zur Auswahl der zu untersuchenden Gemeinden wurden neben der Grösse weitere Auswahlkriterien definiert, die als notwendig erachtet wurden, um die Untersuchung durchzuführen: Öffentliche und private Akteure engagieren sich in der Altershilfe; es bestehen Zusammenarbeitsstrukturen und Alterskonzepte oder diese sind in Entwicklung (vgl. Anhang 4, Auswahlkriterien). Um geeignete Vergleichsfälle zu identifizieren, wurden vorsondierende Interviews mit Fachpersonen geführt (vgl. Anhang 5). Gleichzeitig sichtete der Autor mittels einer Internetrecherche verschiedene kantonale Altersberichte sowie kommunale Alterskonzepte.

### 2.2.4 Halbstrukturierte Leitfadeninterviews

Kern der Fallstudien bildeten halbstrukturierte Leitfadeninterviews mit lokalen öffentlichen und privaten Schlüsselakteuren. Im Sinne einer ausreichenden Datenbasis wurden pro Standort mindestens zwei Interviews mit je einem öffentlichen und je einem privaten Akteur als notwendig erachtet, um die Netzwerk-Governance aus der Sicht der unterschiedlichen Akteure zu be-

leuchten. Die Interviews wurden mit Hilfe eines halbstandardisierten Interviewleitfadens geführt (vgl. Anhang 9 und 10). Die halbstrukturierten Interviews dienten der Strukturierung der Gespräche. Sie gewährleisteten gleichzeitig die nötige Offenheit, um je nach Gesprächsverlauf bestimmte Themen zu vertiefen (vgl. Flick 2016, S. 194 - 210). Der Interviewleitfaden wurde nach Themen strukturiert und enthielt neben Einstiegsfragen auch vertiefende Fragen, die je nach Situation und Gesprächsverlauf eingesetzt wurden (vgl. Helfferich 2011, S. 177 - 189). Im Verlauf der Interviews setzte der Autor verschiedene Frageformen ein (vgl. Helfferich 2011, S. 102) und war sich der Herausforderungen der Interviewdurchführung bewusst (vgl. Flick 2016, S. 200). Die Gespräche wurden vor Ort im Arbeitsumfeld der interviewten Personen geführt. Um sich besser auf die Gespräche konzentrieren zu können, zeichnete der Autor diese mittels einer elektronischen Recording-Application auf und erstellte zeitnah ein Gesprächsprotokoll. Da die Gespräche im Dialekt geführt wurden, wurden geglättete Transkriptionen erstellt in Anlehnung an die Transkriptionsregeln von Kuckartz (2016, S. 167).

Im Sinne des «Informed Consent» wurde allen Beteiligten der Anlass der Interviews sowie der Verwendungszweck offen und transparent erläutert. Von den Interviewpartnern wurde zu Beginn der Gespräche die Einwilligung zur Aufzeichnung und nach Abschluss zur namentlichen Nennung im Anhang eingeholt. Auf Wunsch wurden die in der Arbeit verwendeten Aussagen den Interviewpartnern zur Gegenprüfung zugestellt. Die Tonaufnahmen werden vertraulich behandelt und nach Ablauf einer angemessenen Aufbewahrungsfrist gelöscht. Die vertraulichen Interviewprotokolle sind nicht Teil des veröffentlichten Anhangs. Sie werden dem betreuenden Dozenten mit Abgabe der Arbeit vertraulich übermittelt, um die vorgenommenen Untersuchungen und Auswertungen zu belegen.

### **2.2.5 Auswertung und Analyse der Interviews**

Die Auswertung des Interviewmaterials erfolgte in Anlehnung an die Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse (Flick 2016, S. 409 - 421; Kuckartz 2016; Mayring 2015). Unter Beachtung der Fragestellungen und der im Theorieteil identifizierten relevanten Steuerungsfaktoren wurden die relevanten Interviewaussagen in einem ersten Schritt systematisch nach zwei Dimensionen gruppiert: nach Fällen (in diesem Fall die interviewten Personen) sowie nach inhaltlichen Kategorien. In einem zweiten Schritt wurden die inhaltstragenden Textstellen durch Paraphrasierung und Bündelung weiter verdichtet (Flick 2016, S. 413; Kuckartz 2016, S. 49 - 50) und in die Kapitel 5 und 6 eingearbeitet. Auf wörtliche Zitate aus den Interviews wurde verzichtet. Es erfolgt jedoch an verschiedenen Textstellen mittels eines Codes der Verweis auf die Quellen (interviewte Personen, vgl. Anhang 8).

## 3 Netzwerk-Governance in der Altershilfe

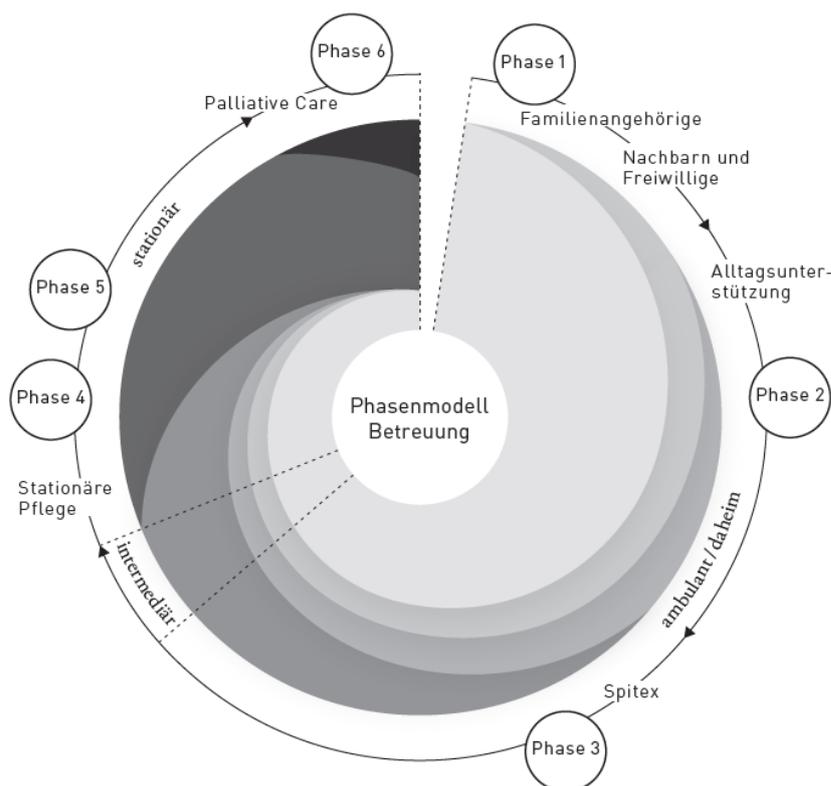
### 3.1 Definition und Beschreibung der Altershilfe

Unter dem auf Bundesebene verwendeten Begriff «Altershilfe» werden soziale Dienstleistungen wie Beratung, Kurse, Alltagsaktivitäten, Betreuung, Fahrdienste und ambulante Unterstützungsleistungen für ältere Menschen und ihre Angehörigen verstanden. Mit den Unterstützungsleistungen werden die älteren Menschen dabei unterstützt, möglichst lange selbstständig und selbstbestimmt zu Hause oder in betreuten Wohnformen ausserhalb des stationären Bereichs zu wohnen, indem beispielsweise geistige und physische Fähigkeiten sowie soziale Kontakte gefördert werden (Vollmer 2018). Das BSV hat als Grundlage für ein laufendes Forschungsprojekt (Stettler, in Vorbereitung) eine Beschreibung der Tätigkeitsgebiete der Altershilfe in Anlehnung an die Bestimmungen von Art. 101<sup>bis</sup> AHVG entwickelt (Anhang 1). Die Altershilfe ist dabei von der ambulanten und stationären Langzeitpflege zu unterscheiden, die sich im Zuge der Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten als eigenes Rechtsgebiet entwickelt hat und auf Bundesebene via dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG reguliert ist (vgl. Schweiz. Kommission für Altersfragen 1966 u. 1979). Zwischen beiden Bereichen bestehen aber enge Verflechtungen und Interdependenzen.

In Forschungsbeiträgen und amtlichen Berichten zur Alterspolitik wird in der Regel zwischen dem dritten und vierten Lebensalter unterschieden. Das dritte Lebensalter ab dem Pensionsalter dauert bis ins achte Lebensjahrzehnt. Ältere Menschen sind in dieser Phase oftmals noch sehr aktiv und unternehmenslustig und leisten vielseitige gesellschaftliche Beiträge (Freiwilligenarbeit, Kinderbetreuung etc.). Ab dem vierten Lebensalter ab 80 Jahren nimmt die körperliche Gebrechlichkeit und die Abhängigkeit von medizinischer Versorgung, Betreuungs- und Pflegeleistungen in der Regel zu (Gasser et al. 2015).

Die Altershilfe leistet in beiden Phasen wichtige Beiträge. Sie setzt anstelle oder in Ergänzung zur Unterstützung durch die Familie sowie vorgelagert zur ambulanten und stationären Alterspflege ein. Knöpfel et al. (2018) stellen in einem Phasenmodell dar, wie sich im Zuge des zunehmenden Fragilisierungsprozesses im Alter verschiedene Unterstützungsformen ergänzen. Mit zunehmendem Alter und zunehmender Gebrechlichkeit verlieren die informellen und familiären Formen an Bedeutung, professionelle Betreuungs- und Pflegeangebote nehmen zu. Die individuellen Entwicklungsverläufe dürften jedoch in vielen Fällen von dem dargestellten Phasenmodell abweichen. Hinweise auf Betreuungsbedürfnisse ergeben sich auch aus der Lebens- und Wohnsituation von älteren Menschen. So zeigen verschiedene Erhebungen in der Schweiz oder in einzelnen Gemeinden, dass insbesondere Frauen über 80 Jahren bis ins hohe Alter alleine in Einpersonenhaushalte leben (Kraft 2014, S. 17, 21; Gerlind und Ryter 2015, S. 8).

Abbildung 2: Phasenmodell zur Betreuung im Alter



Quelle: Knöpfel et al. (2018, S. 212)

### 3.2 Altershilfe als gemeinsame Aufgabe von öffentlichen und privaten Akteuren

Die Altershilfe ist durch die föderale Aufgabenteilung geprägt. Gemäss Art. 112c, Lit. 1 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone (und Gemeinden) für die Hilfe und Pflege von älteren Menschen zu Hause verantwortlich. Die Bundesverfassung räumt gleichzeitig dem Bund die Kompetenz ein, in Ergänzung zu den Kantonen tätig zu werden (Art. 112c, Lit. 2 BV). Das federführende Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) kann dazu gestützt auf Art. 101<sup>bis</sup> AHVG gesamtschweizerische Aktivitäten der Altershilfe unterstützen, indem es mit privaten, gemeinnützigen und gesamtschweizerisch tätigen Altersorganisationen Subventionsverträge abschliesst.<sup>2</sup> Die Altersorganisationen, welche ihrerseits über kantonale und zum Teil regionale oder lokale Unterstrukturen verfügen, übernehmen wichtige Steuerungsaufgaben und bestimmen die Ausgestaltung der Altershilfe mit (vgl. Vollmer 2018).

Die zentralen öffentlichen Akteure der Altershilfe sind aber die Kantone und Gemeinden, da sie gemäss Bundesverfassung umfassende Kompetenzen haben. Verschiedene Untersuchungen

<sup>2</sup> Es handelt sich dabei um Pro Senectute Schweiz PS CH inkl. der rechtlich eigenständigen kantonalen Pro-Senectute-Organisationen PSO, das Schweizerische Rote Kreuz SRK inkl. der rechtlich eigenständigen Kantonalverbände KV, die Alzheimervereinigung Schweiz inkl. ihrer rechtlich eigenständigen kantonalen Unterorganisationen, den Spitexverband und die kantonalen Spitexorganisationen sowie Curaviva Schweiz; eine Übersicht ist online verfügbar unter [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Finanzhilfen > Organisationen der Altershilfe (Art. 101<sup>bis</sup> AHVG), zuletzt überprüft am 14. August 2019.

zeigen, dass sie ihre Kompetenzen in sehr unterschiedlicher Weise wahrnehmen und verschiedene Modelle der Steuerung auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehen (Otto 2019, Stettler, in Vorbereitung, Stremlow et al. 2016, Zweifel 2013).

Neben den bereits genannten Akteuren nehmen weitere Akteure wie der Schweizerische Städteverband, die Age-Stiftung oder die Gesundheitsförderung Schweiz mittels finanzieller Anreize, Vernetzungsaktivitäten oder fachlicher Grundlagen auf die Ausgestaltung der kommunalen und kantonalen Alterspolitik Einfluss. Die Altershilfe ist somit eine Verbundaufgabe und durch die Multi-Level-Governance unter Einbezug verschiedener öffentlicher und privater Akteure geprägt.

Abbildung 3: Horizontale und vertikale Governance in der Altershilfe



Quelle: eigene Darstellung

Dabei sind verschiedene Akteure Steuerungssubjekte und auch Steuerungsobjekte (vgl. Anhang 2). Es kommen mehrere Policy-Instrumente mit unterschiedlicher Eingriffsintensität und Verbindlichkeit zum Einsatz. Diese können regulierender Art sein, aus ökonomischen Anreizen bestehen oder es kann sich um informierende und vernetzende Massnahmen handeln. In der Politikwissenschaft ist in diesem Zusammenhang auch von sticks (Regulierung), carrots (Anreizinstrumente) oder sermons (persuasive Instrumente wie Information) die Rede (Sager et al. 2017, S. 51 - 53). Massnahmen der Regulierung oder ökonomische Anreize, die in Verbindung mit vertraglichen Vereinbarungen (Leistungsverträge) ausgerichtet werden, haben dabei einen hohen Verbindlichkeitsgrad; reine Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen haben einen tiefen Verbindlichkeitsgrad. Weiter können die Steuerungsaktivitäten in Anlehnung an Sager et al. (2010, S. 26) auch nach der Steuerung auf der Makro-, Meso- und Mikroebene unterschieden werden:

- Makroebene: Steuerung der Rahmenbedingungen (Unterstützungssystem, Finanzierungsmechanismen, Qualifikationsanforderungen)
- Mesoebene: Steuerung der Versorgungsstruktur (Leistungserbringer, Leistungskapazität, Versorgungsqualität)

- Mikroebene: Steuerung der Leistungserbringung (interne Strukturen und Prozesse, Verhalten der Leistungserbringer)

### **3.3 Steuerung der Altershilfe durch Bund, Kantone und Gemeinden**

#### **3.3.1 Bundesebene**

Der Bund hat in der Altershilfe eine subsidiäre Rolle. Er kann in Ergänzung zu den Aktivitäten der Kantone und Gemeinden gesamtschweizerische Bestrebungen von privaten gemeinnützigen Organisationen mittels der Ausrichtung von Finanzhilfen unterstützen. Gemäss den gesetzlichen Grundlagen, Art. 101<sup>bis</sup> AHVG, unterstützt der Bund die Bereitstellung von professionellen sozialen Dienstleistungen wie Sozialberatung oder Kursangebote. Er unterstützt gleichzeitig die Koordination der von Freiwilligen erbrachten Entlastungs- und Besuchsdienste. Darüber hinaus leistet er Beiträge an Koordinations- und Entwicklungsaufgaben auf nationaler Ebene sowie im Falle von Pro Senectute auch auf kantonaler Ebene. Schliesslich leistet er Finanzhilfen an ausgewählte Pilotprojekte zur Weiterentwicklung der Altershilfe oder an die Bereitstellung von Grundlagen, Vernetzungsanlässen und Weiterbildung. Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen schliesst dazu Subventionsverträge mit den Dachorganisationen ab. Diese beinhalten quantitative und qualitative Zielvereinbarungen sowie wirkungsorientierte Zielsetzungen. Bei verschiedenen Organisationen, insbesondere beim Spitexverband Schweiz sowie Curaviva, dem Dachverband der Institutionen und Heime, unterstützt der Bund ausschliesslich Koordinations- und Entwicklungsarbeiten auf nationaler Ebene, da die Finanzierung der ambulanten und stationären Pflege in den Regelungsbereich des KVG und in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Insbesondere im Falle von Pro Senectute sowie dem Schweizerischen Roten Kreuz finanziert der Bund via die nationalen Organisationen die Erbringung von sozialen Dienstleistungen in den Kantonen. Die nationalen Organisationen schliessen dazu mit ihren kantonalen Unterorganisationen auf Basis des Vertrages mit dem Bund Vereinbarungen ab und sind für die ordnungs- und zweckmässige Mittelverwendung verantwortlich. Das BSV finanziert in der Regel max. 50% der Aufwendungen und erwartet deshalb eine Eigenfinanzierung durch die Organisationen (z.B. durch Spenden) und eine Mitfinanzierung von Leistungen, insbesondere im Bereich Kurse und Sozialberatung durch die Kantone und Gemeinden. Es ist Sache der jeweiligen Organisationen, entsprechende Verhandlungen zu führen (vgl. Vollmer 2018).

#### **3.3.2 Kantonale Ebene**

Im föderalistischen System haben die Kantone eine zentrale Rolle; die Gemeinden beziehen ihre Zuständigkeiten von den Kantonen. Bereiche, die im kantonalen Recht nicht abschliessend geregelt werden, können von den Gemeinden autonom ausgestaltet werden (Sager et al. 2017, S. 25). Das gilt auch für die Altershilfe. Die im Auftrag des BSV erstellte Studie von Stettler et al. (in Vorbereitung) gibt wertvolle Einblicke in die Steuerungsaktivitäten der Kantone und in die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden. Die Studie liegt zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit nicht in definitiver Form vor. Es stehen aber aus den Befragungen der Kantone bereits konsolidierte Zwischenergebnisse zur Verfügung (Stettler et al.

2019, interner Bericht). Dabei zeigt sich, dass die Kantone sehr unterschiedliche Steuerungsansätze verfolgen und unterschiedliche Modelle der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde gewählt haben. Sie können grob in die folgenden Gruppen eingeteilt werden.

*Tabelle 1: Steuerungsmodelle der Kantone in der Altershilfe*

Typus	Beschreibung	Steuerungsaktivitäten Kanton
Keine Steuerung der Altershilfe durch den Kanton; alleinige Zuständigkeit bei den Gemeinden	Altershilfe in vollständiger Verantwortung der Gemeinden; Kanton fokussiert auf die Steuerung der Alterspflege	Keine direkte Steuerungsimpulse des Kantons im Bereich Altershilfe, allenfalls indirekte Impulse durch Aktivitäten im Bereich Alterspflege
Schwache Steuerung der Altershilfe durch den Kanton; Hauptzuständigkeit bei den Gemeinden	Altershilfe liegt hauptsächlich bei den Gemeinden; Kanton leistet punktuelle und begrenzte Unterstützungsbeiträge mit schwacher Steuerungswirkung.	Finanzhilfen, Information, Koordination
Aktive Steuerung der Altershilfe durch den Kanton; Zuständigkeit betreffend Umsetzung von Massnahmen bei den Gemeinden	Kanton wirkt mit verschiedenen Steuerungsmassnahmen mit mittlerer und starker Intensität auf die Gemeinden ein und beteiligt sich an der Finanzierung von Angeboten. Die konkrete Ausgestaltung (Planung) und Umsetzung der Altershilfe ist in der Zuständigkeit der Gemeinden.	Kanton macht inhaltliche Vorgaben und definiert Mindestanforderungen hinsichtlich der kommunalen Alterskonzepte; setzt ökonomische Anreize und fördert Pilotprojekte, wirkt an der Finanzierung von konkreten Angeboten mit, stellt fachliche Grundlagen und Vernetzungsangebote bereit.
Starke Steuerung der Altershilfe durch den Kanton, geteilte Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden	Aufgaben von Kanton und Gemeinden in der Altershilfe sind verbindlich festgelegt; es bestehen geteilte Zuständigkeiten in Bezug auf Finanzierung und Umsetzung von Massnahmen.	Kanton übernimmt strategische Arbeiten und steuert die Entwicklung und Umsetzung von konkreten Angeboten und übernimmt eine Koordinationsrolle.

*Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an die Ergebnisse von Stettler et al. (2019, interner Bericht)*

### 3.3.3 Lokale Ebene

Die obige Übersicht zeigt, dass die Gemeinden in unterschiedlicher Weise Steuerungseinflüssen durch die Kantone unterliegen, was sich wiederum auf ihren Handlungsspielraum auswirkt. In drei von vier Modellen übernehmen die Gemeinden aktive Aufgaben in der Steuerung der Altershilfe. Die Gemeinden haben somit insgesamt eine zentrale Rolle in der Altershilfe. Dies

spiegelt sich auch in aktuellen Studien wieder, die auf die Gestaltung der Alterspolitik auf lokaler Ebene fokussieren. Diese thematisieren nicht nur einzelne Teilaspekte wie die Altershilfe oder Alterspflege, sondern gehen von einem umfassenden Verständnis von Alterspolitik aus und plädieren für die Einbettung der verschiedenen Teilbereiche in einen umfassenden Politikansatz. Da Rui et al. (in: StremLOW et al. 2018, S. 56 - 58) und Stocker (in: StremLOW et al. 2018, S. 17 - 24) zeigen sich überzeugt, dass der zunehmende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung Städte und Gemeinden massgeblich prägen wird und Themen wie Wohnen, Quartierentwicklung, Migration und Demenz zunehmend in den Fokus der lokalen Politik rücken. Die Autoren formulieren verschiedene Bedingungen für eine erfolgversprechende Alterspolitik:

- Fundierte Planung und fachliche Reflexion bei der Gestaltung der Alterspolitik gewährleisten.
- Ausreichende Stellenressourcen für strategische und operative Tätigkeiten zur Verfügung stellen.
- Alterspolitik als Querschnittsaufgabe verstehen, die eine ämter- und politikübergreifende Zusammenarbeit und den Austausch in Netzwerk erfordert.
- Formelle und informelle Beteiligungsformen sowie Selbstorganisation der älteren Bevölkerung unterstützen.
- Engagierte und visionäre Personen unterstützen, die Ideen aufgreifen und vorantreiben.
- Je nach Grösse von Gemeinden interkommunale Kooperationen anstreben.

## 4 Theoretische Erklärungsmodelle von Governance

Im Folgenden werden verschiedene Konzepte und theoretische Erklärungsmodelle ausgeführt, die als Grundlage für die empirische Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit dienen und herangezogen werden können, um die Funktionsweise von Netzwerken zu verstehen und eine Einschätzung der Steuerungsfähigkeit dieser Netzwerke vorzunehmen. Anschliessend formuliert der Autor unter Beachtung der Theorien und auf Basis seiner beruflichen Erfahrungen Arbeitshypothesen.

### 4.1 Verständnis von Governance

Unter dieser Ziffer soll dargelegt werden, was unter Governance verstanden wird, welche Akteure bzw. welche Sektoren unterschieden werden können und wie die Zusammenarbeit im Rahmen von Governance-Netzwerken auf der horizontalen und vertikalen Ebene erfolgt.

#### 4.1.1 Netzwerke als neue Governance-Formen

Sager et al. (2017, S. 238 - 241) beschreiben in Anlehnung an die Publikationen von Rhodes interorganisationale Netzwerke als neue Governance-Formen, die herkömmliche Regierungsformen zunehmend ablösen, um Lösungen zu aktuellen Problemen und Herausforderungen zu erarbeiten. In solchen Netzwerken verschwimmen die Rollen zwischen den involvierten staatlichen und privaten Akteuren, es erfolgt eine kontinuierliche Interaktion. Regeln werden gemeinsam ausgehandelt, und es besteht ein beträchtliches Mass an Unabhängigkeit von den klassischen staatlichen Regierungsformen, die durch hierarchische Entscheidungsprozesse geprägt sind. Zwischen den involvierten Akteuren bestehen Austauschbeziehungen: Die staatlichen Akteure greifen beispielsweise auf private Ressourcen und Expertisen zur Umsetzung öffentlicher Politik zurück und stellen dafür Finanzen und eine rechtliche Autorität zur Verfügung. Austauschprozesse in Netzwerken können auf der horizontalen und vertikalen Ebene stattfinden. Im letzteren Fall ist von der Mehrebenen-Steuerung die Rede.

#### 4.1.2 Wohlfahrtsmixturen (Welfare-Mix)

Grundwald und Ross (in Tabatt-Hirschfeldt 2014, S. 20-30) beschreiben das Konzept des Wohlfahrtspluralismus oder der Wohlfahrtsmixturen. Gemäss diesem Modell wirken verschiedene Sektoren bei der Erbringung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zusammen. Das Modell unterscheidet zwischen dem Staat, dem informellen Sektor (Familie, Freundeskreis, Nachbarschaft), dem dritten Sektor (Organisationen, Vereine, Kirchen) sowie dem privatwirtschaftlich organisierten Markt (Unternehmen, Betriebe). Jedem Sektor lassen sich bestimmte Institutionen, Funktionslogiken, Werte, Stärken und Schwächen zuordnen. Gemäss den Autoren (ebd., S. 24) werden seit zwei Jahrzehnten insbesondere der informelle Sektor und der dritte Sektor zunehmend und systematisch einbezogen, es erfolgt eine gemischte Wohlfahrtsproduktion. Der Staat ist dabei in der Rolle des Initiators, Regulators und Moderators von Wohlfahrtsmixturen; ihm wird eine Gewährleistungsfunktion zugewiesen. Bei Wohlfahrtsmixturen besteht immer die latente Gefahr, dass die Funktionslogik eines der Sektoren dominierend ist, weshalb das Arrangieren, Ausbalancieren und Steuern der Mixturen ständige Anstrengungen

erfordert. Gemäss den Autoren weist dieses Modell grosse Parallelen zur Governance-Theorie auf, die ebenfalls die zunehmend komplexen gesellschaftlichen Verflechtungen und die Interdependenz zwischen verschiedenen Systemen und Akteuren betrachtet. Beide Modelle tragen zu einem besseren Verständnis der Kooperation von privaten und öffentlichen Akteuren bei. Die Stärken dieses Modells liegen in der systematischen Beschreibung der vier Sektoren. Governance fokussiert auf die Bildung von sektorübergreifenden Politiknetzwerken, um alle relevanten Stakeholder in die Problembewältigung einzubinden (ebd., S. 28).

### 4.1.3 Mehrebenen-Steuerung (Multi-Level-Governance)

Laut Benz (2010, S. 112) wird der Begriff der Multi-Level-Governance bzw. der Steuerung im Mehrebenen-System erst seit einiger Zeit gebraucht; das Phänomen wird jedoch in der Föderalismusforschung unter dem Begriff des funktionalen Föderalismus seit längerem diskutiert. «Mehrebenen-Systeme entstehen durch Aufteilung von Macht oder Kompetenzen auf territorial abgegrenzte Organisationen (Benz 2010, S. 111).» Nicht nur im föderalen Staatsgebilde, sondern auch in einer privaten Organisation kann dieses Prinzip für die Strukturierung der Organisationen relevant sein. Laut Benz sollte von Governance im Mehrebenen-System nur dann gesprochen werden, wenn politische Prozesse eine Ebene überschreiten, d.h., die den verschiedenen Ebenen zugewiesenen Aufgaben sind interdependent, Entscheidungen werden koordiniert (Benz 2010, S. 112). Es handelt sich somit um komplexe Verbindungen von Strukturen und Prozessen auf den jeweiligen Ebenen sowie zwischen verschiedenen Ebenen unter Mitwirkung verschiedener Akteure aus unterschiedlichen Organisationen. Es entstehen Kombinationen von institutionellen Regelsystemen, welche bestimmte Funktionslogiken erzeugen. Auch gemäss Mavrot und Sager (2018, S. 1) beinhalten Systeme der Multi-Level-Governance komplexe Dynamiken zwischen öffentlichen und nicht-staatlichen Akteuren, verschiedene Handlungsorte, Ebenen sowie formelle und informelle Entscheidungsprozesse.

Daraus ergeben sich laut Benz (2010, S. 116) vier grundlegende Fragestellungen, die zur Beschreibung und Analyse von Systemen der Multi-Level-Governance relevant sind:

- Welche Probleme sind zu lösen, welche Ziele zu erreichen und Aufgaben zu erfüllen?
- Welche Akteure wirken im Mehrebenen-System mit welchen Rollen und Interessen mit und wie autonom bzw. abhängig sind sie von den Organisationen, die sie vertreten?
- Welche spezifischen Strukturmerkmale und institutionalisierten Regeln innerhalb der Ebenen sind für die Beziehung zwischen den Ebenen relevant?
- Wie wird die Politik zwischen den Ebenen koordiniert (Steuerungs- und Koordinationsmechanismen)?

Zur Bewertung eines Governance-Systems können laut Benz (2010, S. 117) zwei Kriterien herangezogen werden: Inwiefern ein Steuerungssystem in der Lage ist, einen bestimmten (problematrischen) Zustand (Status quo) zu ändern und wie gross das Ausmass der Akzeptanz bei den «Betroffenen» ist. Weiter führt Benz aus, dass die Schwierigkeit der Entscheidungsfindung im

Mehrebenen-System, in der Interessenbindung der verschiedenen Akteure liegt. So sind Fachverwaltungen an die Politik ihrer Behörde gebunden, Verbandsvertreter müssen eine Politik verfolgen, die für ihre Mitglieder attraktiv ist. Einzig Experten haben eine relativ grosse Autonomie, weshalb sie im Mehrebenen-System oft eine bedeutende Rolle einnehmen (Benz 2010, S. 118).

## **4.2 Performance von Governance-Netzwerken**

Im Folgenden geht es darum, die Faktoren zu identifizieren, die sich förderlich oder hinderlich auf die Steuerungsfähigkeit und damit auf die Performance von Governance-Netzwerken auswirken.

### **4.2.1 Effekte und Wirkungen von Netzwerkaktivitäten**

Einen relevanten Beitrag zur Untersuchung von Governance-Netzwerken leisten Raab et al. (2013). Gemäss den Autoren haben die gesellschaftlichen Entwicklungen Regierungen dazu veranlasst, netzwerkartige Zusammenarbeitsformen zu schaffen, um die Effektivität von öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Als Ergebnis haben horizontale, nicht hierarchische Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit über verschiedene Organisationen hinweg stark zugenommen. Die Autoren sehen als Motivation der Netzwerkzusammenarbeit, dass die Ko-Produktion von sozialen Dienstleistungen stabile Kooperationsformen und die Erarbeitung von Lösungen für komplexe Probleme Wissen und Ressourcen verschiedener Akteure erfordert.

Sie vertreten die These, dass die Effektivität von interorganisationalen Netzwerken in Bezug auf die Leistungserbringung und Umsetzung von Massnahmen von deren Struktur, ihrem Kontext (Stabilität, Hoheit über Ressourcen) sowie der jeweiligen Governance-Form abhängt. Sie untersuchten dazu 39 Netzwerke der Kriminalitätsprävention in den Niederlanden und kommen zu dem Ergebnis, dass die Kombination von verschiedenen Faktoren von Bedeutung ist (Raab et al., S. 486 - 489):

- **Netzwerkalter:** Aufbau von Strukturen und Entscheidungsprozessen, Implementierung von Entscheidungen, Beziehungsaufbau zwischen den Netzwerkpartnern benötigt Zeit, weshalb davon ausgegangen wird, dass ein Netzwerk mindestens seit drei Jahren bestehen sollte.
- **Systemstabilität:** Betreffen die Veränderungen innerhalb des Netzwerks, den Aus- und Zutritt von Netzwerkmitgliedern sowie Wechsel oder Unterbrüche in der Netzwerkkoordination. Veränderungen binden Ressourcen und Energie zulasten der regelmässigen Netzwerkaktivitäten. Bei einer hohen Stabilität kann der Fokus hingegen auf die Konzeption und Umsetzung von Massnahmen gelegt werden.
- **Ressourcen:** Adäquate eigene finanzielle Ressourcen, insbesondere für die Administration der Netzwerkaktivitäten, sind von hoher Bedeutung.
- **Zentralisierte Struktur:** Eine zentrale Netzwerkkoordination ist von Vorteil gegenüber einer dezentralen Organisation, um Umsetzungsmassnahmen der verschiedenen Mitglieder zu überwachen und zu kontrollieren.

- Governance-Form: Die Leitung des Netzwerkes muss einen Interessensausgleich gewährleisten. Dominieren einzelne, sehr mächtige Akteure, ist dies eher hinderlich.

Um nachhaltige und positive Resultate zu erzielen, brauchen Netzwerke eine langfristige Planungsperspektive sowie die längerfristige Unterstützung von Managern und Politikern (Raab et al. 2013, S. 506).

### 4.2.2 Steuerungskompetenz und Steuerungsfähigkeit

Sager et al. (2010, S. 31 - 33) diskutieren in ihrer Studie zu den Steuerungsmöglichkeiten der Kantone im Bereich der ambulanten und stationären Versorgung zwei Grundbedingungen, die gegeben sein müssen, damit Akteure des politisch-administrativen Systems gestaltend und verändern in gesellschaftliche Prozess und Strukturen eingreifen: die Steuerungskompetenz und die Steuerungsfähigkeit.

Steuerungskompetenz meint Zuständigkeiten, die in der Regel via die rechtlichen Grundlagen (Bundesverfassung, Gesetze, Verordnungen) definiert sind. Inwiefern die Steuerungskompetenz genutzt wird, hängt jedoch von weiteren Faktoren ab, welche die Autoren unter dem Stichwort der «Steuerungsfähigkeit» zusammenfassen. Damit ist die Fähigkeit zur Konzeption und Umsetzung von Massnahmen gemeint, welche abhängig ist von der Organisationsstruktur, den vorhandenen Ressourcen, verwaltungsinternen oder politischen Entscheidungsprozessen, der Akteur- und Interessenskonstellationen sowie der Vetomacht einzelner Akteure (Sager et al. 2010, S. 33). Um bedarfsgerechte Massnahmen konzipieren zu können, muss der steuernde Akteur auch die Fähigkeit besitzen, die relevanten Ausgangsbedingungen zu beobachten (Sager et al. 2010, S. 34). Dies bezieht sich sowohl auf die Angebotsseite wie auch auf die Nachfrageseite:

- Angebotsseitig: Anzahl und fachliche sowie regionale Verteilung der Leistungserbringer, deren Leistungsvolumen und Qualifikationen sowie die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung
- Nachfrageseitig: Bevölkerungsstruktur, Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen durch die zu versorgende Bevölkerung

Sager et al. (2010, S. 34) weisen darauf hin, dass in der Regel die Kantone (und Gemeinden) keine systematischen Informationen erheben, sondern diese auf Seiten der Leistungserbringer bzw. ihrer Verbände vorhanden sind. Um Informationsasymmetrien auszugleichen, ist also für die staatlichen Akteure die Kooperation mit den privaten Akteuren von hoher Bedeutung. Jeder rationalen Steuerung liegt zudem ein implizites oder explizites Wirkungsmodell zu Grunde, also Annahmen über die Ursachen eines problematischen Zustandes, welcher mittels geeigneten Interventionen bei den Steuerungsadressaten verändert werden soll. Fachwissen, Feldkenntnis und Praxiserfahrung sowie Zugriff auf gesichertes Wissen sind also notwendig, um geeignete Interventionen konzipieren zu können.

Die von Sager et al. entwickelten Hypothesen und Erklärungsansätze für das Ausmass der kantonalen Steuerung im ambulanten Sektor können ggf. auch Hinweise für die Erklärung der

kommunalen Netzwerk-Steuerung im Bereich der Altershilfe geben (Sager et al. 2010, S. 68 - 72).

- Stark organisierte private Organisationen und Verbände können sich beschränkend auf die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure auswirken.
- Je aktiver ein Kanton oder eine Gemeinde in angrenzenden Politikbereichen ist, desto grösser sind die Kapazität, das Wissen und die Problemwahrnehmung, um auch im untersuchten Politikfeld aktiv zu sein.
- Schlüsselpersonen, Innovationschampions und besonders charismatische Personen, die über Überzeugungskraft, Verhandlungsgeschick verfügen und gut mit Menschen umgehen können, wirken sich positiv auf die Aktivität von Governance-Netzwerken aus.
- Hoher Problemdruck und hoher Steuerungsbedarf erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass eine aktive Steuerung erfolgt.

### 4.2.3 Theorie der Pfadabhängigkeit

Die Theorie der Pfadabhängigkeit befasst sich mit der Beharrlichkeit von Systemen und Institutionen. Die Theorie ist laut Moser und Sager (2015) geeignet, Varianzen und Unterschiede in der Politikgestaltung in einem bestimmten Politikfeld zu untersuchen. Dabei kommt den Ereignissen zu Beginn eines politischen Prozesses besondere Bedeutung zu. Damit wird die Grundrichtung eines Pfades festgelegt und in einer hohen Weise geprägt, der Einfluss nachfolgender Ereignisse nimmt ab. Dies manifestiert sich in «Institutionen». Diese haben mit ihren Strukturen und Funktionsregeln eine Ordnungsfunktion und eine Stabilitätsfunktion. Diese Institutionen prägen das Handeln der Individuen (und umgekehrt) und erlauben gleichzeitig die Koordination und Interaktion zwischen den Individuen. Neue Institutionen müssen mit den bestehenden kompatibel sein (Moser und Sager 2015, S. 441). Solche Institutionen weisen eine natürliche Trägheit auf, Wandel ist jedoch möglich und wird entweder von innen heraus erzeugt oder durch externe Einflüsse (z.B. Interventionen einer übergeordneten Ebene). Wandel kann inkrementell, also über eine lange Zeit in stetigen kleinen Entwicklungsprozessen, oder radikal durch umfassende Veränderungen innert einer kurzen Zeit erfolgen. Ein radikaler Wandel ist eher selten und nur in Zeiten von besonders kritischen Ereignissen während eines kurzen Zeitfensters möglich, in welchen eine besondere Offenheit besteht (Moser und Sager 2015, S. 442). Moser und Sager (2015, S. 455) konnten mit ihrer Untersuchung am Beispiel des «Nationalen Programms Palliative Care» aufzeigen, dass es dem Bund mit weichen Governance-Formen nur dann gelingt, Wandel zu erzeugen und Entwicklungen zu stimulieren (Versorgungsstrukturen ausbauen, diversifizieren), sofern in den Kantonen bereits spezialisierte Institutionen bestehen.

### 4.2.4 Wissensgemeinschaften (Epistemic communities)

Wie bereits unter Ziffer 4.1.3 angedeutet, können Wissensgemeinschaften bzw. Expertennetzwerke (epistemic communities) in Mehrebenen-Systemen beträchtlichen Einfluss ausüben.

Mavrot und Sager (2018) beleuchten ein solches Expertennetzwerk am Beispiel der Tabakprävention in der Schweiz. Vertikale Expertennetzwerke sind eine mögliche Ausprägung von epistemic communities und zeichnen sich dadurch aus, dass sie verschiedene Akteure von unterschiedlichen Ebenen umfassen, die über eine gemeinsame Wissensbasis, geteilte Ziele und politische Überzeugungen verfügen. Sie sind laut Mavrot und Sager (2018, S. 391) von Bedeutung, da sie damit auf kohärente Policy-Strategien hinwirken können. Im konkreten Fall untersuchten die beiden Autoren, wie am Beispiel der Tabakprävention ein Harmonisierungsprozess auf kantonaler Ebene ausgelöst werden konnte, ohne dass auf die Kantone regulativer Zwang ausgeübt wurde. Es ist also Wissen über Politik, administrative Lösungen, Institutionen von einem politischen System (Kanton) zu einem anderen politischen System (Kanton) gewandert. Im konkreten Fall besteht das Netzwerk aus nationalen und regionalen Verwaltungsangestellten sowie Gesundheitsspezialisten, Wissenschaftlern und aus Vertretern und Vertreterinnen privater Organisationen. Durch Koordination und Allianzbildung gewinnen sie eine gewisse Unabhängigkeit von ihren jeweiligen Organisationszwängen und werben für die Umsetzung ihrer Ideen auf den verschiedenen Ebenen (Mavrot und Sager 2018, S. 394). Mavrot und Sager (2018, S. 396) vertreten die Auffassung, dass solche Netzwerke erfolgreicher sind, wenn sie auf der technischen Fachebene Einfluss ausüben und weniger auf der übergeordneten politischen Entscheidungsebene. In Bezug auf die vorliegende Untersuchung könnte der Frage nachgegangen werden, inwiefern Expertennetzwerke in der Altershilfe bestehen und welchen Einfluss diese haben.

### **4.3 Zusammenfassung und Formulierung von Arbeitshypothesen**

Aus den vorliegenden Publikationen zur lokalen Netzwerk-Governance in der Alterspolitik (vgl. Ziffer 3.3.3) und den oben dargestellten theoretischen Erklärungsmodellen (vgl. Ziffer 4.1 und Ziffer 4.2) können zusammenfassend eine Reihe von Aspekten entlang der Forschungsfragen (vgl. Ziffer 2.1) abgeleitet werden, die für die Beschreibung der untersuchten lokalen Governance-Netzwerke, deren Einbettung in die Mehrebenen-Steuerung und der Analyse ihrer Steuerungsfähigkeit von Relevanz sind. Ergänzend dazu sollen Arbeitshypothesen entlang der drei Frageblöcke formuliert werden, welche die Erwartungen an den Fall beschreiben und die Analyse des empirischen Materials unterstützen. Dabei wird es aufgrund der Komplexität des Falls wahrscheinlich nicht möglich sein, die Hypothesen mittels klaren «Ja»- oder «Nein»-Antworten zu verifizieren oder zu falsifizieren. Vielmehr ist zu erwarten, dass einzelne Arbeitshypothesen «eher zutreffen» und andere «weniger stark zutreffen».

#### **Frageblock 1: Lokale Governance der Altershilfe durch öffentliche und private Akteure**

Zur Beschreibung der lokalen Netzwerke und der von ihnen abgedeckten inhaltlichen Ziele interessiert in Anlehnung an Stocker und Da Rui (beide in Stremlow et al. 2018), über welche konzeptionellen und strategischen Grundlagen die Netzwerke verfügen, wie diese entwickelt wurden, ob dabei der Einbezug der Bevölkerung erfolgte. Gleichzeitig besteht ein Erkenntnisinteresse hinsichtlich der bestehenden Netzwerkstrukturen, der involvierten öffentlichen und privaten Akteuren und deren Stellung innerhalb der Netzwerke. Schliesslich stellt sich die Frage, wie die Ko-Produktion von Wohlfahrt auf lokaler Ebenen erfolgt, welche Innovationen

in den letzten Jahren erreicht wurden oder aktuell geplant sind und welche Anstrengungen zur Erreichung der Zielgruppe vorgenommen werden.

Es lassen sich die folgenden Arbeitshypothesen (H) formulieren:

H 1.1: Die Gemeinden sind in hohem Mass auf die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren angewiesen, die wesentlich zur Steuerung und Umsetzung der Altershilfe beitragen.

H 1.2: Dabei nehmen die vom Bund teilsubventionierten Altersorganisationen wie Pro Senectute, Rotes Kreuz und Spitex eine tragende Rolle ein. Es handelt sich um etablierte «Institutionen», die seit langem bestehen und ein hohes Ansehen in der Bevölkerung geniessen. Aufgrund ihrer historischen Rolle, ihrer Ressourcen und Kompetenzen beeinflussen sie in hohem Mass die Ausgestaltung der Altershilfe auf lokaler Ebene.

### **Frageblock 2: Einbettung in die Mehrebenen-Steuerung, Interdependenzen zwischen den Steuerungsimpulsen der verschiedenen Ebenen**

Unter dem Aspekt der Mehrebenen-Steuerung interessiert, mit welchen Steuerungsinstrumenten Bund und Kantone oder andere Akteure auf die Ausgestaltung der lokalen Governance und Unterstützungsangebote einwirken, wie stark deren Steuerungseinfluss ist, welche Interdependenzen zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren bestehen und inwiefern sogenannte Wissensgemeinschaften existieren und einen Einfluss haben (vgl. Benz 2010, Mavrot und Sager 2016, Sager et al. 2017).

Es lassen sich die folgenden Arbeitshypothesen (H) formulieren:

H 2.1: Die Rolle der Gemeinden in den lokalen Netzwerken wird stark durch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Steuerungsimpulse der Kantone beeinflusst. Aktive steuernde Kantone führen in Kantonen mit hoher Gemeindeautonomie zu eher aktiven Gemeinden. Bei passiven Kantonen hängt das Engagement der Gemeinden von anderen Faktoren ab (z.B. Gemeindegrösse, engagierte Schlüsselpersonen, Problemdruck etc.).

H 2.2: In der Schweiz bestehen zwar verschiedene Experten-Netzwerke in der Altershilfe, aber kein zentrales Netzwerk, welches im Sinne einer «vertical epistemic community» charakterisiert werden kann. Der Einfluss auf die lokale Netzwerk-Governance ist deshalb gering.

### **Frageblock 3: Steuerungsfähigkeit der lokalen Governance-Netzwerke**

Um eine Einschätzung der Steuerungsfähigkeit der lokalen Steuerungsnetzwerke vorzunehmen, können in Anlehnung an Raab et al. (2013), Sager et al. (2010) sowie Moser und Sager (2015) zentrale Erfolgs- bzw. Einflussfaktoren identifiziert werden, deren Ausprägung im Sinne von inneren Stärken und Schwächen der lokalen Netzwerke analysiert werden können: (1) Gesicherte Planungsgrundlagen, (2) etablierte und funktionsfähige Netzwerkstrukturen und Entscheidungsabläufe, (3) Stabilität der Netzwerke und ihrer Mitglieder, (3) Ressourcen und Kompetenzen der Netzwerkadministration, (4) Form der Netzwerkadministration und -leitung (zentral oder dezentral) in Verbindung mit dem Monitoring der Umsetzung von Massnahmen sowie der Machtposition der involvierten Akteure, (5) Vorhandensein von Schlüsselpersonen und Innovationschampions. Darüber hinaus bestehen weitere Einflussfaktoren, die sich förderlich o-

der hinderlich auf die Steuerungsfähigkeit auswirken können: der Problem- und Handlungsdruck, die Einflüsse der Mehrebenen-Steuerung sowie die Pfadabhängigkeit von historischen Entwicklungen und bestehenden Institutionen.

Es lassen sich die folgenden Arbeitshypothesen (H) formulieren:

H 3.1: Die Steuerungsfähigkeit der lokalen Governance-Netzwerke hängt stark von der Bereitschaft der Gemeinden ab, eine koordinierende und moderierende Rolle zu übernehmen. Dabei wirkt sich der zunehmende Problem- und Handlungsdruck stimulierend auf das Engagement von Gemeinden sowie deren Bereitschaft betreffend Innovation und Wandel aus.

H 3.2: Funktionierende lokale Governance-Netzwerke unter Beteiligung öffentlicher und privater Akteure sind Voraussetzung dafür, dass bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere vulnerable ältere Menschen, zur Verfügung stehen.

## 5 Fallstudien in vier Gemeinden

### 5.1 Auswahl der Fallstudien

Zur Auswahl der Kantone und Gemeinden führte der Autor Internetrecherchen durch und analysierte kantonale und kommunale Altersstrategien sowie kantonale Gesetzestexte. Er sichtete die bestehende Forschungsliteratur im Bereich Altershilfe und konnte zudem auf erste Ergebnisse einer Studie zurückgreifen, welche im Auftrag des BSV zur Steuerung der Kantone in der Altershilfe bis Anfang 2020 realisiert wird (vgl. Stettler et al., in Vorbereitung). Schliesslich führte der Autor Sondierungsgespräche mit ausgewählten Schlüsselpersonen betreffend interessante kommunale Fallbeispiele durch (vgl. Anhang 5). Aufgrund der eingegangenen Hinweise fokussierten sich die weiteren Recherchen auf die Kantone Zürich, Bern, Thurgau und Aargau. Der Kanton Zürich kann dabei als «schwach» steuernder Kanton kategorisiert werden. Im Bereich Altershilfe bestehen keine Steuerungsaktivitäten von Seiten des Kantons. Die strategische und inhaltliche Steuerung bleibt vollständig den Gemeinden überlassen. In den Kantonen Bern, Aargau und Thurgau liegt die Verantwortung für die Altershilfe zwar ebenfalls hauptsächlich bei den Gemeinden. Diese drei Kantone nehmen aber eine aktive Steuerungsrolle wahr, indem sie Rahmenkonzepte und Leitbilder erarbeiten, regelmässig Altersberichte erstellen, Vernetzungsmöglichkeiten anbieten und die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Damit war Zürich als «schwach» steuernder Kanton gesetzt, die Auswahl betreffend «aktiv steuernder» Kanton bestand zwischen Bern, Aargau und Thurgau. Die Herausforderung war nun, möglichst kontrastierende städtische und ländliche Gemeinden zu finden, die den definierten Suchkriterien entsprechen (vgl. Anhang 4).

Folgende Gemeinden wurden deshalb aufgrund der Hinweise aus den Sondierungsgesprächen und eigener Recherchen in die engere Auswahl genommen und vertiefter abgeklärt:

*Tabelle 2: Übersicht: Sondierung Untersuchungsstandorte, engere Auswahl*

<i>Kanton</i>	<i>Städtische Gemeinden (ab 15'000 – 40'000 Einwohnende)</i>	<i>Intermediäre und Ländliche Gemeinden (3'000 bis 5'000 Einwohnende)</i>
Zürich	Bülach; Wetzikon; Adliswil; Bassersdorf; Illnau-Effretikon	Neftenbach; Pfäffikon; Bauma; Turbenthal
Bern	Köniz; Thun	Kooperationsverbund Grossaffoltern/Rapperswil/Schüpfen; Pieterlen
Aargau	Suhr	Kooperationsverbund gesundes Freiamt (Muri)
Thurgau	Frauenfeld	Kooperationsverbund Eschenz/Wagenhausen; Kooperationsverbund Felben/Wellhausen

*Quelle: eigene Darstellung*

Im Kanton Zürich bestand die Schwierigkeit, von den wenigen gemäss Stadt-Land-Typologie des BFS<sup>3</sup> bestehenden ländlichen Gemeinden, solche ausfindig zu machen, welche die Auswahlbedingungen erfüllen (vgl. Anhang 4). Im Kanton Aargau war es schwierig, städtische und ländliche Gemeinden zu identifizieren, die sich in ihrer Grösse deutlich voneinander abheben. Im Kanton Thurgau konnten zwar interessante potenzielle Untersuchungsstandorte identifiziert werden, die Stadt Frauenfeld wurde aber bereits in einer anderen Studie vor einem Jahr untersucht. Somit fiel die Wahl auf die beiden grösseren Kantone Zürich und Bern mit den städtischen Gemeinden Illnau-Effretikon (ZH) und Köniz (BE) sowie den ländlichen Gemeinden Bauma (ZH) sowie Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen (BE), wobei die drei Berner Gemeinden in einem Kooperationsverbund eine gemeinsame Altersstrategie erarbeitet haben und somit ein Fallbeispiel darstellen. In einem nächsten Schritt erfolgte sodann eine vertiefte Recherche und Analyse von relevanten Dokumenten sowie die Identifikation von potenziellen Gesprächspartnern. Der Erstkontakt erfolgte dabei jeweils über die zuständigen Akteure der Gemeinden.

## 5.2 Steuerung der Altershilfe in den ausgewählten Kantonen

### 5.2.1 Kanton Bern

Der Kanton Bern verfolgt eine aktive Alterspolitik, die sich stark am Motto «ambulant vor stationär» orientiert. Bereits 1993 im Rahmen des Leitbildes «Alterspolitik 2005» formulierte der Berner Grossrat entsprechende Ziele und räumte neben der Alterspflege auch der Prävention und Betreuung im Alter ein grosses Gewicht ein. Gleichzeitig forderte er die Gemeinden und Regionen auf, unter Einbezug der älteren Bevölkerung bedarfsgerechte Angebote im Altersbereich zu schaffen und die Angebote zu vernetzen. Der Kanton sah sich selbst in der unterstützenden und impulsgebenden Rolle. Elf Jahre später kam der Kanton zur Einschätzung, dass viele Gemeinden noch nicht hinreichend aktiv geworden sind und alle Gemeinden innerhalb der nächsten Jahre über eine fundierte Altersplanung verfügen sollen. Er ging davon aus, dass sich vor allem kleinere Gemeinden schwertun und Unterstützung benötigen. Entsprechend sollte die Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF Mindestanforderungen definieren und systematisch auswerten (GEF 2004, S. 28). In den kantonalen Altersberichten 2007 und 2011 sowie in der 2011 vorgenommenen wissenschaftlichen Bestandesanalyse konnte sodann aufgrund der Entwicklungen ein positiveres Fazit gezogen werden (GEF 2007; GEF 2011). 2016 stellte der Kanton schliesslich fest, dass 333 von 352 Gemeinden ein Altersleitbild haben und damit 98.6% der Bevölkerung abgedeckt sind (GEF 2016).

Die per 1.1.2011 auf Bundesebene in Kraft getretene Neuordnung der Pflegefinanzierung<sup>4</sup> führte im Kanton Bern zu einer Zentralisierung der Zuständigkeiten im Pflegebereich auf Kantonsebene in Verbindung mit der Abkehr von einer Defizitfinanzierung hin zu einer leistungsorientierten Finanzierung im Bereich der ambulanten Pflegeleistungen sowie zur Einführung der

---

<sup>3</sup> Siehe unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.2544676.html>, zuletzt geprüft am 5.9.2019.

<sup>4</sup> Die Reform verfolgt das Ziel, eine zusätzliche finanzielle Belastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung OKP zu vermeiden, welche zuvor zunehmend die Kosten altersbedingter Pflegeleistungen übernommen hatte. Den Kantonen wurde die Zuständigkeit übertragen, die Restfinanzierung zu regeln (Infras et al. 2018).

Subjektfinanzierung im Heimbereich (GEF 2011, S. 60). Seit 2011 steuert der Kanton somit die Anzahl Heim- und Pflegeplätze sowie die Finanzierung von Spitex, Alters- und Pflegeheimen. Die Gemeinden, die bis dahin zuständig waren, beteiligen sich seither lediglich im Rahmen des Lastenausgleichs an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen.

An seiner Ausrichtung im Bereich der Altershilfe als Verbundaufgabe hielt der Kanton hingegen fest. Das Sozialhilfegesetz verpflichtet den Kanton, zusammen mit den Gemeinden, die Versorgung für Menschen im AHV-Alter zu planen und sicherzustellen. Wie schon in früheren Berichten wiederholte der Kanton 2011 seine Erwartung, dass alle Berner Gemeinden eine massgebliche Rolle in der Versorgung der älteren Bevölkerung übernehmen, Altersleitbilder erarbeiten, diese alle fünf Jahre aktualisieren, Rahmenbedingungen für gesellschaftliches Engagement schaffen und eine Art Koordinations- und Regiefunktion übernehmen (GEF 2011). Im letzten und aktuellen Altersbericht legt der Kanton einen Fokus auf das Thema der «Caring Communities». Dabei wird davon ausgegangen, dass das Thema der Gemeinschaftlichkeit und der Sorge füreinander wieder stärker thematisiert werden muss. Gemeinden sollen Rahmenbedingungen schaffen, die es Menschen auch in einer Situation der Verletzlichkeit ermöglichen, ein gutes, weitgehend selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen (GEF 2016, S. 13). Der Kanton setzte in den letzten Jahren bei weiteren Themen, wie z.B. «Alter und Migration», inhaltliche Schwerpunkte.

Was ökonomische Anreize anbetrifft, unterstützt der Kanton mittels Finanzhilfen die kantonal tätigen Altersorganisationen, Pilotprojekte und Vernetzungsplattformen (Pro Senior).<sup>5</sup> Gemeinden erhalten einen Finanzierungsbeitrag für die Entwicklung und die Überarbeitung von Altersleitbildern. Darüber hinaus können sie die vom Kanton mitfinanzierten Angebote von Pro Senectute Bern z.B. im Bereich Gesundheitsförderung «Zwäg ins Alter» oder im Bereich Gemeinwesenarbeit in Anspruch nehmen. Insbesondere Pro Senectute ist für den Kanton eine wichtige Partnerin, die im ganzen Kanton unterstützende Dienstleistungen anbietet (GEF 2007, S. 8). Dabei bestehen auch Interdependenzen mit den von Bundesseite ausgerichteten Finanzhilfen. So flossen von den Bundesbeiträgen im Jahr 2018 gestützt auf Art. 101<sup>bis</sup> AHVG 1.59 Mio. Fr. an Pro Senectute Kanton Bern; 819'000 Fr. erhielt Pro Senectute von Seiten des Kantons<sup>6</sup>.

### 5.2.2 Kanton Zürich

Der Regierungsrat des Kantons befasste sich 2005 und 2009 mit der Alterspolitik und legte dazu Leitlinien vor. Eine spezifische Alterspolitik wollte der Regierungsrat dabei nicht formulieren. Er begründete dies damit, dass es sich bei älteren Menschen um eine ausserordentlich heterogene Gesellschaftsgruppe handelt. Er beschränkte sich deshalb darauf, Leitlinien für verschiedene Politikbereiche wie Wohnen, Mobilität, Gesundheit und Prävention zu formulieren,

---

<sup>5</sup> Der Verein Pro Senior Bern erhielt zw. 2011 und 2015 rund 700'000 Fr. an Beiträgen von Seiten des Kantons. In diesem Zeitraum investierte der Kanton zugleich rund 7 Mio. Fr. für Pilotprojekte und unterstützende Massnahmen (GEF 2016).

<sup>6</sup> Siehe Jahresbericht und Jahresrechnung PS BE, 2018, online verfügbar unter <https://be.prosenectute.ch/de/ueber-uns/region-bern/jahresbericht.html>, zuletzt geprüft am 5.9.2019.

die dem Handeln des Regierungsrates als Grundlage dienen können (Regierungsrat Kanton Zürich 2005 und 2009). Sie beruhen auf dem in den Art. 19 und 112 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) verankerten Sozialziel, wonach Kanton und Gemeinden sich einerseits dafür einsetzen, dass ältere Menschen ihr Leben nach ihren Kräften selbstbestimmt gestalten und an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben können, sowie andererseits allgemein die Lebensqualität der Menschen im Alter fördern.

Der Regierungsrat betonte, dass die Umsetzung von Massnahmen in die Zuständigkeit verschiedener Direktionen fällt und er eine zentrale Koordinationsstelle nicht für notwendig erachtet. Zwar bestand bis Ende 2007 im Kanton Zürich eine Kommission für Altershilfemassnahmen, um mit dem Bund die Finanzhilfegesuche im Bereich der ambulanten Pflege (Spitex) zu koordinieren. Mit der Neuordnung des Nationalen Finanzausgleichs und der Teilentflechtung von Verbundaufgaben fiel die Finanzhilfe des Bundes an lokale und regionale Spitzenorganisationen weg, weshalb auch die Kommission ihre Aufgabe verlor und in der Folge aufgehoben wurde (Regierungsrat 2009).

Im Bereich der Altershilfe – wie sie im Rahmen dieser Studie definiert ist – nimmt der Kanton seither, bis auf eine Ausnahme, keine Aufgaben wahr und verzichtet auf Steuerungsmassnahmen. Es bestehen also weder aktuelle Rahmenkonzepte, noch Finanzhilfen oder Vernetzungsanlässe auf kantonaler Ebene, wie sie im Kanton Bern identifiziert werden konnten. Die Ausnahme besteht im Bereich Demenz: In Anlehnung an die Nationale Demenzstrategie 2014-2019 führt der Kanton Zürich jährlich Vernetzungsanlässe zum Thema Demenz durch (Demenzforen). Gleichzeitig hat der Kanton 2018 das Projekt «Mäander» gemeinsam mit dem Gemeindepräsidentenverband sowie privaten Organisationen lanciert zum Aufbau einer gemeinsamen Plattform. Mit Regierungsratsbeschluss vom 17. April 2019 hat der Kanton per 2020 die Gründung einer unabhängigen Plattformorganisation beschlossen.<sup>7</sup>

Abgesehen von dieser Initiative beschränken sich die Steuerungsaktivitäten des Kantons auf den Bereich der Altenpflege, die vom Kanton reguliert wird, in der Umsetzung ebenfalls weitestgehend in die Zuständigkeit der Gemeinden delegiert ist. Im Zuge der Neuordnung der Pflegegesetzgebung und der Pflegefinanzierung verpflichtete der Kanton die Zürcher Gemeinden, im Bereich Pflege Informations- und Anlaufstellen für das Alter zu schaffen und dem Kanton ein Pflegekonzept vorzulegen. Die Pflegeverordnung hält unter Art. 3 fest: «Der Versorgungsauftrag der Gemeinden umfasst das gesamte Leistungsspektrum der Pflegeversorgung nach § 5 Abs. 2 Pflegegesetz». Und weiter: «Die Gemeinde erstellt ein umfassendes Versorgungskonzept für Leistungen, die in Pflegeheimen oder bei den Leistungsbezügerinnen oder -bezüger zu Hause erbracht werden (stationärer bzw. ambulanter Bereich).» Darüber hinaus bestimmt der Kanton in Artikel 7: «Das Standardangebot an ambulant erbrachten nichtpflegerischen Leistungen umfasst die zur Alltagsbewältigung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger notwendigen hauswirtschaftlichen und betreuerischen Leistungen.» Damit ist der Versorgungsauftrag

---

<sup>7</sup> Siehe unter, <https://gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/behoerden/demenz.html>, zuletzt geprüft am 5.9.2019.

der Gemeinden klar bestimmt. Nicht gesetzlich reguliert sind die vorgelagerten Leistungen der Altershilfe.

Die kantonale Pro-Senectute-Organisation übernimmt im Kanton Zürich eine wichtige Funktion und unterstützende Rolle von Gemeinden. So bietet Pro Senectute Gemeinden Unterstützung bei der Entwicklung von Altersleitbildern oder beim Aufbau von Anlaufstellen.<sup>8</sup> Sie schliesst ebenfalls Leistungsverträge mit Städten und Gemeinden ab. Dies erfolgt im Gegensatz zum Kanton Bern ohne Steuerungsinterventionen des Kantons, jedoch mittels Finanzhilfen des Bundes. Der Bundesbeitrag gemäss Art. 101<sup>bis</sup> AHVG betrug im Jahr 2018 rund 7.4 Mio. Fr. Weitere öffentliche Subventionen und Erträge aus Dienstleistungsaufträgen erhält PS ZH vor allem von der Stadt Zürich und Winterthur sowie von diversen Gemeinden.<sup>9</sup>

### 5.3 Lokale Governance der Altershilfe an vier lokalen Standorten

Im Folgenden werden Ergebnisse der empirischen Arbeiten an vier lokalen Untersuchungsstandorten dargestellt. Diese basieren auf den in allen Gemeinden geführten Interviews mit öffentlichen und privaten Akteuren (vgl. Anhang 8) sowie der Analyse der in den Gemeinden bestehenden Grundlagen und Alterskonzepte (vgl. Ziffer 8.2). Mit Bezug auf die Forschungsfragen (Frageblock 1) steht dabei im Fokus, die konzeptionellen und strategischen Grundlagen, die Koordinations- und Netzwerkstrukturen sowie die aktuelle Situation und die Entwicklungsvorhaben an den vier untersuchten Standorten zu beschreiben.

#### 5.3.1 Köniz

##### Einführung

Die Gemeinde Köniz zählt rund 41'000 Einwohnende. Der Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung belief sich per Ende 2015 auf rund 20%. Er wird innert 25 Jahren auf 28% ansteigen, der Altersquotient im gleichen Zeitraum von 33% auf über 50%. Das Gemeindegebiet weist eine grosse Heterogenität auf. Köniz besteht aus verschiedenen Ortsteilen, die sowohl städtischen Charakter wie auch ländlichen Charakter haben. Die Gemeinde ist Mitglied im Schweizer Netzwerk altersfreundlicher Städte des Schweizerischen Städteverbands und bereitet derzeit auf Basis einer parlamentarischen Motion eine Antragsstellung für das Programm Socius der Age-Stiftung<sup>10</sup> vor.

Die Interviews fanden in Köniz mit dem zuständigen Fachstellenleiter des Bereichs Alter und Gesundheit der Gemeinde Köniz (G1P1) und auf Hinweis des Fachstellenleiters mit der Präsidentin des Vereins Senioren Köniz (G1P2) sowie der Geschäftsleiterin von Spitex Köniz (G1P3) statt.

---

<sup>8</sup> Siehe unter <https://pszh.ch/fuer-organisationen/dienstleistungen-fuer-gemeinden/altersbeauftragte/>, zuletzt überprüft am 16.8.2019.

<sup>9</sup> Siehe Jahresbericht und Jahresrechnung PS ZH 2018, online verfügbar unter <https://pszh.ch/ueber-uns/aktuelles-und-publikationen/jahresberichte>, zuletzt überprüft am 5.9.2019.

<sup>10</sup> Das Programm Socius 2 der Age-Stiftung dauert von 2019 - 2023 und richtet sich an Gemeinden und Regionen, die Unterstützungssysteme für zu Hause lebende ältere Menschen gestalten wollen, siehe unter <https://www.programmsocius.ch>, zuletzt geprüft am 16.9.2019.

### **Alterskonzept und Fachstelle der Gemeinde**

Die Gemeinde Köniz hat im Jahr 2014 Arbeiten zur Aktualisierung des bisherigen Alterskonzepts aus dem Jahr 2007 aufgenommen. Dazu wurde in einem ersten Schritt eine Bevölkerungsumfrage bei allen Einwohnerinnen und Einwohnern ab 63 Jahren durchgeführt, welche durch den Verein Senioren Köniz initiiert wurde. Diese stiess auf ein unerwartet hohes Interesse und konnte eine hohe Rücklaufquote von 40% verzeichnen (Ryter und Martin 2015). 2016 fanden sodann auf Basis dieser Umfrage weitere Gespräche und Workshops mit der Bevölkerung statt, um einzelne Themen vertiefter abzuklären. Diese wurden in einem Bericht dokumentiert und gemeinsam von der Gemeinde und dem Verein Senioren Köniz finanziert (Martin und Ryter 2016). Auf Basis dieser Grundlagen erarbeitete die Verwaltung das aktuelle Konzept für eine altersfreundliche Gemeinde Köniz 2025 unter Beizug der verschiedenen Organisationen sowie interessierter Verwaltungsstellen. Das Konzept wurde im Juni 2018 vom neu gewählten Gemeinderat verabschiedet und vom Parlament wohlwollend zur Kenntnis genommen (Gemeinde Köniz, Direktion Bildung und Soziales 2018). Das Altersleitbild behandelt sechs strategische Themen – Versorgungssicherheit, Wohnen, Mobilität, Information und Beratung, Migrationsbevölkerung, Ressourcen älterer Menschen und Generationen – die einen starken Bezug zu den Tätigkeitsfeldern der Altershilfe aufweisen. Das Leitbild sieht einen konkreten Massnahmen- und Umsetzungsplan vor; eine Evaluation ist für 2024 geplant. Finanzen zur Umsetzung von Massnahmen werden im Rahmen der jährlichen Budgetprozesse bewilligt. Koordiniert werden die Arbeiten vom Leiter der Fachstelle für Alter, Jugend und Integration der Gemeinde. Er verfügte in den letzten Jahren im Bereich Alter nur über begrenzte Ressourcen, da mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung 2011 die Verantwortung für den Bereich der Alterspflege auf den Kanton überging. Dies führte auf Ebene der Gemeinde zur Streichung von Stellen. Mittlerweile setzt sich in der Gemeinde die Auffassung durch, dass trotz dieser Aufgabenverschiebung vielfältige Aufgaben im Bereich Alter in der Zuständigkeit der Gemeinde verbleiben. Deshalb wurde zur Umsetzung des aktuellen Alterskonzepts neu die Stelle einer/s Altersbeauftragten mit 60 Stellenprozenten geschaffen.

### **Lokales Netzwerk**

Die Alters- und Gesundheitskonferenz bildet das zentrale Netzwerk, über welches sich die verschiedenen Akteure zweimal jährlich austauschen und vernetzen. Die Konferenz wird von der Gemeinde einberufen und vom zuständigen Gemeinderat geleitet. Daneben bestehen zahlreiche informelle Kontakte zwischen den verschiedenen Akteuren. Als Hauptakteure des lokalen Netzwerkes wurden von den Gesprächspartnern der Verein Senioren Köniz, Spitex Köniz sowie Logiplus genannt. Dabei handelt es sich für die Gemeinde um wichtige Partner, die bei aktuellen Vorhaben zur Mitarbeit eingeladen werden. Aber auch die Aktivitäten von Seiten der Kirchengemeinden sowie die Dienstleistungsangebote von Pro Senectute und dem Roten Kreuz werden von den Gesprächspartnern erwähnt. Insgesamt besteht in Köniz ein grosses Leistungsangebot, an dem zahlreiche Akteure beteiligt sind. Die Gemeinde ist aus historischen Gründen stark mit den Pflegeanbietern Logiplus und Spitex verbunden, da sie vor der Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 selbst Leistungsverträge abschloss. Der heutige Verein Seni-

oren Köniz vertritt die Interessen der älteren Bevölkerung und zählt aktuell rund 500 Mitglieder. Er führt auch selbst zahlreiche Veranstaltungen durch. Der Verein ist aus dem früheren Altersheimverein, vormals Träger der Seniorenheime, dem Seniorclub sowie dem politisch ausgerichteten Senioren-Forum hervorgegangen.

### **Aktuelle Situation und Entwicklungsvorhaben**

Die Entwicklungen im Bereich der Alterspflege und der sich abzeichnende Fachkräftemangel beschäftigen die lokalen Akteure auch weiterhin sehr stark. Neubau und Sanierung von Pflegeheimen, die Pflegefinanzierung und die aktuellen Entwicklungen auf kantonaler Ebene sind regelmässig Gegenstand der Alters- und Gesundheitskonferenz, da die Gemeinde ihre Interessen beim Kanton vertreten möchte. Aus Sicht der Gemeinde besteht auf lokaler Ebene im Bereich der Kommunikation der Altershilfe-Angebote Handlungsbedarf. Ausserdem sieht man im Bereich der älter werdenden Migrationsbevölkerung grosse Herausforderungen auf die Gemeinde zukommen. Die Aktivierung von Jungpensionierten und Freiwilligen, Mobilität im Alter, altersgerechter und günstiger Wohnraum, die Erreichbarkeit von älteren Menschen in den ländlichen Teilen der Gemeinde, Einkaufsmöglichkeiten, medizinische Versorgung (Hausärzte) sowie die Gefahr der Vereinsamung sind weitere zentrale Themen, die in den Interviews genannt wurden.

Nachbarschaftshilfe und die Freiwilligenarbeit sind Themen, die mit dem neuen Leitbild fokussiert werden und auf die das Parlament mit zwei Vorstössen reagiert hat: Eine bereits überwiesene Motion<sup>11</sup> fordert die Einführung eines Zeitgutschriftenmodells in Orientierung am Modell des Vereins KISS, der verschiedene lokale und regionale Initiativen unter einem gemeinsamen Dach vereint.<sup>12</sup> Ein weiterer politischer Vorstoss fordert die Gemeinde auf, sich für die Mitarbeit am Programm Socius 2 der Age-Stiftung zu bewerben, um die Nachbarschaftshilfe auszubauen. Sowohl Parlament wie Gemeinderat verweisen in den Beratungen auf Köniz als «Caring Community», die zusammenhält und füreinander sorgt.<sup>13</sup>

Die Gemeinde Köniz verfügt mit dem aktuellen Leitbild über eine umfassende Alterspolitik mit einem Schwergewicht in der Altershilfe. Die Rolle des Kantons in der Alterspflege und in der Altershilfe wird von den Gesprächspartnern genannt. Die Steuerungsimpulse des Kantons wie inhaltliche Vorgaben, Unterstützungs- und Vernetzungsangebote sind deutlich wahrnehmbar. Die lokalen Verantwortungsträger schätzen zugleich die Vernetzung mit anderen Gemeinden und Akteuren in fachlichen Netzwerken.

---

<sup>11</sup> 1809 Motion (Mitte-Fraktion) „Zeitvorsorge in der Gemeinde Köniz“. Die Motion wurde in der Parlaments-sitzung vom 12. November 2018 behandelt und als erheblich erklärt.

<sup>12</sup> <https://www.kiss-zeit.ch/index.php/genossenschaften.html>, zuletzt geprüft am 17.8.2019.

<sup>13</sup> Behandlung am 19. August 2019 im Gemeinderat: [https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/15434/2019-08-19\\_T10\\_V1908\\_Socius-2.pdf](https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/15434/2019-08-19_T10_V1908_Socius-2.pdf), zuletzt geprüft am 5.9.2019.

### 5.3.2 Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen

#### **Einführung**

Im Berner Seeland haben sich die drei ländlichen Gemeinden Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen im Altersbereich zusammengeschlossen, ein gemeinsames Alterskonzept erarbeitet und die Stelle einer Altersbeauftragten geschaffen. Die Gemeinden liegen geografisch zwischen Bern und Biel, wobei Lyss die nächstliegende grössere Gemeinde ist. Die Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden beträgt zwischen 2'600 und 3'400 Personen. Der Altersanteil der Bevölkerung liegt zwischen 17 und 18%. Damit haben die Gemeinden im gesamtschweizerischen Vergleich eine eher jüngere Bevölkerung, wobei der Anstieg der älteren Bevölkerung in den nächsten 20 - 30 Jahren stark zunehmen wird. Darauf reagieren die Gemeinden mit ihrem aktuellen Altersleitbild 2019, welches in einem intensiven Prozess zwischen 2017 und 2018 erarbeitet und von den Gemeinderäten der drei Gemeinden im März 2019 verabschiedet wurde.

Die Interviews wurden mit der Altersbeauftragten der drei Gemeinden und auf Vermittlung der Altersbeauftragten (G2P1) mit der Regionalleitung von Spitex Seeland (G2P2) sowie einer Vertreterin der reformierten Kirchengemeinde Rapperswil-Bangerten (G2P3) geführt.

#### **Gemeinsames Alterskonzept der drei Gemeinden und Fachstelle**

Da die drei Gemeinden in einem Gemeindeverbund bereits erfolgreich beim Seniorenzentrum Schüpfen kooperierten, beschlossen sie, ihre Kooperation auch im Bereich der Altershilfe weiterzuführen. 2005 wurde auf Verlangen des Kantons Bern ein erstes Alterskonzept erarbeitet und die Stelle eines/r Altersbeauftragten geschaffen. Die Neubesetzung der Stelle der Altersbeauftragten und die Aufforderung des Kantons betreffend Aktualisierung des Alterskonzepts (GEF 2016) führten 2016 zur Durchführung einer Standortbestimmung und Überprüfung des bestehenden Leitbildes. Die Überarbeitung wurde für notwendig gehalten und von den politisch Verantwortlichen mitgetragen sowie vom Kanton finanziell unterstützt.<sup>14</sup> Gleichzeitig konnte die Hilfe einer Fachperson für Gemeinwesenarbeit von Pro Senectute für die Vorbereitung einer Bevölkerungsbefragung in Anspruch genommen werden. In einem intensiven Prozess wurden freiwillige Befragerinnen und Befrager rekrutiert, die insgesamt 140 ältere Personen in den drei Gemeinden bezüglich ihrer Bedürfnisse und Ideen für eine altersfreundliche Gemeinde befragten. Dabei wurde ein grosser Effort geleistet, um in allen drei Gemeinden und den 29 verstreut liegenden Dörfern der Gemeinden Gespräche zu führen. Die Ergebnisse wurden gebündelt, ausgewertet und in verschiedenen Workshops diskutiert sowie in Form von Visionen und Massnahmen priorisiert. Das im März 2019 von den Gemeinderäten verabschiedete und sodann publizierte Altersleitbild enthält sechs Handlungsfelder, wovon vor allem die ersten beiden sowie die letzten beiden Handlungsfelder die Ziele und Massnahmen im Bereich der Altershilfe beschreiben:

- Breite Auseinandersetzung mit dem Thema Alter (Aktualisierung Altersleitbild)
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt und solidarische Gemeinschaft

---

<sup>14</sup> Für eine Aktualisierung des Altersleitbildes erhalten die Gemeinden einen Beitrag von zwei Franken pro Einwohnerin oder Einwohner im Alter von 65+ (GEF 2016, S. 55).

- Wohnen und Lebensräume
- Mobilität
- Unterstützung der Gesundheit im Alter und der selbstbestimmten Lebensführung
- Information und Koordination

Zur Umsetzung des Leitbildes sind jährliche Schwerpunkte geplant, wobei im laufenden Jahr das Thema «Information und Koordination» und im nächsten Jahr das Thema «Mobilität» bearbeitet wird.<sup>15</sup>

### **Lokales Netzwerk**

In Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen besteht ein breites und gut abgestütztes Akteur-Netzwerk, welches aus der Altersbeauftragten, dem Seniorenrat, den unterschiedlichen Dienstleistungsanbietern, den Kirchen und selbstorganisierten Gruppen besteht. Austausch und Kooperation erfolgen direkt zwischen den verschiedenen Akteuren. Gleichzeitig besteht eine Vernetzung und Kooperation der einzelnen Akteure mit der Altersbeauftragten der drei Gemeinden, die ein zentrales Bindeglied darstellt. Ein erstes Netzwerktreffen aller Akteure fand im Zuge der Präsentation des Altersleitbildes statt. Solche Treffen sollen nun regelmässig – mindestens einmal pro Jahr – wiederholt werden, was von den befragten Akteuren begrüsst wird.

Die ehrenamtlich tätige Altersbeauftragte der drei Gemeinden, die jährlich eine Aufwandsentschädigung für 150 Stunden erhält, wird von einem sechsköpfigen Seniorenrat unterstützt, dessen Mitglieder von den jeweiligen Gemeinden für die Dauer einer Legislatur bestimmt werden. Koordination und Vernetzung, Umsetzung des Altersleitbildes, Öffentlichkeitsarbeit und Anlaufstelle für die Bevölkerung sind die zentralen Aufgaben der Altersbeauftragten. Die Ansprechpartner auf der politischen Ebene sind die zuständigen Gemeinderäte sowie die Kultur- bzw. Sozialkommissionen in den drei Gemeinden. Mit den politischen Stellen wird ein regelmässiger Austausch mindestens einmal jährlich angestrebt.

### **Aktuelle Situation und Entwicklungsvorhaben**

Die Gesprächspartner sind der Meinung, dass man in den Gemeinden gut alt werden kann. Schwierig kann die Situation von Personen mit wenig finanziellen Mitteln sein, von alleinstehenden Personen, von älteren Menschen, die sozial nicht vernetzt sind und keine ÖV-Anbindung haben. Demgegenüber steht ein vielseitiges Unterstützungs- und Versorgungsangebot in allen Tätigkeitsfeldern der Altershilfe und eine hohe Bereitschaft der Bevölkerung, sich freiwillig zu engagieren. Defizite sind allerdings bezüglich Bekanntheit und Nutzung der Angebote festzustellen. Die bestehenden Angebote wurden deshalb in einem «Wegweiser zum gut älter werden (2019)» dargestellt, der aktuell verbreitet wird. Weiter sind verschiedene Vorhaben und ein Ausbau der Unterstützungsangebote in Planung. Darüber hinaus besteht ein enger Kontakt zwischen der Altersbeauftragten und dem zuständigen Regionalzentrum von Pro Senectute, dem Programm «Zwäg ins Alter» von Pro Senectute<sup>16</sup> sowie der Regionalvertretung

---

<sup>15</sup> Eine Sammlung von möglichen Umsetzungsmassnahmen wurde den beteiligten Akteuren als internes Arbeitsdokument zur Verfügung gestellt (G2P1).

<sup>16</sup> <https://be.prosenectute.ch/de/zwaeg-ins-alter.html>, zuletzt geprüft am 17.8.2019.

von Spitex Seeland. Gespräche werden auch mit dem Roten Kreuz hinsichtlich der Ausweitung des Fahrdienstes geführt. Die Kirchengemeinden sind ihrerseits dabei, ihre Kooperationen zu verstärken, um ihr Angebot in der Altershilfe auszuweiten.

Was die von Seiten der Altersbeauftragten gesteuerte Umsetzung des Altersleitbildes anbetrifft, sind nun jährlich verschiedene Arbeitsschwerpunkte geplant. Im laufenden Jahr wird das Thema «Information und Koordination zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der besseren Bekanntmachung der Angebote» bearbeitet. Für das nächste Jahr ist eine Auslegeordnung zum Thema Mobilität in all seinen Schattierungen geplant (individuelle Mobilität, soziale Vernetzung, ÖV etc.). Darüber hinaus soll verstärkt in die regionale Kooperation investiert werden via ein bestehendes informelles Netzwerk der Altersbeauftragten sowie ein Netzwerk der Gemeinden in der Region Seeland. Eine Antragsstellung beim Programm Socius der Age-Stiftung wurde hingegen verworfen, da mit der Fertigstellung des Altersleitbildes gerade ein aufwändiger Entwicklungsprozess abgeschlossen wurde.

### **5.3.3 Illnau-Effretikon**

#### **Einführung**

Die Stadt Illnau-Effretikon liegt zwischen Winterthur und Zürich und gehört mit rund 17'000 Einwohnern zu den mittelgrossen Städten im Kanton Zürich. Der Anteil der älteren Bevölkerung liegt derzeit bei knapp 20%. Die Stadt verfügt über eine gute Infrastruktur und ÖV-Anbindung, das Alters- und Pflegezentrum liegt in der Stadtmitte. 2016 erfolgt die Eingemeindung von Kyburg mit verschiedenen Weilern. Die Stadt verfügt über eine aktive Alterspolitik und ein umfassendes Alterskonzept, welches in den letzten Jahren erneuert wurde. Interviews wurden mit der Altersbeauftragten der Stadt und auf Hinweis der Altersbeauftragten (G3P1), mit dem bis 2019 amtierenden Präsidenten des Seniorennetzwerkes Lebensphase 3 (G3P2) sowie der ehrenamtlichen Ortsvertretungsleitung von Pro Senectute (G3P3) geführt.

#### **Alterskonzept der Gemeinde und Fachstelle**

Die Stadt Illnau-Effretikon verfügte bereits in den Jahren 2008 – 2015 über ein Alterskonzept. Die Aktualisierung war in der abgelaufenen Legislatur eines der Ziele des Stadtrates. Die Arbeiten dazu wurden 2013 an die Hand genommen. Verschiedene Organisationen, die lokale Ortvertretung von Pro Senectute, das Seniorennetzwerk Lebensphase 3, der Besuchsdienst, die beiden Kirchengemeinden, die Wohnbaugenossenschaft, die lokale Spitex und das Alterszentrum wirkten an der Erarbeitung mit. Diese Akteure und Institutionen bilden sogleich den Kern des lokalen Netzwerkes. Die Bevölkerung wurde im Rahmen einer Stadtwerkstatt im Juni 2013 eingeladen, ihre Vorstellung von einer altersfreundlichen Stadt einzubringen. Zudem erfolgte eine externe Fachberatung durch Prof. François Höpflinger vom Zentrum für Gerontologie der Universität Zürich. Sieben Handlungsfelder werden für eine alters- und generationenfreundliche Stadt postuliert, wobei alle Handlungsfelder starke Bezüge zur Altershilfe aufweisen:

- Wohnen und Älterwerden
- Lebensgestaltung, Unterstützung im Alltag
- Freiwilliges Engagement im Seniorenbereich

- Mobilität und Sicherheit
- Generationensolidarität, intergenerationelle Aktivitäten
- Gesundheitsförderung und Prävention
- Beratung, Information und Triage.

Nachdem der Schwerpunkt des ersten Konzepts auf dem stationären Bereich und der Erweiterung des stationären Alterszentrums lag, wurde mit dem neuen Konzept auf die Schaffung von alternativen Wohnformen (z.B. Gemeinschaftswohnungen, Gruppen mit Betreuung) fokussiert. In den nächsten Jahren soll nun der Fokus auf die Unterstützungssysteme gelegt werden, die ein Leben in den eigenen vier Wänden auch im höheren Alter ermöglichen.

Das am 19. November 2015 vom Stadtrat verabschiedete Konzept (Stadt Illnau-Effretikon, 2015) umfasst neben dem Alterskonzept 2016-2023 (Teil I) auch ein Konzept zur Pflegeversorgung (Teil II). Beide Teile sind klar voneinander getrennt. Mit dem Konzept Pflegeversorgung erfüllt die Stadt die gesetzlichen Vorgaben des Kantons im Bereich der Alterspflege, welcher von den Gemeinden eine Bedarfsplanung, die Einrichtung einer Informations- und Beratungsstelle sowie ein umfassendes Versorgungsangebot im ambulanten und stationären Bereich fordert (vgl. Ziffer 5.2.2). Das Konzept Pflegeversorgung wurde dem Kanton vorgelegt und von diesem bewilligt. Insgesamt ergibt sich mit beiden Konzepten ein umfassender Ansatz der Alterspolitik. Die Zuständigkeiten dafür sind bei der Fachverantwortlichen für Alter und Gesundheit angesiedelt, die die Altersbeauftragte der Stadt ist. Diese hat ein Stellenpensum von 80%, wobei ein grosser Teil des Pensums auf den Pflegebereich und die Pflegefinanzierung entfällt. Im Altersbereich übernimmt sie die Koordination des lokalen Netzwerkes, ist Anlaufstelle für die Bevölkerung, führt Beratungen und Hausbesuche durch, vernetzt sich nach aussen und erarbeitet innerhalb der Verwaltung Vorlagen zu Händen des Stadtrats. Die Altersbeauftragte hat für laufende Kosten, Beratungsaufwände und die Ausrichtung von Finanzhilfen an lokale Organisationen ein Budget zur Verfügung, über welches sie verfügen kann. Sie hat insgesamt einen grossen Handlungsspielraum, ist innerhalb der Verwaltung aber weitestgehend auf sich alleine gestellt, weshalb der fachliche Austausch mit anderen Altersbeauftragten von Bedeutung ist.

Dem Alterskonzept ist im Gegensatz zum Konzept Pflegeversorgung kein Umsetzungsplan mit konkreten Massnahmen beigelegt. Es handelt sich um einen strategischen Gesamtrahmen, der Orientierung bietet, aber zugleich eine gewisse Offenheit im Hinblick auf die Konzeption und Umsetzung von einzelnen Projekten gewährleistet. Mittels eines regelmässigen Reportings informiert die Altersbeauftragte den Stadtrat jährlich über den Umsetzungsstand der Massnahmen. Zur Beratung von aktuellen Anliegen gibt es einen Altersplanungsausschuss des Stadtrats, der aus drei Stadträten besteht, und bei dringlichen Geschäften kurzfristig einberufen werden kann.

### **Lokales Netzwerk**

Den Kern des lokalen Netzwerkes im Bereich der Altershilfe bilden das Seniorennetzwerk Lebensphase 3, die lokale und ehrenamtlich geleitete Ortsvertretung von Pro Senectute sowie die beiden Kirchengemeinden. Diese Anbieter erbringen ein grosses Angebot für Seniorinnen und

Senioren zur Alltagsgestaltung in den Bereichen Bildung, Bewegung und Kultur, welches fast ausschliesslich von Freiwilligen getragen wird. Weiter sind im Bereich der Besuchs- und Fahrdienste zwecks Koordination Zusammenschlüsse von mehreren Organisationen entstanden. Daneben kann die Bevölkerung auch Angebote des Pro-Senectute-Dienstleistungszentrums Winterthur nutzen, insbesondere im Bereich Sozialberatung.

Die Vertretung der Anliegen der älteren Bevölkerung erfolgt durch das Seniorennetzwerk Lebensphase 3, welches mittlerweile seit über 30 Jahren besteht. In den letzten Jahren ist das Netzwerk stark gewachsen, von 200 auf heute 600 Mitglieder. Mit städtischer Hilfe bietet es finanzielle Unterstützung und Räumlichkeiten für selbstorganisierte Gruppen und Initiativen aus der Bevölkerung. So sind zahlreiche Kultur-, Bildungs- und Bewegungsangebote entstanden, die rege in Anspruch genommen werden. Um das als Verein organisierte Netzwerk gut mit anderen Organisationen zu verzahnen und ein Konkurrenzdenken zu vermeiden, sind im Vorstand Delegierte aller Dienstleistungsanbieter sowie die Stadt vertreten. Somit stellt das Netzwerk eine Besonderheit dar; es ist einerseits eine Vernetzungsplattform für die verschiedenen Dienstleistungsanbieter und verfügt andererseits gleichzeitig über eine «Bottom-up-Organisation» via die verschiedenen selbstorganisierten Gruppen. Auf Betreiben der Stadt wurden in den letzten Jahren auch andere Zusammenschlüsse von Dienstleistungsanbietern formalisiert. So wurde zur Koordination der Besuchsdienste, welche von Pro Senectute sowie den beiden Kirchengemeinden angeboten werden, eine Dachstruktur in Form einer einfachen Gesellschaft gegründet. Weiter besteht zwischen Pro Senectute und Lebensphase 3 eine Zusammenarbeitsvereinbarung. Die Stadt schliesst mit beiden Organisationen wiederum Leistungsvereinbarungen ab und richtet Finanzhilfen aus. Der SRK-Fahrdienst ist ebenfalls Bestandteil des lokalen Unterstützungsangebots, jedoch nicht mehr in der Lage, die stetig steigende Nachfrage alleine zu decken. Deshalb bietet auch Lebensphase 3 einen Fahrdienst an, der mittlerweile die gleiche Grösse erreicht hat. Sozialberatung, Treuhanddienste und Rentenverwaltung wird hauptsächlich von Pro Senectute abgedeckt. Somit bestehen enge Verflechtungen zwischen den verschiedenen Akteuren. Die Stadt ist dabei ein zentraler Steuerungsakteur. Formalisierte Austauschgefässe, die von Seiten der Stadt vorbereitet und einberufen werden sind der grosse Runde Tisch zur Altersarbeit auf der strategischen Ebene sowie der kleine Runde Tisch auf Fachebene. Die befragten Gesprächspartner sehen sich in einem hohen Masse in die lokale Governance der Altersarbeit eingebunden. Nach aussen ist die Altersbeauftragte vor allem mit anderen Altersbeauftragten verschiedener Zürcher Gemeinden in selbstorganisierten regionalen und kantonalen Netzwerken vernetzt.

### **Aktuelle Situation und Entwicklungsvorhaben**

Die befragten Akteure kommen insgesamt zu einer positiven Einschätzung. Die Gesprächspartner vertreten die Meinung, dass für jedes Alter ein Angebot besteht und in verschiedenen Bereichen (z.B. bei alternativen Wohnformen) Projekte in den letzten Jahren stark vorangetrieben wurden. Aus Sicht der Stadtverwaltung führt das grosse Unterstützungsangebot allerdings dazu, dass es verschiedene Ansprechpersonen, Überschneidungen und Schnittstellen zwischen den Angeboten gibt. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass es für betagte Menschen oft schwer ist, aus eigener Initiative auf die zuständigen Stellen zuzugehen und die nötige Hilfe zu

finden. Dies wird erschwert, wenn die Orientierung in einem grossen Angebot fehlt. Es stellt sich aus Sicht der Altersbeauftragten deshalb die Frage, wie der Zugang zur Beratung und Hilfe verbessert werden kann. Gleichzeitig sollte überprüft werden, ob es Verbesserungsbedarf bei der Zusammenarbeit und Koordination gibt, ob Lücken im Angebot bestehen und wie die Triage und Abläufe verbessert werden könnten. Zur Durchführung einer Analyse plant die Stadt die Antragsstellung beim Programm Socius 2 der Age-Stiftung. Aus Sicht der Altersbeauftragten würde die Projektumsetzung im Rahmen des Netzwerkes der Age-Stiftung nebst den zusätzlichen Finanzen auch aufgrund anderer Aspekte einen Mehrwert bieten: Die Einbindung in ein solches Programm eröffnet Austauschmöglichkeiten und ist eine Chance, sich nach aussen zu präsentieren, was sich wiederum positiv auf das interne Netzwerk auswirken könnte. Schliesslich besteht ein klar definierter Projektrahmen und somit ein gewisser Druck, ergebnisorientiert zu arbeiten.

Ein weiteres Entwicklungsvorhaben ist die räumliche Verortung einer zukünftigen Anlaufstelle für Altersfragen in der Stadt. Diese soll zukünftig im Parterre des geplanten Neubaus neben dem Stadthaus angesiedelt und damit besser und niederschwelliger zugänglich sein. Entsprechende Beschlüsse des Stadtrates liegen bereits vor.

Als weitere Herausforderungen für die Altersarbeit betonen die Gesprächspartner die Gewährleistung der sozialen Teilhabe bis ins hohe Alter, die Unterstützung von alleinstehenden Menschen und von jenen, die unterstützungsbedürftig sind, aber Hilfe ablehnen. Weitere Themen sind die Versorgung der Aussenquartiere sowie die Freiwilligenarbeit. Da die wichtigsten Dienstleistungen in der Stadt auf Freiwilligenarbeit basieren, äussern alle Gesprächspartner die Sorge, auch in Zukunft genügend Freiwillige zu finden. So wird es einerseits als notwendig erachtet, Freiwilligenarbeit an die Lebensgestaltung der Aktiven anzupassen und umzustrukturieren. Andererseits wird gewarnt, «Freiwillige nicht zu überfordern». «Es muss in Kauf genommen werden, dass gewisse Sachen unvollkommen sind (G3P2)». Weiter wird die Anerkennung der Freiwilligenarbeit als sehr wichtig erachtet. Auch in diesem Handlungsfeld wurden von Seiten des Stadtrats bereits Weichenstellungen vorgenommen. Er genehmigte die Unterstützung eines Projektvorhabens der gemeinnützigen Gesellschaft des Bezirkes Pfäffikon, das den Aufbau einer unabhängigen Fachstelle für Freiwilligenarbeit plant, die Vereine und Institutionen unterstützt, die auf Freiwillige angewiesen sind.<sup>17</sup>

Schliesslich wird auch auf den Arbeitskräftemangel und die Fluktuationen im Pflegebereich hingewiesen, was die Verantwortlichen stark beschäftigt. Deshalb sind auch Pilotprojekte im Gange, beispielsweise betreffend den Einsatz digitaler Technologien wie die Überwachung der Wohnung durch Sensoren, um im Notfall schnell reagieren zu können. Neben den verschiedenen Entwicklungsprojekten ist aus Sicht der Altersbeauftragten auch der Erhalt von Bestehendem und die Pflege der Netzwerke sehr wichtig und mit hohen Aufwendungen verbunden.

---

<sup>17</sup> Siehe unter <https://www.ilef.ch/neuigkeit/fachstelle-fuer-freiwilligenarbeit>, zuletzt geprüft am 16.9.2019.

### 5.3.4 Bauma

#### **Einführung**

Bauma ist eine ländliche Gemeinde im Kanton Zürich im oberen Tösstal mit den Teilortschaften Bauma, Saland und Sternenberg und hat knapp 5'000 Einwohner. Der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen beträgt aktuell 16%. Innert der nächsten 25 Jahren wird ein starker Zuwachs der älteren Bevölkerung erwartet. Die Gemeinde Bauma war in den letzten Jahren sehr stark mit dem Umbau des gemeindeeigenen Alterszentrums sowie des Hallenbads beschäftigt. Die Aktivitäten im Altersbereich fokussierten bisher auf die ambulante und stationäre Alterspflege. 2018 entschied sich der Gemeinderat, die Entwicklung eines Alterskonzepts an die Hand zu nehmen und für eine externe Begleitung finanzielle Mittel bereitzustellen. In Bauma wurden Interviews mit der zuständigen Ressortverantwortlichen der Gemeinde für Altersfragen (G4P1) sowie auf Hinweis dieser mit einer Vertreterin der Kirchengemeinde geführt (G4P2).

#### **Alterskonzept der Gemeinde und Fachstelle**

Bauma erfüllt die Mindestanforderungen des Kantons Zürich im Bereich der Pflege und hat Anfang 2012 ein Versorgungskonzept im Pflegebereich erstellt, eine Bedarfsanalyse durchgeführt sowie eine Informations- und Beratungsstelle benannt. Die ambulante sowie stationäre Versorgung wird durch die Spitex und das gemeindeeigene Alters- und Pflegeheim Bändler sichergestellt. Dieses wird nach einer umfassenden Renovation in den nächsten Monaten wiedereröffnet und enthält zukünftig auch Tagesstrukturen für Demenzkranke. Weitere private Heime ergänzen die Versorgungslandschaft. Die lokale, gemeinnützige Spitex kooperiert mit den Spitex-Organisationen in Wald und Bäretswil. Ein Konzept für den Bereich der Altershilfe bestand bisher nicht. Die zuständige Gemeinderätin (Ressort Gesellschaft) hat nun nach Beschluss des Gemeinderats und auf Anregung von Gemeindegliedern entsprechende Schritte in die Wege geleitet. Im Sommer wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Organisationen (Frauenverein, beide Kirchengemeinden, Altersheime, Spitex, Vertretungen der verschiedenen Ortsteile) eingesetzt sowie ein Beratungsauftrag an eine Fachperson von Pro Senectute vergeben. Ende August 2019 fand ein öffentlicher Anlass für die Bevölkerung statt. Alle über 50-Jährigen waren dazu eingeladen. An diesem Anlass sollten die Hinweise und Anregungen aus der Bevölkerung zu fünf verschiedenen Themenblöcke aufgenommen werden: Gesundheit, Pflege, Betreuung und Entlastung; Wohnen, Mobilität und Sicherheit im öffentlichen Raum; gesellschaftlicher Zusammenhalt und Freiwilligenengagement; Information und Koordination. Auf Basis der Diskussionsergebnisse soll ein Entwurf des Alterskonzepts erarbeitet und mit der Arbeitsgruppe diskutiert werden. Die endgültige Version wird sodann dem Gemeinderat vorgelegt. Insgesamt stehen für die Erarbeitung des Alterskonzepts 20'000 Fr. zur Verfügung. Innerhalb der Gemeindeverwaltung sind aktuell nur begrenzte Ressourcen zur Kontaktpflege und Koordination von Aktivitäten im Altersbereich vorhanden, da die zuständige Ressortleiterin in Teilzeit ein weites Themenspektrum abdeckt. Für eine Vernetzung mit Altersbeauftragten von anderen Gemeinden oder die Teilnahme an fachlichen Netzwerken bleibt deshalb keine Zeit. Erste Überlegungen zielen deshalb auch in Richtung der

Schaffung einer Stelle eines/einer Altersbeauftragten, die als Anlaufstelle für Anliegen der Bevölkerung dienen könnte und Vernetzungs- sowie Koordinationsaufgaben übernehmen könnte. Eine solche Stelle müsste aber mit einem kleinen Pensum auskommen.

### **Lokales Netzwerk**

Das lokale Netzwerk im Bereich der Altershilfe besteht vor allem aus ehrenamtlich tätigen Frauen und Freiwilligen die über den gemeinnützigen Frauenverein sowie die beiden Kirchengemeinden organisiert sind und im Rahmen verschiedener Aktivitäten kooperieren. Seniorennachmittage, Ausflüge, Mittagstische und Besuchsdienste gehören zum Angebotspektrum. Aktivitäten im Bereich Gesundheitsförderung wie Bewegungsangebote werden vom Turnverein oder im Hallenbad der Gemeinde Bauma angeboten. Die Spitex organisiert einen Mahlzeitendienst, daneben ist auch der Rotkreuzfahrdienst fest in Bauma verankert. Pro Senectute ist zwar bekannt; inwieweit die Angebote des Dienstleistungszentrums Wetzikon von der Bevölkerung genutzt werden, ist aber nicht bekannt. Im Bereich Sozialberatung ist der Sozialdienst der Gemeinde eine wichtige Auskunftsource. An die Freiwilligentätigkeiten des gemeinnützigen Frauenvereins leistet die Gemeinde finanzielle Beiträge. Darüber hinaus werden die kirchlichen Gruppierungen von den Kirchen finanziell unterstützt. Die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren ist informeller Art. Regelmässige und etablierte Netzwerktreffen fanden bisher nicht statt.

### **Aktuelle Situation und Entwicklungsvorhaben**

Die Gesprächspartnerinnen gehen insgesamt von einer hohen Lebensqualität und guten Lebenssituation der älteren Bevölkerung in der Gemeinde Bauma aus. Es werden jedoch in den Gesprächen verschiedene Bereiche genannt, in denen Entwicklungsbedarf besteht. Betreuer und zentrumsnaher Wohnraum für ältere Menschen, die einsam sind oder nicht mehr in ihrer eigenen Wohnung bleiben können, fehlt. Bedauert wird auch, dass die Alterszentren an den Rändern der Gemeinde liegen und mittels ÖV schlecht erschlossen sind. Derzeit laufen deshalb Versuche mit einem Ruftaxi.

Neben der wichtigen professionellen Versorgung im Bereich der ambulanten Pflege durch die Spitex werden derzeit fast alle übrigen Freizeit- und Betreuungsangebote in freiwilliger Arbeit organisiert. Hier besteht die Sorge, auch in Zukunft genügend Freiwillige zu finden. Weiter fehlt es an Unterstützungs- und Weiterbildungsmassnahmen für die freiwilligen Helferinnen und Helfer. So sind diese teilweise im Rahmen der Besuchsdienste mit schwierigen Situationen konfrontiert. Eine professionelle Anlaufstelle könnte in solchen Fällen Rat und Unterstützung bieten. Auch im Bereich der pflegenden Angehörigen besteht ein Mangel an Unterstützungs- und Entlastungsangeboten. Diese kommen bei Pflegesituationen oft an Grenzen. Es besteht dann die Schwierigkeit, sich einzugestehen, dass man Hilfe benötigt sowie diese dann auch zu finden. Mit der Erarbeitung eines Alterskonzepts hat die Gemeinde Bauma nun die Weichen gestellt, um diese Herausforderungen anzugehen.

## **6 Analyse und Auswertung des empirischen Materials**

Nach der Darstellung der untersuchten Fallgemeinden gilt es nun, im Folgenden eine analysierende und vergleichende Gegenüberstellung anhand der Forschungsfragen sowie eine Überprüfung der Arbeitshypothesen vorzunehmen. Dazu wird unter Ziffer 6.1 zur Beantwortung der Forschungsfragen des Frageblocks 1 zuerst ein Vergleich der lokalen Governance-Netzwerke vorgenommen. Unter Ziffer 6.2 folgt sodann die Auswertung der Einflüsse der Mehrebenen-Steuerung (Forschungsfragen des Frageblocks 2). Schliesslich erfolgt unter Ziffer 6.3 zur Beantwortung der Forschungsfragen des Frageblocks 3 die Analyse der Steuerungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit der lokalen Netzwerke unter Berücksichtigung der im theoretischen Teil identifizierten Erfolgs- und Einflussfaktoren.

### **6.1 Vergleich der lokalen Governance-Netzwerke**

Betrachtet man die lokalen Governance-Netzwerke in der Altershilfe in den vier untersuchten Standorten, so fällt auf, dass diese in drei von vier Gemeinden ausgeprägt sind. Es liegen in diesen Gemeinden fundierte Planungs- und Strategiegrundlagen (Alterskonzepte) vor, welche unter Einbezug der Bevölkerung sowie verschiedener Stakeholder entwickelt wurden und durch die politische Ebene abgestützt sind. Es bestehen informelle und formalisierte Netzwerk- und Kooperationsstrukturen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Die Gemeinden übernehmen eine Koordinationsrolle und stellen dafür Ressourcen bereit. Somit bestehen Gemeinsamkeiten, es lassen sich bei einer genaueren Betrachtung auch Unterschiede identifizieren.

#### **6.1.1 Gesicherte Grundlagen (Alterskonzepte)**

Bei der Analyse der Ausarbeitungsprozesse der Alterskonzepte fällt auf, dass alle Gemeinden sehr sorgfältig und systematisch vorgegangen sind, Fachexpertise beigezogen haben, die Bedürfnisse der Bevölkerung abgefragt sowie auf eine breite Abstützung des Konzepts bei den verschiedenen Organisationen und verwaltungsinternen Stellen geachtet haben. Der partizipative Erarbeitungsprozess wie auch die daraus hervorgegangenen und durch die politischen Instanzen bewilligten Alterskonzepte bilden eine fundierte Basis für die lokale Governance und werden von den beteiligten Akteuren in den Interviews positiv beurteilt.

Dem Einbezug der älteren Bevölkerung wurde in Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen sowie in Köniz der grösste Stellenwert eingeräumt. Befragungen wurden in einem mehrstufigen Prozess mittels unterschiedlicher Methoden vorgenommen. Dabei erfolgte auch der Einbezug der verschiedenen privaten Akteure. In Illnau-Effretikon wurden Anregungen aus der Bevölkerung eher punktuell aufgenommen. Hier waren vor allem die lokalen Netzwerkmitglieder intensiv in die Erarbeitung des Alterskonzepts involviert. In Bauma ist der Entwicklungsprozess noch laufend.

Tabelle 3: Vorgehen zur Ausarbeitung der Alterskonzepte

Erarbeitungsschritte	Köniz	Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen	Illnau-Effretikon	Bauma (laufend)
Intensiver Einbezug der Bevölkerung	X	X		
Punktuelle Einbezug der Bevölkerung			X	X
Fachberatung, Nutzung von Grundlagen	X	X	X	X
Arbeitsgruppen mit privaten Akteuren, Verwaltungsstellen	X	X	X	X
Politische Beschlüsse Alterskonzepte	X	X	X	Noch ausstehend

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an die geführten Interviews (vgl. Anhang 8)

### 6.1.2 Inhaltliche Ausgestaltung der Alterskonzepte

Nimmt man eine inhaltliche Analyse der drei bestehenden Alterskonzepte<sup>18</sup> vor, so fällt auf, dass die Alterskonzepte nach verschiedenen Handlungsfeldern und Schwerpunkten gegliedert sind und in umfassender Weise Aspekte behandeln, die den Lebensalltag von älteren Menschen betreffen. Die Ziele und Themen der Altershilfe wie selbstständige Lebensgestaltung, soziale Kontakte, Betreuung, Beratung und Information nehmen dabei einen wichtigen Stellenwert ein. Daneben werden auch weitere Themen wie Mobilität, Wohnen, Sicherheit und gesellschaftlicher Zusammenhalt, Solidarität sowie Austausch zwischen den Generationen behandelt. Somit verfolgen die Gemeinden mit ihren Alterskonzepten einen ganzheitlichen Politikansatz. In Bezug auf die inhaltliche Struktur ähneln sich die Konzepte. Es kann daraus geschlossen werden, dass in den Bevölkerungsbefragungen in allen Gemeinden ähnliche Anliegen genannt wurden und sich die Gemeinden beim Verfassen der Alterskonzepte an fachlichen Grundlagen orientierten. Allerdings bestehen auch Unterschiede. Es ist erkennbar, dass die Gemeinden verschiedene Themen priorisieren oder einzelne Themen auf unterschiedliche Art auslegen. So hat beispielsweise Illnau-Effretikon ein differenziertes Stufenmodell im Bereich Wohnen entwickelt und mit verschiedenen Betreuungs- und Pflegeangeboten kombiniert. In Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen wird das Thema Wohnen stärker in Verbindung mit der Wohnumgebung und dem Zugang zu Einkaufs- und Begegnungsmöglichkeiten diskutiert. Köniz beschreibt un-

<sup>18</sup> Köniz, Grossaffoltern/Rapperswil/Schüpfen, Illnau-Effretikon haben Alterskonzepte. In Bauma ist ein Konzept derzeit in Entwicklung und konnte deshalb nicht in die Auswertung einbezogen werden.

ter dem Titel «Versorgungssicherheit» verschiedene freiwillige und professionelle Betreuungsangebote sowie die Versorgung im Bereich Medizin und Pflege. Illnau-Effretikon und Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen thematisieren ähnliche Themen unter den Schlagwörtern «Autonomie», «Lebensführung» und «Lebensgestaltung von älteren Menschen». Die Themen Informationen, Beratung und Koordination sind in den Städten differenzierter als in den ländlichen Gemeinden dargestellt. Auf das Thema der Migrationsbevölkerung nimmt einzig Köniz Bezug.

Tabelle 4: Inhaltliche Handlungsfelder der lokalen Alterskonzepte im Vergleich

Themen	Köniz	Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen	Illnau-Effretikon
Wohnen	Wohnen im Alter mit Dienstleistungen	Lebensräume, Wohnumgebung	Wohnformen, Betreuung und Pflege
Selbstständigkeit und Selbstbestimmung im Alltag	Versorgungssicherheit: Hilfe vor Ort, Dienstleistungen zum Erhalt der Autonomie, Gemeinschaftspraxen, Pflegeplätze	Unterstützung der Gesundheit und der selbstbestimmten Lebensführung: ambulante Dienste, Entlastung für Angehörige	Lebensgestaltung, Unterstützung im Alltag: Bildung, Bewegung, Kultur, Familien- und Nachbarschaftshilfe, Raum zu Eigenaktivität
Information, Beratung, Koordination	Informationsmittel, Anlauf- und Triagestelle, Vernetzung Anbieter und gemeinsame Projekte	Wegweiser zum gut älter werden, Vernetzung und Koordination der Anbieter	Unterschiedliche Beratungsformen, Niederschwelligkeit, Vernetzung und Koordination der Anbieter
Mobilität und Sicherheit	Verkehr, hindernisfreier öffentlicher Raum, Fahrdienste, Schutz vor Kriminalität, Sport- und Bewegung	ÖV, Fahrdienst, gefahrlos im Dorf bewegen, hindernisfreie öffentliche Einrichtungen	Verkehr, persönliche Sicherheit, finanzielle Sicherheit
Gesundheitsförderung und Prävention			Stärkung der gesundheitlichen Ressourcen, Ernährung, Bewegung
Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Generationen	Freiwilligenarbeit, Ressourcen älterer Menschen nutzen, Austausch unter den Generationen	Freiwilliges Engagement und Nachbarschaftshilfe, generationenübergreifende Projekte	Generationensolidarität, intergenerationelle Aktivitäten, freiwilliges Engagement im Seniorenbereich
Spezifische Zielgruppen	Migrationsbevölkerung		

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Alterskonzepte der untersuchten Gemeinden

Anhand der inhaltlichen Ausgestaltung der Alterskonzepte ist einerseits der relativ grosse Handlungsspielraum der Gemeinden erkennbar, andererseits spiegeln sich darin auch die Steuerungseinflüsse anderer Akteure (vgl. Ziffer 6.2).

### 6.1.3 Netzwerk- und Kooperationsstrukturen

Betrachtet man die Netzwerkstrukturen der vier Gemeinden, fällt auf, dass diese vor allem in den beiden Städten Köniz und Illnau-Effretikon institutionalisiert sind und seit längerem bestehen. Die Netzwerke werden auf der strategischen Ebene durch die zuständigen Gemeinde- bzw. Stadträte präsiert. Illnau-Effretikon hat zusätzlich zur Vernetzungsstruktur auf der strategischen Ebene einen Runden Tisch auf der Fachebene eingerichtet. Diese Differenzierung ist in Köniz (noch) nicht erfolgt. In den beiden ländlichen Gemeinden sind die bestehenden Netzwerkstrukturen informeller Art und noch nicht gefestigt. Innerhalb des Gemeindeverbands Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen haben Netzwerktreffen der im Altersbereich aktiven Organisationen und Institutionen bereits stattgefunden, an welchen sich die Akteure bereitwillig beteiligen. In Bauma stehen die Prozesse noch am Anfang. Gemäss den geführten Interviews schätzen die befragten Akteure in allen untersuchten Gemeinden die bestehenden Netzwerke und erachten diese als nützlich, um den Überblick über die verschiedenen Angebote und die zuständigen Personen zu behalten sowie um sich zu aktuellen Themen und Steuerungsfragen auszutauschen. In allen Gemeinden werden Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur Bearbeitung von aktuellen Entwicklungsvorhaben eingesetzt.

Was die Kooperationsbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren anbelangt, bestehen gemäss den geführten Interviews einzig in der Stadt Illnau-Effretikon formalisierte Kooperationsvereinbarungen zwischen verschiedenen Akteuren der Altershilfe und unter Beteiligung der Stadt sowie Leistungsvereinbarungen zwischen der Stadt und einzelnen Anbietern. Der Kooperationsgedanke ist stark ausgeprägt. Es kann entsprechend auf eine enge Verflechtung der privaten und öffentlichen Akteure und somit auf eine enge Zusammenarbeit der Akteure bei der Steuerung der Altershilfe geschlossen werden. Die Situation an den übrigen Standorten ist hingegen durch informelle Kooperationen geprägt.

Tabelle 5: Vergleich der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen (Formalisierungsgrad)

<i>Netzwerke und Kooperationen</i>	<i>Köniz</i>	<i>Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen</i>	<i>Illnau-Effretikon</i>	<i>Bauma</i>
Institutionalisierte Netzwerke (strategische Ebene)	Alters- und Gesundheitskonferenz		Grosser Runder Tisch Altersarbeit	
Institutionalisierte Netzwerke (Fachebene)			Kleiner Runder Tisch Altersarbeit	
Informelle Netzwerke		Akteurs-Netzwerk Altershilfe		

Formalisierte Kooperationsvereinbarungen	Zwischen einzelnen Akteuren		Lebensphase 3 – Pro Senectute, Besuchsdienst	
Informelle Kooperationen	Verschiedene Akteure	Verschiedene Akteure	Verschiedene Akteure	Verschiedene Akteure
Ad-hoc-Arbeitsgruppen	Umsetzung Projektvorhaben	Umsetzung Projektvorhaben	Umsetzung Projektvorhaben	Erarbeitung Alterskonzept
Leistungsvereinbarungen mit private Akteuren			Stadt mit verschiedenen Organisationen	

*Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an die geführten Interviews (vgl. Anhang 8)*

#### 6.1.4 Öffentliche Akteure: Ressourcen, Rolle und Stellung in den Netzwerken

Zum Zeitpunkt der Untersuchung verfügt nur die Stadt Illnau-Effretikon über eine hauptamtliche Altersbeauftragte, die mit 80% sowohl für die Pflegeversorgung wie auch Beratungen und die Koordinationsarbeit im Bereich der Altershilfe zuständig ist. In Köniz wurden die altersspezifischen Themen in den letzten Jahren vom Fachstellenleiter Jugend, Integration und Alter neben anderen Aufgaben mitbetreut. Gemeinderat und Parlament haben trotz Sparmassnahmen in anderen Bereichen die Stelle des/der Altersbeauftragten zur Umsetzung des aktuellen Alterskonzepts mit einem Stellenpensum von 60% bewilligt. Im Gemeindeverbund im Berner Seeland fungiert eine pensionierte Fachperson als Altersbeauftragte und erhält dafür eine Entschädigung auf Stundenbasis. In Bauma werden die Altersfragen in Teilzeit von der für Gesellschaftsfragen zuständigen Gemeinderätin betreut. Ob mit dem derzeit in Erarbeitung befindlichen Alterskonzept zukünftig auch die Funktion einer/s Altersbeauftragten geschaffen wird, ist offen. In allen vier Gemeinden geben die Verantwortlichen an, mit den bestehenden personellen Ressourcen an ihre Grenzen zu stossen, wobei in Köniz die entsprechenden Schritte zum Ausbau von Ressourcen bereits in die Wege geleitet wurden. Was die Sachressourcen zur Umsetzung von Massnahmen angeht, unterliegen diese den jährlichen Budgetbeschlüssen der zuständigen politischen Gremien. Einzig die Altersbeauftragte in der Stadt Illnau-Effretikon gibt an, über ein zusätzliches jährliches Budget zu verfügen, z.B. für die Unterstützung von Organisationen oder für die Durchführung von Veranstaltungen, für externe Beratung oder Dankesessen für Freiwillige. Die angespannte finanzielle Situation der Gemeinden wird in allen Interviews angesprochen, weshalb eine gewisse Unsicherheit besteht, welche der geplanten Massnahmen in Zukunft tatsächlich realisiert werden können.

Schliesslich ist zu bemerken, dass an den beiden Untersuchungsstandorten Illnau-Effretikon sowie Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen mit hauptamtlich bzw. ehrenamtlich tätigen Altersbeauftragten, die Arbeit der beiden Altersbeauftragten von den übrigen Akteuren in hohem Masse geschätzt werden und die beiden Altersbeauftragten über hervorragende Qualifikationen sowie eine grosse Erfahrung in der Alterspflege und Altersarbeit verfügen und damit

eine prägende Rolle für die kommunale Alterspolitik und die Koordination der lokalen Netzwerke einnehmen. Beide Altersbeauftragten legen zudem grossen Wert auf den regelmässigen Austausch mit den zuständigen politischen Gremien.

Tabelle 6: Zuständigkeiten, Ressourcen und Strukturen auf Seiten der Gemeinden

Thema	Köniz	Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen	Illnau-Effretikon	Bauma
Personelle Ressourcen / Hoheit über finanzielle Ressourcen	Fachstellenleiter bearbeitet das Thema Altersfragen mit kleinem Pensum, Stelle der/des Altersbeauftragten (60%) ab Herbst 2019	Altersbeauftragte ehrenamtlich tätig (Entschädigung für 150 h jährlich + 50 h für Alterskonzept	Hauptamtliche Altersbeauftragte (80% für Altershilfe und Pflegeversorgung) und Sachmittel in Höhe von 30'000 Fr.	Gemeinderätin (Ressort Gesellschaft) bearbeitet mit kleinem Pensum Altershilfe
Finanzierung von Massnahmen	Jährliche Budgetbeschlüsse des Parlaments zur Umsetzung von Massnahmen	Jährliche Budgetbeschlüsse Gemeinde zur Umsetzung von Massnahmen	Jährliche Budgetbeschlüsse des Stadtrats zur Umsetzung von Massnahmen	Jährliche Budgetbeschlüsse Gemeinderat zur Umsetzung von Massnahmen
Wichtige politische Gremien / Ausschüsse		Kultur- und Jugend- bzw. Alterskommissionen der drei Gemeinden	Planungsausschuss Stadtrat Alterspolitik	

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an die geführten Interviews (vgl. Anhang 8)

### 6.1.5 Private Akteure: Ressourcen, Rolle und Stellung in den Netzwerken

An allen Untersuchungsstandorten stellen selbstorganisierte Seniorengruppen und Freiwilligenorganisationen wichtige Akteure der lokalen Altershilfe dar. Vor allem in den beiden Städten Köniz und Illnau-Effretikon verfügen die beiden Seniorenorganisationen Verein Senioren Köniz sowie das Seniorennetzwerk Lebensphase 3 über eine stabile Mitgliederbasis und eine breite Verankerung in der Bevölkerung. Beide Vereine sind in den letzten Jahren stark gewachsen, nachdem Wandlungs- und Erneuerungsprozesse abgeschlossen wurden. Die Seniorenorganisationen vertreten die Anliegen der älteren Bevölkerung gegenüber der Gemeinde, und sie sind zugleich wichtige Dienstleistungsanbieter in den Bereichen Kultur, Bildung, Sport und Bewegung. In beiden Organisationen ist das grosse ehrenamtliche Engagement von Präsidenten und Präsidentinnen sowie Vorstandsmitgliedern spürbar. Auch wenn die Aktivitäten der Senioren Köniz bereits beeindruckend sind, ist das Seniorennetzwerk Lebensphase 3 in der Stadt Illnau-Effretikon noch einen Schritt weiter. Die dargebotene Angebotspalette übersteigt das übliche Mass. Dies dürfte der Organisation und Philosophie des Vereines zu verdanken sein: Lebensphase 3 wird von der Stadt mitgetragen und ist in der Bevölkerung sehr breit verankert. Alle Dienstleistungsanbieter der Stadt sind in den Vorstandsstrukturen des Vereins vertreten.

Der Verein kann somit selbstorganisierten Gruppen oder Einzelpersonen, die aus eigener Initiative Angebote organisieren, Räumlichkeiten und Finanzen zur Verfügung stellen. In den Interviews wird diese von «Unten-nach-oben-Organisation» als zentrales Erfolgskriterium hervorgehoben. Zudem gelingt es dem Verein Lebensphase 3 aufgrund seiner Ausrichtung und Strukturen, die jüngeren Seniorengenerationen ab 65 Jahren anzusprechen (G3P1, G3P2). Die Senioren Köniz erachten dies als Herausforderung (G1P2). Auch in Schüpfen et al. besteht ein Seniorenrat, es handelt sich dabei jedoch um Delegierte, die von den drei Gemeinden ernannt werden. Die dort bestehenden selbstorganisierten Seniorengruppen lassen sich gemäss Auskunft der Altersbeauftragten nur bedingt in das lokale Netzwerk einbinden (G2P1). Darüber hinaus bestehen in Illnau-Effretikon mit der ehrenamtlich organisierten Ortsvertretung von Pro Senectute sowie in Bauma mit dem gemeinnützigen Frauenverein zwei Organisationen, die wichtige Beiträge im Bereich der Altershilfe leisten. Sowohl die reformierte wie auch die katholische Kirchengemeinde werden an allen vier Untersuchungsstandorten ebenfalls als wichtige Akteure im Bereich der Altershilfe genannt, ebenso der Fahrdienst des SRK.

Was die professionell erbrachten Dienstleistungsangebote von Pro Senectute anbetrifft, sind die zuständigen Regionalstellen im Kanton Bern gut mit den beiden untersuchten Gemeinden vernetzt und Teil der lokalen Netzwerkstrukturen. Insbesondere die Altersbeauftragte von Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen kooperiert eng mit den zuständigen Pro-Senectute-Stellen (Regionalstelle in Biel und Lyss, Programm Zwäg ins Alter) und möchte die Angebote stärker in den drei Gemeinden bekannt machen und verankern (G2P1). Zwischen den Verantwortlichen der beiden untersuchten Zürcher Gemeinden und den zuständigen Dienstleistungszentren von Pro Senectute im Kanton Zürich (Wetzikon und Winterthur) bestehen hingegen keine direkten Kooperationsbeziehungen. Für die Stadt Illnau-Effretikon ist die lokale Ortsvertretung von Pro Senectute die zentrale Ansprechpartnerin (G3P1). Es gibt Hinweise, dass die nationalen Altersorganisationen mit regionalen und lokalen Unterstrukturen ihren eigenen Funktionslogiken und einer Top-Down-Struktur unterliegen. Die innerhalb dieser Organisationen bestehenden Ziele und Vorgaben können sich je nach Standort förderlich oder hinderlich auf lokale Kooperationen auswirken.

Die öffentliche Spitex wird in allen Untersuchungsstandorten als wichtiger Partner genannt. Die Versorgungsleistungen im Bereich der ambulanten Alterspflege strahlen auch auf die Altershilfe aus, da die Spitex neben den Pflegeleistungen auch hauswirtschaftliche Leistungen sowie Beratungsleistungen erbringt und pflegende Angehörige unterstützt. Sie geniesst eine hohe Anerkennung und ist aufgrund des Fachwissens, der vorhandenen Praxiserfahrungen und Bevölkerungskontakte für die Gemeinden ein wichtiger Ansprech- und Kooperationspartner. Die interviewten Spitex-Verantwortlichen aus dem Kanton Bern betonen die Wichtigkeit der lokalen Vernetzung und Zusammenarbeit. In den Gesprächen vermitteln sie eine hohe Kompetenz, Innovations- und Veränderungsbereitschaft. Dies wird aufgrund des im Kanton Bern vorherrschenden Spardrucks sowie der Konkurrenz durch Private auch als zwingend angesehen (G1P3, G2P3).

Auch zu den stationären Einrichtungen unterhalten die Gemeindeverantwortlichen aller vier Untersuchungsstandorte enge Kontakte. Ihre Angebote strahlen in den Bereich der Altershilfe aus. Teilweise bieten die stationären Einrichtungen Beratung, Tagestrukturen, Wohnen mit

Dienstleistungen oder Mahlzeitendienste an oder es bestehen Überlegungen, entsprechende Angebote zu schaffen. In allen Gemeinden basiert ein grosser Teil der Angebote der Altershilfe auf Freiwilligenarbeit.

Tabelle 7: Vergleich der privaten Akteure in den vier untersuchten Gemeinden

Akteure	Köniz	Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen	Illnau-Effretikon	Bauma
Selbstorganisierte mitgliederbasierte Seniorenverbände	Senioren Köniz		Seniorennetzwerk Lebensphase 3	
Weitere lokale Freiwilligenorganisationen			Pro Senectute Ortsvertretung	Gemeinnütziger Frauenverein
Kirchen	Beide Kirchengemeinden	Beide Kirchengemeinden	Beide Kirchengemeinden	Beide Kirchengemeinden
Professionelle Altersorganisationen	Pro Senectute Regionalstelle Liebefeld, SRK	Pro Senectute Regionalstelle Biel / Lyss, SRK	Pro Senectute Dienstleistungszentrum Winterthur, SRK	Pro Senectute Dienstleistungszentrum Wetzikon, SRK
Ambulante Pflege	Öffentliche Spitex, private Anbieter	Öffentliche Spitex, private Anbieter	Öffentliche Spitex, private Anbieter	Öffentliche Spitex, private Anbieter
Stationärer Bereich	Logiplus	Seniorenzentrum Schüpfen	Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen	Alters- und Pflegeheim Böndler

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an die geführten Interviews (vgl. Anhang 8)

### 6.1.6 Entwicklungsvorhaben

Vor allem in den beiden Städten bestehen grössere Entwicklungsvorhaben, die politisch abgestützt sind bzw. politisch initiiert wurden. In Köniz betrifft dies die Entwicklung eines Modells zur Zeitvorsorge zur Anerkennung von freiwilligen Unterstützungs- und Pflegeleistungen sowie die Antragsstellung im Rahmen des Socius-Programms der Age-Stiftung im Bereich Nachbarschaftshilfe. Auch die Stadt Illnau-Effretikon möchte sich zur Mitarbeit im Socius-Programm bewerben. Gleichzeitig hat der Stadtrat bereits die Verlegung der Anlaufstelle für Altersfragen (Verbesserung der Zugänglichkeit) sowie den Aufbau einer Fachstelle für Freiwilligenarbeit genehmigt. In Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen liegt der Fokus auf der Umsetzung des Alterskonzepts, was verschiedenen Kooperationsvorhaben sowie thematische Schwerpunkte (z.B. Mobilität) beinhaltet. In Bauma bleibt abzuwarten, welche Inhalts- und Schwerpunktsetzung im Rahmen des Alterskonzepts vorgenommen wird.

### 6.1.7 Stadt-Land-Vergleich und Kantonsvergleich

Zusammenfassend lässt sich im Stadt-Land-Vergleich festhalten, dass sowohl städtische wie auch ländliche Gemeinden über fundierte Planungsgrundlagen und Strategien verfügen, die sich im Kern auf die Altershilfe fokussieren. Die Städte verfügen im Unterschied zu den ländlichen Gemeinden über etablierte und formalisierte Netzwerkstrukturen, etablierte Seniorenorganisationen und hauptamtliche Ressourcen in der Verwaltung. Die Ressourcen der ländlichen Gemeinden sind hingegen begrenzt und die Strukturen (noch) nicht gefestigt. Engagierte Einzelpersonen, Seniorenorganisationen, Kirchengemeinden und professionelle Organisationen sind an allen Standorten von hoher Bedeutung für das Funktionieren der Governance-Netzwerke.

In den Städten bestehen verschiedene komplexere Entwicklungsvorhaben, die politisch abgestützt oder initiiert sind. Sowohl Städte wie auch Gemeinden müssen Ressourcen in die Weiterentwicklung der Netzwerkstrukturen, in die Beziehungspflege mit den verschiedenen Akteuren, in die Bearbeitung aktueller Herausforderungen und in den Erhalt des bestehenden Angebots investieren. Im Vergleich der beiden Städte scheint Illnau-Effretikon aktuell insgesamt über bessere Voraussetzungen zu verfügen. Es bestehen sehr enge Verflechtungen zwischen der Stadt und den verschiedenen privaten Akteuren. Die Kooperationen sind formalisiert und auf Dauer angelegt und weisen gemäss Interviewaussagen einen hohen Funktionsgrad auf. Dabei nimmt die Stadt eine zentrale Rolle ein (G3P1, G3P2, G3P3). Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass im Kanton Zürich die Verhältnisse klar sind. Die Stadt Illnau-Effretikon ist sowohl in der Altershilfe wie auch in der Alterspflege hauptzuständig und kann auf keine bzw. nur begrenzte Unterstützung durch den Kanton zählen. Im Fall Köniz deuten die Interviewaussagen darauf hin, dass nach der Aufgabenneuverteilung im Bereich der Alterspflege zwischen Kanton und Gemeinde im Jahr 2011 die Gemeinde ihre Rolle in der Alterspolitik neu finden musste. Noch heute nehmen die bestehenden Netzwerkstrukturen und Institutionen des Pflegebereichs eine wichtige Rolle ein. Mit dem neuen Altersleitbild und der Rekrutierung einer Altersbeauftragten hat die Gemeinde Köniz aber mittlerweile die Weichen in Richtung der notwendigen Weiterentwicklung gestellt.

Im Vergleich der ländlichen Gemeinden zeigt sich am Beispiel Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen, dass auch kleinere Gemeinden mit wenig Ressourcen dank engagierter Personen, durch die Aktivierung der bestehenden Potenziale und mit Unterstützung des Kantons sowie von fachlichen Netzwerken eine moderne und zukunftsweisende Alterspolitik entwickeln können. In Bauma stehen solche Entwicklungen noch am Anfang. Die Gemeinde ist dabei weitestgehend auf sich selbst gestellt und kann nicht auf die Unterstützung des Kantons oder auf vom Kanton unterstützte private Organisationen setzen.

Im Kantonsvergleich ist sichtbar, dass die beiden Berner Gemeinden über fundierte Grundlagen, aktuelle Altersleitbilder und lokale Governance-Netzwerke verfügen. Gleichzeitig ist die enge Verzahnung mit den Steuerungsvorgaben und unterstützenden Angeboten des Kantons spürbar. Im Kanton Zürich verfügt nur die Stadt Illnau-Effretikon über ein umfassendes Alterskonzept, welches sie aus eigener Kraft entwickelt hat. Die Gemeinde Bauma beschränkte sich bisher auf ihren Pflichtteil gemäss der kantonalen Verfassung, nämlich die Sicherstellung der

Pflegeversorgung und unternimmt aktuell erste Schritte im Hinblick auf die Entwicklung eines Alterskonzepts für den Bereich der Altershilfe.

### **6.1.8 Überprüfung der Arbeitshypothesen**

In Bezug auf die formulierten Arbeitshypothesen (H 1.1, H 1.2) gilt festzuhalten, dass die privaten Akteure, wie angenommen, auf der lokalen Ebene eine zentrale Rolle übernehmen und die Gemeinden in hohem Masse von den privaten Organisationen abhängig sind, was die Bereitstellung eines breitgefächerten Unterstützungsangebots für ältere Menschen anbetrifft. Allerdings sind es im Rahmen der lokalen Governance-Netzwerke nicht in erster Linie die vom Bund subventionierten professionellen Altersorganisationen, sondern die in freiwilliger Arbeit getragenen Seniorenorganisationen, Frauenvereine und Kirchengemeinden, die wichtige Ansprechpartner der Gemeinden sind. Die Abhängigkeit beruht auf Gegenseitigkeit, da auch die Freiwilligenorganisationen in der Regel auf die finanzielle Unterstützung durch die Gemeinden angewiesen sind und von den Beratungs-, Werbe- und Koordinationsmassnahmen der Gemeinden profitieren. Die professionellen und von Seiten des Bundes subventionierten Organisationen sind zwar ebenfalls wichtige Partner, indem sie das lokale Unterstützungsangebot ergänzen. Sie haben in den lokalen Netzwerken aber nur zum Teil tragende Rollen. Dies dürfte daran liegen, dass sie durch die Top-Down-Steuerung organisationsinternen Funktionslogiken unterliegen, weshalb sie auf die Erbringung der vom Bund subventionierten Leistungen fokussiert sind und gemäss den Vorgaben und Schwerpunkte der Kantonalverbände agieren.

## **6.2 Einflüsse und Interdependenzen mit der Mehrebenen-Steuerung**

In diesem Abschnitt geht es um die Analyse der Steuerungsaktivitäten von Bund, Kantonen und privaten Akteuren und die Beantwortung der Frage, welchen Einfluss diese auf die Ausgestaltung der lokalen Governance sowie das vor Ort verfügbare Unterstützungsangebot haben und welchen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Akteuren bestehen.

### **6.2.1 Steuerungsimpulse des Bundes und der von ihm unterstützten privaten Organisationen**

Der Bund zielt mit seinen Finanzhilfen auf die Bereitstellung eines professionellen Unterstützungsangebots in der Altershilfe (Sozialberatung, Kurse zur Förderung von Selbstständigkeit und Autonomie) und das Management von Freiwilligenaktivitäten (Entlastungs- und Besuchsdienste). Darüber hinaus leistet er unterstützende Beiträge mittels der Finanzierung von Koordinations-, Grundlagen- und Entwicklungsarbeiten. Gemäss den in den Leistungsverträgen mit nationalen Organisationen vereinbarten Wirkungszielen will der Bund damit auf integrierte Versorgungsangebote in den Gemeinden hinwirken. Die Steuerungsaktivitäten adressieren sich direkt an die privaten Organisationen auf nationaler Ebene und strahlen somit nur in indirekter Weise auf die Kantone sowie die lokalen Governance-Netzwerke aus. In den geführten Interviews werden zwar verschiedene Themen und Aspekte angesprochen, die auf die Steuerungsaktivitäten des Bundes via die Subventionsverträge mit privaten Organisationen zurückzuführen sind (Bezeichnung der subventionierten Kurse, Reporting von Leistungen, Spendenaufrufe,

Nutzung von Grundlagen); dabei handelt es sich aber oftmals um Nebenaspekte. Den Gesprächspartnern sind die genauen Zusammenhänge mehrheitlich nicht bekannt. Dies verwundert nicht. Für die Gemeinden ist vor allem relevant, wie die vom Bund subventionierten Organisationen auf kantonaler, regionaler bzw. lokaler Ebene agieren. Dabei fällt auf, dass der SRK-Fahrdienst in allen Gemeinden zum Standardangebot zählt, das SRK als Koordinatorin des freiwilligen Unterstützungsangebots in den lokalen Netzwerken aber nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die professionellen Dienstleistungen von Pro Senectute werden in erster Linie Top-down auf der kantonalen und regionalen Ebene bereitgestellt. Es ist deshalb an den Gemeinden, diese Leistungen zu aktivieren, zu bewerben und Pro Senectute in den lokalen Strukturen einzubinden. Dabei ist auch von Bedeutung, wie die kantonalen Pro-Senectute-Organisationen strukturiert sind und welche Steuerungsfunktion der Kanton gegenüber ihnen verfolgt. Im Kanton Zürich bestehen neben regionalen Dienstleistungszentren auch ehrenamtliche Ortsvertretungen. Letztere sind in der Stadt Illnau-Effretikon Kooperationspartner der Gemeinde, in Bauma ist die lokale Ortsvertretung von Pro Senectute derzeit vakant<sup>19</sup>. Zu den regionalen Dienstleistungszentren Wetzikon und Winterthur von Pro Senectute bestehen von Seiten der beiden Zürcher Gemeinden keine oder nur lose Verbindungen. Weiter fällt auf, dass gemäss Interviewausagen und den Ergebnissen von Bevölkerungsumfragen in den Berner Gemeinden die Angebote von Pro Senectute nur zum Teil bekannt sind. Die interviewten Personen weisen darauf hin, dass Angebote wichtig sind, die am Wohnort der älteren Menschen erbracht werden, insbesondere wenn es sich um vulnerable Personen handelt. Zudem herrscht die Meinung vor, dass sich Pro Senectute vor allem an Personen im vierten Lebensalter richtet. Das Fazit fällt somit gemischt aus: Die Steuerungseinflüsse des Bundes und der von ihm unterstützten Organisationen sind wahrnehmbar, es ergibt sich jedoch kein klares Bild oder Muster. Die Daten deuten darauf hin, dass es sehr wichtig ist, wie die Angebote lokal integriert sind und von den Gemeinden bzw. Kantonen abgerufen und gesteuert werden.

### 6.2.2 Steuerungsimpulse Kantone

Gemäss dem föderalistischen Staatsaufbau wirken sich die Steuerungsimpulse der Kantone am direktesten auf die Gemeinden und die lokalen Governance-Aktivitäten aus. Dies zeigt sich auch im Bereich der Altershilfe sowie im Vergleich der Steuerungsaktivitäten des Kantons Bern mit dem Kanton Zürich. Der Kanton Bern betreibt seit über 20 Jahren eine aktive Steuerung der Alterspolitik und Altershilfe, die in den grossen Linien auf Kontinuität setzt. Der Kanton zielt mit seinen Steuerungsaktivitäten auf die Ausarbeitung und regelmässige Aktualisierung von kommunalen Alterskonzepten gemäss definierten Mindeststandards. Entsprechende Steuerungsaktivitäten hat er in den letzten 10 - 15 Jahren intensiviert. Mittlerweile konnte der Kanton mittels einer Kombination von inhaltlichen Vorgaben, finanziellen Anreizen, der Durchführung von Pilotprojekten, fachlichen Grundlagen und einem kontinuierlichen Monitoring erreichen, dass nahezu alle Berner Gemeinden über Alterskonzepte verfügen und diese regelmässig aktualisieren. Der Kanton entwickelt in seinen Altersberichten zudem klare Vorstellungen, was die

---

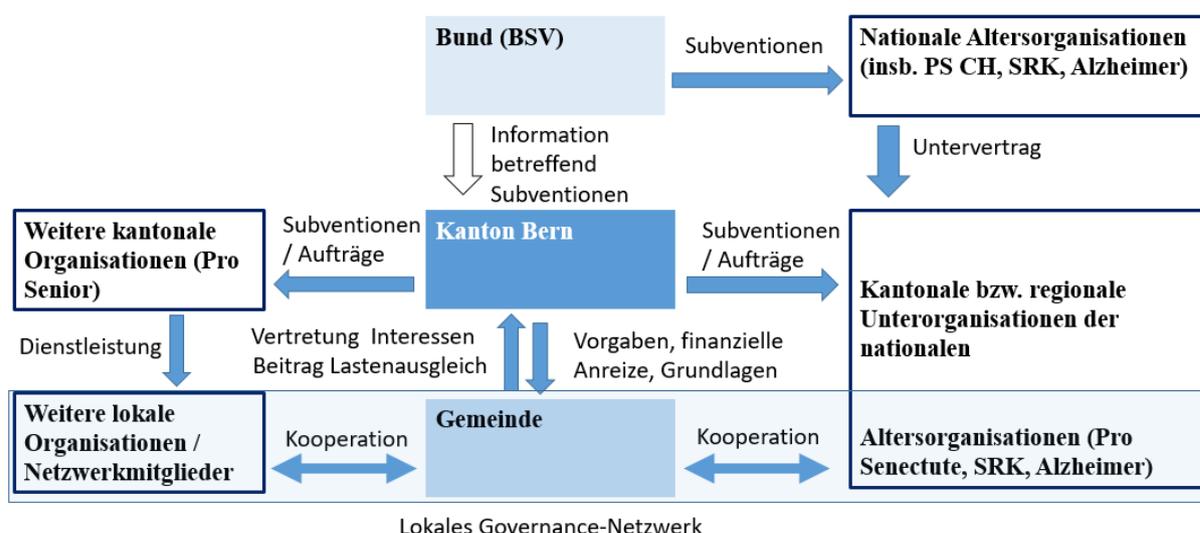
<sup>19</sup> <https://pszh.ch/ortsvertretung/bauma/#>, zuletzt geprüft am 13.9.2019.

Rolle der Gemeinden in der Alterspolitik bzw. in der Altershilfe anbetrifft. Neben der Beeinflussung der konzeptionellen Grundlagen sowie der lokalen Governance-Strukturen schliesst der Kanton zudem mit den regionalen Pro-Senectute-Organisationen und dem Kantonalverband des SRK Leistungsverträge ab. Er verstärkt damit die Finanzhilfen des Bundes und setzt zudem mit kantonalen Programmen (z.B. Zwäg ins Alter, Alter und Migration) eigene Schwerpunkte.

Auch wenn auf Seiten der Berner Gemeinden ein grosser Gestaltungsspielraum besteht, wird aus den Gesprächen deutlich, dass die kantonalen Richtungsvorgaben für die befragten Gemeindeverantwortlichen eine hohe Verbindlichkeit haben (G1P1, G2P1). Gleichzeitig werden die unterstützenden Leistungen des Kantons (Finanzhilfen, Vernetzungsanlässe) geschätzt und in Anspruch genommen. Vor allem für kleinere Gemeinden mit begrenzten Ressourcen sind diese Unterstützungsmassnahmen von hoher Bedeutung, wie sich am Beispiel Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen zeigt.

Auch der Kanton Zürich verfolgt eine kontinuierliche Linie im Bereich der Altershilfe indem er auf Steuerungsaktivitäten verzichtet. In seinen Regierungsratsbeschlüssen verweist er auf die Zuständigkeit der Gemeinden sowie auf die Eigenverantwortung der Bürger und Bürgerinnen. Somit bestehen im Kanton Zürich klare Verhältnisse. Die Zuständigkeiten für strategische wie operative Arbeiten liegen bei den Gemeinden. In welcher Weise eine Gemeinde in der Altershilfe tätig wird, liegt in ihrer eigenen Verantwortung. Möglicherweise wirken sich die Steuerungsvorgaben des Kantons in der Alterspflege (Erarbeitung von Konzepten, Bezeichnung von Informations- und Beratungsstellen) zumindest indirekt auf die Altershilfe aus. Die jüngsten Beschlüsse des Regierungsrats zum Aufbau einer unabhängigen Plattformorganisation im Bereich Demenz haben noch keine Ausstrahlungskraft auf die Gemeinden entwickelt (vgl. Ziffer 5.2.2). Somit ergeben sich hinsichtlich der Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe durch Bund, Kantone und Gemeinden für den Kanton Bern sowie den Kanton Zürich zwei unterschiedliche Modelle:

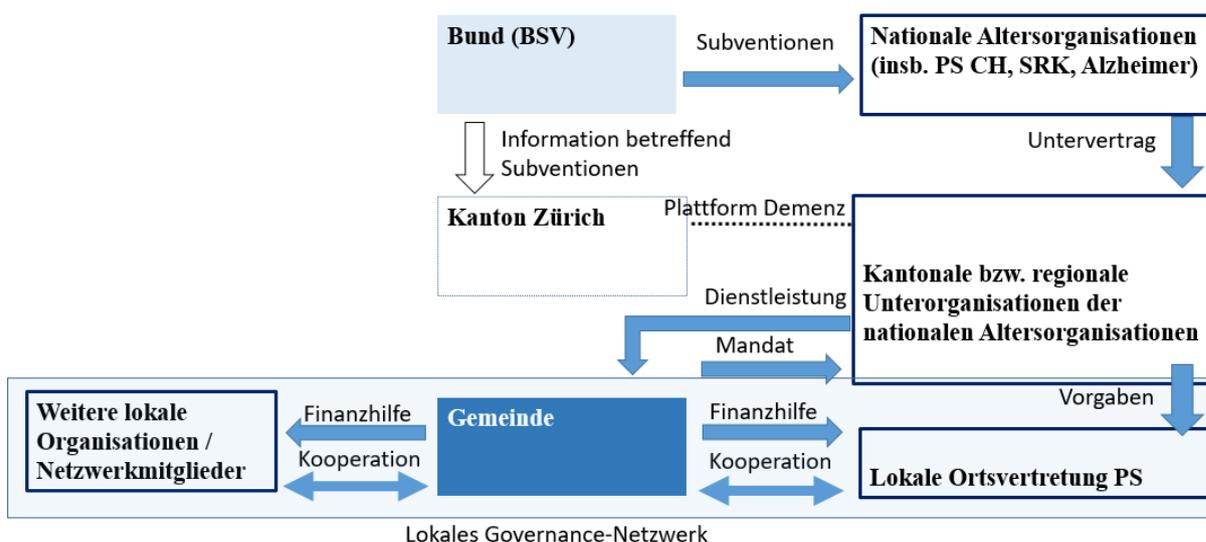
Abbildung 4: Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe im Kanton Bern



Quelle: eigene Darstellung

Im Steuerungsmodell des Kantons Bern kommt sowohl dem Kanton wie auch den Gemeinden eine zentrale Steuerungsrolle zu. Der Kanton steuert die Altershilfe sowohl auf der horizontalen Ebene via den Abschluss von Leistungsverträgen mit privaten Organisationen wie auch auf der vertikalen Ebene mittels den Interventionen, die sich an die Gemeinden adressieren. Die Gemeinden haben ihrerseits eine wichtige Rolle, da sie die Ausrichtung der kommunalen Alterspolitik bestimmen und eine Koordinationsrolle übernehmen sowie gegenüber dem Kanton ihre Interessen vertreten. Die vom Bund subventionierten Altersorganisationen sind sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden wichtige Kooperationspartner oder Dienstleistungserbringende. Im Kanton Zürich ergibt sich hingegen ein anderes Bild:

Abbildung 5: Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe im Kanton Zürich



Quelle: eigene Darstellung

Im Steuerungsmodell des Kantons Zürich haben die Gemeinden eine zentrale Stellung und übernehmen sämtliche Aufgaben: Koordination des lokalen Netzwerkes, Ausrichtung von Finanzhilfen an private Organisationen, Zusammenarbeit mit den kantonalen Altersorganisationen (Beratungsmandat, Leistungsverträge). Wie die Beispiele Illnau-Effretikon und Bauma zeigen, hängt es sodann von den Gemeinden ab, welche Aufgaben diese tatsächlich wahrnehmen (können), welche Kooperationen sie pflegen und welche der privaten Ressourcen sie nutzen. Somit ist auch für den Bund von zentraler Bedeutung, wie die Gemeinden agieren und ob sie die vom Bund teilfinanzierten Dienstleistungen nutzen und in der Gemeinde bewerben.

### 6.2.3 Steuerungsimpulse fachlicher Netzwerke sowie privater Stiftungen

Neben den genannten Steuerungseinflüssen von Bund und Kantonen stellt sich die Frage, welche Impulse von sogenannten Epistemic community also Wissensgemeinschaften (vgl. Ziffer 4.2.4) sowie anderen Akteuren wie privaten Stiftungen ausgehen. Gemäss den geführten Interviews haben fachliche Netzwerke eine hohe Bedeutung. Kantonsübergreifend weisen die Altersbeauftragten darauf hin, dass sie sich kantonal bzw. regional in selbstorganisierten Netzwerken zusammengeschlossen haben. Vor allem den regionalen Netzwerken der Altersbeauf-

tragen wird eine hohe Bedeutung zugesprochen, um sich auszutauschen, gegenseitig zu beraten, Lösungen für aktuelle Herausforderungen zu entwickeln oder Anliegen gegenüber dem Kanton einzubringen (G2P1, G3P1). Auch die kantonalen Veranstaltungen von Pro Senior Bern, welche sich an ehrenamtliche und hauptamtliche Mitarbeitende der Altersarbeit richten, haben sich zu einer wichtigen «Institution» entwickelt (G1P1, G2P1). Darüber hinaus wird das Netzwerk «altersfreundliche Städte» des Städteverbandes als relevant beurteilt (G1P1, G3P1). Für drei Verantwortliche aus den Gemeinden stellen die Programme, Veranstaltungen und fachlichen Grundlagen der Age-Stiftung eine wichtige Unterstützung dar. Sie werden als inspirierend und motivierend bezeichnet. Zwei Gemeinden bewerben sich aktuell um Aufnahme in das Förderprogramm Socius 2 der Age-Stiftung. Sie erhoffen sich dabei vor allem einen fachlichen Austausch in einem Netzwerk mit gleichgesinnten Gemeinden (G1P1, G2P1, G3P1). Der fachliche Austausch ist besonders für die Altersbeauftragten der Gemeinden sehr wichtig, da sie oftmals auf sich alleine gestellt sind. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass von diesen Netzwerken wichtige Impulse ausgehen und sie somit einen Einfluss auf die lokale Governance haben. Für die Freiwilligen und Seniorenorganisation ist die Vernetzung ausserhalb der Gemeinde weniger von Bedeutung. Sie bewegen sich vor allem in ihren eigenen lokalen Netzwerken und Kooperationsverbänden (G1P2, G2P3, G3P2, G4P2). Die privaten professionellen Dienstleistungsanbieter verweisen auf verbandsinterne Arbeitsgruppen und Netzwerke, die für sie zum Zweck des Erfahrungsaustausches sehr wichtig sind (G1P3, G2P2, G3P3).

### 6.2.4 Überprüfung der Arbeitshypothesen

In Bezug auf die formulierten Arbeitshypothesen zu den Einflüssen der Mehrebenen-Steuerung durch Bund, Kanton und andere Akteure (H 2.1, H 2.2) gilt es festzuhalten, dass ein aktiv steuernder Kanton – wie vermutet – grossen Einfluss auf die Rolle der Gemeinden in der Altershilfe hat. Im Kanton Bern haben die Interventionen des Kantons zu zwei aktiv steuernden Gemeinden geführt. Im Kanton Zürich spielt der Kanton hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Hier sind verschiedene Faktoren auf lokaler Ebene dafür ausschlaggebend (Grösse, politische Prioritäten, engagierte Schlüsselpersonen, Problemdruck, Steuerungsanreize durch andere Akteure), wie stark eine Gemeinde auf lokaler Ebene aktiv wird. Der Kanton ist somit im Kontext der Mehrebenen-Steuerung ein zentraler Steuerungsakteur. Er hat die Legitimität und Möglichkeiten, die Gemeinden mittels Leitlinien oder Vorgaben zu führen. Gleichzeitig kommt ihm eine Ordnungsrolle zu, um die verschiedenen Impulse der übrigen Akteure zu koordinieren, in geordnete Bahnen zu lenken und Synergieeffekte zu erzeugen.

Das Beispiel Bern zeigt, dass es auch für den Bund von Vorteil ist, wenn der Kanton die Aktivitäten auf kantonaler Ebene steuert und die vom Bund ausgerichteten Finanzhilfen verstärkt. Ohne die Mitwirkung der Kantone hängt es stark von den Gemeinden ab, ob die subventionierten Leistungen des Bundes genutzt und aktiviert werden. Die Einflüsse der vom Bund subventionierten Organisationen auf lokaler Ebene wurde bei Formulierung der Arbeitshypothesen, wie bereits unter Ziffer 6.1.8 festgestellt, eher überschätzt, der Einfluss von Experten-Netzwerken hingegen unterschätzt. Zwar enthielten die Interviews, wie richtig angenommen, keine Hinweise auf ein übergeordnetes vertikales Netzwerk, von dem bedeutende Impulse für die Alters-

hilfe ausgehen. Jedoch verwiesen die Interviewpersonen auf verschiedene regional und kantonale existierende Netzwerke, die aufgrund ihrer praxisnahen Ausrichtung vor allem für Altersbeauftragte und ehrenamtliche Seniorenräte sehr wichtig sind in Bezug auf den Erfahrungsaustausch, die Wissensvermittlung und eine gegenseitige Unterstützung.

### 6.3 Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke

Die Steuerungsfähigkeit der lokalen Governance-Netzwerke ist von verschiedenen Faktoren geprägt, die sich förderlich oder hinderlich auf die Fähigkeit der Netzwerke zur bedarfsgerechten Steuerung des Angebots auswirken können. Die relevanten Erfolgs- und Einflussfaktoren für die Steuerungsfähigkeit wurden im Rahmen des Theoriereviews identifiziert und zusammenfassend festgehalten. Es kann nun eine Einschätzung vorgenommen werden, inwiefern die Untersuchungsstandorte diese Faktoren erfüllen. Im Folgenden werden die Erfolgs- und Einflussfaktoren nochmals kurz gemäss den Erkenntnissen der Literatur dargestellt (vgl. Ziffer 4.2) und sodann auf die untersuchten Fallbeispiele angewendet.

#### 6.3.1 Erfüllung der Erfolgs- und Einflussfaktoren

**Erfolgsfaktor «Gesicherte Planungsgrundlagen»:** Fundierte und gesicherte Planungsgrundlagen, die unter Einbezug der Bevölkerung sowie der relevanten Akteure entstanden sind, wirken sich förderlich auf die Steuerungsfähigkeit und die Bedürfnisorientierung der Aktivitäten aus.

In drei von vier Gemeinden wurden innert der letzten Jahre fundierte Bedarfs- und Situationsanalysen durchgeführt und auf dieser Basis Altersleitbilder unter Einbezug der Bevölkerung sowie der relevanten Akteure erarbeitet. Diese sind fachlich gut verankert, politisch abgestützt und werden von den Netzwerkmitgliedern mitgetragen. Sie stellen zentrale Grundlagen für die Zusammenarbeit und die Umsetzung von Massnahmen dar. In der vierten Gemeinde sind entsprechende Prozesse im Gange.

**Erfolgsfaktor «Etablierte Netzwerkstrukturen und Entscheidungsprozesse»:** Etablierte Netzwerkstrukturen und Entscheidungsabläufe, die seit mindestens drei Jahren bestehen, begünstigen die Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke, da der Aufbau von Netzwerken, die Beziehungspflege sowie die Bearbeitung unklarer Entscheidungsprozesse Ressourcen bindet, die für die Behandlung von Themen und für die Umsetzung von Projekten fehlen.

Drei Gemeinden können auf etablierte Vernetzungsstrukturen und Abläufe zurückgreifen, die seit längerem bestehen: Die Alters- und Gesundheitskonferenz in Köniz, der grosse und kleine Runde Tisch Altersarbeit in Illnau-Effretikon sowie der Seniorenrat in Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen sind etabliert. Weiter kann auf Basis der geführten Interviews darauf geschlossen werden, dass auch die Entscheidungsprozesse auf der politischen Ebene etabliert sind, wobei einzig in Illnau-Effretikon auf einen Altersplanungsausschuss des Stadtrats hingewiesen wurde, der auch kurzfristig einberufen werden kann. Des Weiteren bestehen zwischen den verschiedenen Akteuren auf der Umsetzungsebene informelle sowie formalisierte Kooperationsvereinbarungen. Am weitesten fortgeschritten ist dabei wiederum Illnau-Effretikon, da die Kooperation

von verschiedenen Organisationen in hohem Masse gefestigt und formalisiert sind. Die Möglichkeit, die Altershilfe aktiv mitzugestalten, wird in der Stadt Illnau-Effretikon von den privaten Akteuren als sehr hoch bewertet (G3P2, G3P3). Etwas tiefer, aber trotzdem positiv, erfolgt die Bewertung in Köniz (G1P2). Im Gemeindeverbund Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen liegt der Fokus derzeit noch auf dem Aufbau von Netzwerkstrukturen und Kooperationen, um in Zukunft enger zusammenzuarbeiten (G2P1, G2P2, G2P3).

**Erfolgsfaktor «Stabilität der Netzwerke»:** Eine hohe Netzwerkstabilität in Bezug auf die beteiligten Personen und Organisation sowie im Hinblick auf eine kontinuierliche Netzwerkkoordination ist von Vorteil, da Veränderungen (Ein- und Austritte) Energien binden.

Gemäss den geführten Gesprächen ist insbesondere am Standort Illnau-Effretikon rückblickend auf die letzten Jahre von einer hohen Stabilität in Bezug auf die beteiligten Personen und Organisationen auszugehen, was sich förderlich auf die Ausarbeitung des aktuellen Alterskonzepts sowie die Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen auswirkt. Aktuell erfolgt ein personeller Umbruch, der verschiedene Organisationen betrifft und für eine gewisse Verunsicherung sorgt (G3P1). In Köniz ist ebenfalls eine Netzwerkstabilität gegeben, wobei auch hier wichtige Stellen neu besetzt werden und die neue Zusammensetzung auf politischer Ebene für eine zusätzliche Dynamik sorgt. Auch in Rapperswil, Grossaffoltern und Schüpfen ist einerseits eine gewisse Stabilität zu verzeichnen, andererseits findet ein Wechsel auf Ebene des Seniorenrates statt und auch bei privaten Leistungsanbietern kam es zu Wechsel. Soweit dies beurteilt werden kann, wirkten sich die Veränderungen in den Berner Gemeinden positiv aus, da die neuen Personen der Kooperation und Vernetzung innerhalb der Netzwerke einen hohen Stellenwert einräumen und entsprechend bereit sind, dafür Ressourcen einzusetzen (G1P3, G2P1, G2P2).

**Erfolgsfaktor «Eigene Ressourcen für die Netzwerkadministration»:** Adäquate eigene Ressourcen, insbesondere für die Administration der Netzwerkaktivitäten, sind von hoher Bedeutung. Die Netzwerkadministration ist ein Schlüsselement, um eine kontinuierliche Pflege der Netzwerke und von Kooperationen sicherzustellen und um die Voraussetzungen für die gemeinsame Steuerung der Altershilfe zu schaffen. Positiv kann sich auch auswirken, wenn eine Gemeinde bereits in angrenzenden Gebieten tätig ist, und die Kompetenzen sowie allfällige freie Kapazitäten in der Altershilfe eingesetzt werden können.

Diese Voraussetzung zur Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke ist derzeit vermutlich am besten in Illnau-Effretikon ausgeprägt mit einer hauptamtlichen und fachlich sehr erfahrenen Altersbeauftragten, die sowohl für die Altershilfe wie auch die Alterspflege zuständig ist. Köniz schliesst mit der Rekrutierung einer Altersbeauftragten aktuell diese Lücke und wird nach Aussage des Fachverantwortlichen sodann im personellen Bereich gut ausgestattet sein (G1P1). In Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen sind die Ressourcen zwar begrenzt, trotzdem befindet sich der Gemeindeverbund für seine Verhältnisse in einer komfortablen Situation, da die Funktion der Altersbeauftragten von einer sehr engagierten und erfahrenen pensionierten Fachperson wahrgenommen wird. In allen drei Gemeinden können ebenfalls weitere unterstützende Ressourcen in der Verwaltung aktiviert werden. In Bauma bleibt abzuwarten, welche Weichenstellungen für die Zukunft vorgenommen werden.

**Erfolgsfaktor «Zentrale Netzwerkkoordination»:** Eine zentrale Netzwerkkoordination ist von Vorteil gegenüber einer dezentralen Organisation, um Umsetzungsmassnahmen der verschiedenen Netzwerkmitglieder zu unterstützen, diese zu koordinieren und wo nötig zu überwachen oder zu kontrollieren. Die Netzwerkadministration sollte gleichzeitig ausgleichend wirken und eine faire und transparente Leitung und Administration des Netzwerkes gewährleisten, auf einen Interessensausgleich hinwirken und auch schwächere Mitglieder angemessen einbeziehen.

An allen Untersuchungsstandorten wird die Leitung und Administration der Netzwerke bzw. von Arbeitsgruppen von staatlichen Akteuren übernommen. Dies wird auch aus Sicht der privaten Akteure als zielführend und angemessen begrüsst, da es der Rolle der Gemeinden entspricht. Gleichzeitig können sich die privaten Akteure auf die Umsetzung ihrer Aktivitäten konzentrieren (G1P2, G3P3). Insbesondere die beiden Altersbeauftragten in Illnau-Effretikon und Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen geniessen hohe Anerkennung in Bezug auf die Ausübung ihrer Koordinationsfunktionen.

**Erfolgsfaktor «Schlüsselpersonen und Innovationschampions»:** Innovationschampions und besonders charismatische Personen, die über Überzeugungskraft, Verhandlungsgeschick verfügen und gut mit Menschen umgehen können, wirken sich positiv auf die Aktivitäten von Governance-Netzwerken aus.

Aus den verschiedenen geführten Gesprächen kann davon ausgegangen werden, dass an allen Standorten solche Schlüsselpersonen die lokale Governance begünstigen. Insbesondere den Altersbeauftragten sowie ehrenamtlich engagierten Personen kommt nach Aussage verschiedener Interviewpartner in den unterschiedlichen Netzwerken eine zentrale Rolle zu. In allen Gemeinden sind die Altersbeauftragten sowie verschiedene Akteure in den Netzwerken Motoren von Entwicklungen. In Köniz hat zudem das Parlament verschiedene Entwicklungen angestossen.

**Weitere Einflussfaktoren:** Neben den Erfolgsfaktoren, die auf interne Stärken und Schwächen der Governance-Netzwerke hindeuten, beeinflussen auch weitere externe Einflussfaktoren die Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke: die Einflüsse der Mehrebenen-Steuerung (vgl. Ziffer 6.2) sowie der Problem- und Handlungsdruck. Ein hoher Problem- und Handlungsdruck kann sich begünstigend und fördernd auf die Bereitstellung von Ressourcen, die Unterstützung durch die Politik sowie die Bereitschaft zur Mitarbeit der verschiedenen Akteure auswirken. Aufgrund der vorgenommenen Analysen, aufgrund von Aussagen der Bevölkerung aber auch aufgrund der Steuerungsimpulse verschiedener Akteure der Mehrebenen-Steuerung wird auf lokaler Ebene ein Handlungsdruck erzeugt. Insbesondere bei Themen wie Wohnen, Freiwilligenmanagement, Sicherstellung der Versorgung und Betreuung von vulnerablen älteren Personen, Entlastung von Angehörigen, Bekanntmachung der Unterstützungsangebote etc. kommt in den Gesprächen ein hoher Problemdruck zum Ausdruck. Auch deuten die Initiativen von politischer Seite wie in Köniz sowie die vom Stadtrat bewilligten Entwicklungsprojekte in Illnau-Effretikon darauf hin, dass auch auf Ebene der Politik ein Handlungsdruck besteht, der sich förderlich auf das Engagement der Gemeinden auswirkt.

Nicht vertieft untersucht wurde der Einflussfaktor «Pfadabhängigkeit von historischen Entwicklungen und etablierten Institutionen». In allen drei Gemeinden können gewisse Abhängigkeiten in Bezug auf historische Weichenstellung, d.h. etablierte Netzwerke und Kooperationen, festgestellt werden. Es entstand allerdings nicht der Eindruck, dass diese blockierend wirken. Vielmehr verleihen sie eine gewisse Stabilität und bieten eine Basis für die notwendigen Weiterentwicklungen. In einer Gesamtbetrachtung der Erkenntnisse gemäss Ziffer 6.1 und 6.3 und zur Veranschaulichung der Ausprägung Erfolgsfaktoren können die vier Governance-Netzwerke grob wie folgt vergleichend eingeordnet werden:

*Tabelle 8: Steuerungsfähigkeit der Governance-Netzwerke: Ausprägung der relevanten Faktoren*

	Köniz (BE)	Illnau-Effretikon (ZH)	Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen (BE)	Bauma (ZH)
Steuerungskompetenzen in der Altershilfe	Mittel-Stark	Stark	Mittel-Stark	Stark
Gesicherte Planungsgrundlagen (Alterskonzepte)	Stark	Stark	Stark	In Entwicklung
Netzwerkstrukturen und Entscheidungsprozesse	Mittel-Stark	Stark	Mittel	Schwach
Stabilität der Netzwerke	Mittel-Stark	Stark	Mittel	Schwach
Ressourcen Netzwerkadministration	Mittel-Stark	Stark	Mittel	Schwach
Zentrale Koordination durch Gemeinde	Mittel <sup>20</sup>	Stark	Stark	Schwach-Mittel
Schlüsselpersonen, Mitwirkung private Akteure	Mittel-Stark	Stark	Mittel-Stark	Mittel
Problemdruck / Entwicklungsvorhaben	Stark	Stark	Mittel-Stark	Mittel

*Quelle: eigene Darstellung*

### 6.3.2 Zusammenfassende Beurteilung

Drei der vier untersuchten Gemeinden haben die Voraussetzungen geschaffen, um eine aktive Steuerung der Altershilfe im Verbund mit privaten Akteuren wahrzunehmen. Am Beispiel Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen wird deutlich, dass auch kleine Gemeinden mit wenig Ressourcen zukunftsweisende Politikansätze entwickeln können, dank dem Engagement von Schlüsselpersonen sowie der Mobilisierung der verfügbaren Kräfte und Potenziale. Hier zeigt

<sup>20</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung; mit der Anstellung Altersbeauftragte ist von einer Verstärkung der Koordinationsrolle auszugehen.

sich auch, wie wichtig die unterstützenden Impulse von verschiedenen Akteuren der Mehrebenen-Steuerung für kleinere Gemeinden sind. Im Gegensatz dazu zeigt das Beispiel Illnau-Effretikon, dass eine Stadt auch ohne Unterstützung durch den Kanton aus eigener Kraft, in Kooperation mit Senioren- und Freiwilligen-Organisationen ein eng verflochtenes Governance-Netzwerk aufbauen kann. Den Altersbeauftragten kommt in beiden Gemeinden dabei eine Schlüsselrolle zu. Sie sind Koordinatoren und Motoren der lokalen Altershilfe. In Köniz übernimmt die Gemeinde ebenfalls eine Koordinationsrolle. Es bestehen gewachsene Strukturen im Bereich der Altershilfe sowie etablierte Kontakte zwischen der Gemeinde und verschiedenen Organisationen. Diese sind allerdings weniger intensiv, was daran liegen dürfte, dass die Stelle der Altersbeauftragten bisher nicht besetzt war. Da sich dies nun ändern wird, ist von einer Intensivierung der Kooperationen auszugehen. Auch in Bauma ist es die Gemeinde, in Person der zuständigen Gemeinderätin, welche die Ausarbeitung eines Alterskonzepts initiierte und aktuell koordiniert. Sie achtet dabei auf eine gute Abstützung bei den verschiedenen Akteuren, den Einbezug der Bevölkerung sowie auf eine externe Begleitung. Damit besteht auch in Bauma vorab eine gute Ausgangslage. Eine ständige Koordinationsrolle durch die Gemeinde und der Ausbau der Versorgungsstrukturen würde jedoch ein längerfristiges Engagement der Gemeinde erfordern. Die Gemeinde kann dabei keine Unterstützung vom Kanton erwarten. Es bestünde aber die Möglichkeit, verstärkt Kooperationen mit anderen Gemeinden oder kantonale agierenden Organisationen anzustreben. Gegebenenfalls könnte auch die Mitwirkung der Gemeinde in bestehenden regionalen Netzwerken der Altershilfe oder eine Antragsstellung bei einem Förderprogramm für einen zusätzlichen Impuls und Entwicklungsschub sorgen. Insgesamt stehen alle vier Gemeinden vor grösseren Herausforderungen. Die bessere Bekanntmachung der Angebote, die Verbesserung der Erreichbarkeit von vulnerablen Personen, die Versorgung der älteren Bevölkerung in abgelegenen Teilen der Gemeinden, die Rekrutierung von Freiwilligen und der Ausbau der Nachbarschaftshilfe sind aktuelle Themen. Von daher wird es wichtig sein, dass zwischen den verschiedenen Akteuren auch zukünftig kontinuierlich eine Verständigung hinsichtlich des Handlungsbedarfs erfolgt. Die jetzigen Konzepte und Strukturen bieten dafür eine gute Grundlage. Angesichts der demografischen Entwicklungen werden aber weitere Anstrengungen erforderlich sein. Bei den verantwortlichen Akteuren in den Gemeinden besteht ein entsprechendes Bewusstsein. Das zeigt ihr Bedürfnis, sich zu vernetzen und an Programmen und Pilotprojekten teilzunehmen.

### **6.3.3 Überprüfung der Arbeitshypothesen**

In Bezug auf die formulierten Arbeitshypothesen (H 3.1, H 3.2) gilt festzuhalten, dass – wie angenommen – die Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke in hohem Mass von der Bereitschaft und Fähigkeit der Gemeinden abhängt, eine koordinierende Rolle zu übernehmen. Gleichzeitig zeigen alle vier untersuchten Beispiele, dass private und öffentliche Akteure aufeinander angewiesen sind und es notwendig ist, die verfügbaren Ressourcen zu aktivieren, um für alle Bevölkerungsgruppen ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot anzubieten. Eine funktionierende Netzwerk-Governance ist deshalb nicht nur in Bezug auf die Leistungserbringung, sondern auch in Bezug auf die Problem- und Bedarfserkennung zentral und somit Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Versorgung und die Fähigkeit, auf aktuelle Herausforderungen mittels Innovation zu reagieren.

## 7 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit erforschte die lokale Governance der Altershilfe durch öffentliche und private Akteure im Kontext der Mehrebenen-Steuerung. Dazu untersuchte der Autor die strategischen Grundlagen und Netzwerke von vier ausgewählten Gemeinden, deren Beeinflussung durch die Impulse anderer Akteure auf regionaler, kantonaler und nationaler Ebene (Mehrebenen-Steuerung) sowie die Steuerungsfähigkeit der lokalen Governance-Netzwerke im Hinblick auf die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots. Abschliessend sollen auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse Hinweise für die involvierten Akteure und insbesondere den Bund formuliert werden, welcher mittels Finanzhilfen an private Altersorganisationen Einfluss auf die Ausgestaltung von Angeboten im Bereich der Altershilfe nimmt.

Mit Bezug auf die Forschungsfragen (Frageblock 1) zur Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren auf lokaler Ebene zeigt die Untersuchung, dass sich die Netzwerke und Kooperationsformen je nach lokalen Begebenheiten und je nach kantonalen Rahmenbedingungen unterscheiden. Die lokalen Governance-Modelle weisen gleichzeitig eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. So ähneln sich die strategischen Grundlagen in Bezug auf die Inhalte und Ziele sowie in Bezug auf die beteiligten Akteure. Es sind vor allem lokale Senioren- und Freiwilligenorganisationen sowie Kirchengemeinden, die aktiv an der Gestaltung der Altershilfe in den untersuchten Gemeinden mitwirken. Sie erbringen selbst Angebote und vertreten gleichzeitig die Interessen der älteren Menschen auf Gemeindeebene. Wie vermutet, sind die Gemeinden hinsichtlich der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes in hohem Masse auf ihre Mitwirkung angewiesen (vgl. Hypothese 1.1). Umgekehrt sind auch die privaten Akteure auf die Gemeinden angewiesen, da diese eine zentrale Informations- und Koordinationsrolle übernehmen, Strategie- und Entwicklungsarbeiten leiten und für die politische Legitimierung der Aktivitäten sorgen. Die Rolle der vom Bund teilfinanzierten gesamtschweizerisch tätigen Altersorganisationen in den lokalen Netzwerken wurde hingegen überschätzt (vgl. Hypothese 1.2). Sie nehmen in der Mehrheit der untersuchten Fälle keine zentrale Rolle ein, sind aber präsent und stehen als Kooperationspartner, Leistungserbringer oder beratend bei Entwicklungsvorhaben den lokalen Netzwerken zur Seite. Grund dafür dürfte die Steuerung via Bund und Kantone und die damit verbundenen Zielvorgaben sowie die internen Organisationsstrukturen sein, die zu spezifischen Funktionslogiken führen. Gleichzeitig sind die Altersorganisationen weniger stark von den Gemeinden abhängig als lokale Organisationen.

Betrachtet man die Einflüsse der Mehrebenen-Steuerung (Frageblock 2), so kommt insbesondere den Kantonen eine zentrale Rolle zu. Sie haben die Legitimität, die Gemeinden mittels Leitlinien oder Vorgaben zu führen. So können aktive Kantone auch bei hoher Gemeindeautonomie die Ausrichtung der Altershilfe auf lokaler Ebene massgeblich beeinflussen (vgl. Hypothese 2.1). Gleichzeitig stellen sie das Bindeglied zwischen den Gemeinden, den Steuerungsimpulsen des Bundes und den auf kantonaler Ebene tätigen privaten Organisationen dar. Das Beispiel des Kantons Bern verdeutlicht, wie unter Wahrung der Gemeindeautonomie mit eher «weichen» Steuerungsmassnahmen, d.h. fachlichen Vorgaben, finanziellen Anreizen, Vernetzung und Grundlagen, Gemeinden unterstützt und befähigt werden können, selbst eine aktive

Steuerungsrolle zu übernehmen. Das Beispiel des Kantons Zürich zeigt: Der Ausfall des Kantons als Steuerungsakteur verlagert alle Verantwortlichkeiten auf die Ebene der Gemeinden. Es ist in diesem Fall an ihnen, mit den lokalen Akteuren sowie den regional und kantonale tätigen Organisationen zu kooperieren. Dabei sind die Städte eher in der Lage, die verschiedenen Koordinationsaufgaben wahrzunehmen und eine aktive Governance der Altershilfe aus eigener Kraft und unter Mitwirkung der privaten Akteure zu gewährleisten. Kleinere ländliche Gemeinden sind aufgrund begrenzter Ressourcen eher überfordert. Sie sind auf die Unterstützung angewiesen und profitieren gleichzeitig von Kooperationen mit anderen Gemeinden, vom Erfahrungsaustausch auf fachlicher Ebene und der Mitarbeit in regionalen Netzwerken. Die Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass der Einfluss von solchen Wissensgemeinschaften grösser ist, als angenommen. Sie dienen dem Erfahrungsaustausch, der gegenseitigen Unterstützung sowie der Diskussionen von fachlichen Konzepten und beeinflussen dadurch wiederum die inhaltliche Ausrichtung der lokalen Strategien (vgl. Hypothese 2.2).

Der Steuerungseinfluss des Bundes ist begrenzt und fokussiert auf die von ihm subventionierten privaten Organisationen auf nationaler und kantonaler Ebene. Damit die Ressourcen dieser Organisationen und die subventionierten Angebote tatsächlich aktiviert und genutzt werden, kommt den Kantonen und Gemeinden eine wichtige Rolle zu, indem sie die Angebote bekannt machen, zusätzliche Finanzhilfen an die Organisationen ausrichten und diese in ihre Strukturen einbinden. Es kann also festgehalten werden, dass zwischen den staatlichen Akteuren sowie zwischen privaten Organisationen und staatlichen Akteuren auf allen Ebenen Austauschbeziehungen bestehen. Die privaten Organisationen sind auf die Finanzhilfen und Koordinationstätigkeiten der staatlichen Akteure angewiesen. Bund, Kantone und Gemeinden sind im Gegenzug auf die privaten Organisationen angewiesen, um ihre politischen Ziele, die Förderung der Autonomie und Selbstständigkeit von älteren Menschen, zu erreichen.

Was die Steuerungsfähigkeit der lokalen Netzwerke anbetrifft (Frageblock 3), lässt sich in Bezug auf die formulierten Annahmen folgern, dass die lokalen Governance-Netzwerke dann am besten auf ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot hinwirken können, wenn alle verfügbaren Kräfte aus dem öffentlichen Sektor, dem dritten Sektor und dem informellen Sektor zusammenarbeiten, ein stabiles Netzwerk besteht und die Gemeinde eine aktive Koordinationsrolle übernimmt (vgl. Hypothese 3.1). Dazu braucht es auf Seiten der Gemeinden fachlich kompetente und erfahrene Koordinatoren und Koordinatorinnen, Schlüsselpersonen sowie die aktive Unterstützung durch die lokale Politik. Der mittels Bevölkerungsbefragungen abgestützte und in den strategischen Grundlagen dargelegte Problem- und Handlungsdruck dürfte sich förderlich auf die Bereitschaft der Verantwortlichen auf der politischen Ebene auswirken, Ressourcen für die Altershilfe bereitzustellen (vgl. Hypothese 3.2). Die Herausforderungen, die aktuell bestehen und zukünftig auf die Gemeinden zukommen, sind indessen vielfältig und werden weitere Anstrengungen erforderlich machen. Pflege und Betreuung, Unterstützung von Angehörigen, Freiwilligenmanagement, Nachbarschaftshilfe, Erreichbarkeit von vulnerablen älteren Menschen, Koordination und Bekanntmachung der Angebote sind einige der zentralen Themen.

Abschliessend sollen aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse Hinweise in Bezug auf die Steuerungsaktivitäten des Bundes formuliert werden:

Erstens gilt festzuhalten, dass die Angebote der vom Bund unterstützten Altersorganisationen gewisse Bekanntheitsdefizite aufweisen und gleichzeitig eine Weiterentwicklung von einzelnen Angeboten gewünscht wird. Weiter deuten die Aussagen der Fachpersonen darauf hin, dass insbesondere vulnerable ältere Menschen mit aufsuchenden und vor Ort verankerten Angeboten erreicht werden. Daraus lässt sich folgern, dass auch für die überregional tätigen Altersorganisationen die Verankerung in den lokalen Netzwerken, der Austausch und die Kooperation mit den lokalen Akteuren von Bedeutung ist. Dabei ist es wichtig, dass sich die subventionierten Organisationen bis zu einem gewissen Grad an die lokalen und kantonalen Realitäten adaptieren können. Zu starre Zielvorgaben oder zu starre interne Funktionslogiken sind dabei hinderlich.

Zweitens deuten die Erkenntnisse darauf hin, dass in verschiedenen Themenbereichen auf lokaler Ebene Bedarf nach Lösungsansätzen, Grundlagen oder Anschauungsbeispielen besteht. Hier besteht ein Potenzial, welches noch stärker genutzt werden könnte. Der Bund hat gemäss den gesetzlichen Grundlagen die Möglichkeit, Finanzhilfen für die Weiterentwicklung der Altershilfe auszurichten. Hier könnte er noch stärker, gemäss den Bedürfnissen der Praxis, inhaltliche Schwerpunkte setzen und die Finanzierung von Pilotvorhaben verstärken.

Drittens zeigt die Untersuchung, wie hilfreich direkte Einblicke vor Ort sein können, um ein besseres Verständnis über das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure und ihrer Steuerungsaktivitäten sowie die aktuellen Herausforderungen zu gewinnen. Dies gilt auch für den Bund, der strukturell bedingt eine Praxisferne aufweist und deshalb nur bedingt die jeweils aktuelle Situation in den Gemeinden und Kantonen und die sich wandelnden Bedürfnisse der Bevölkerung einschätzen kann. Es wäre deshalb von Vorteil, sich regelmässig einen Überblick zu verschaffen, den Austausch mit den Kantonen zu pflegen und aktuelle Themen vertieft zu untersuchen.

Im Sinne einer kritischen Würdigung kann festgehalten werden, dass die vorliegende Masterarbeit dazu Beiträge liefert. Da sie auf die lokale Governance in zwei Kantonen und vier Gemeinden fokussiert, ist sie nicht in der Lage, eine Gesamtschau in Bezug auf die aktuellen Herausforderungen betreffend Steuerung der Altershilfe in der Schweiz vorzunehmen. Zu gross ist die Diversität in der Altershilfe zwischen den verschiedenen Kantonen und auf lokaler Ebene. Da andere Studien zu den Steuerungsaktivitäten der Kantone bzw. zur Steuerung von Subventionsverträgen des Bundes mit privaten Organisationen am Laufen sind oder bereits erstellt wurden, liegen dem BSV in absehbarer Zeit verschiedene Grundlagen vor, um eine solche Gesamtschau vorzunehmen und auf dieser Basis seine Steuerungsaktivitäten im Rahmen der Altershilfe zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

## 8 Literaturverzeichnis

### 8.1 Bücher, Artikel, wissenschaftliche Berichte

Benz, Arthur (2010): Governance - regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Auflage Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance, Band 1, Ed. 2).

Bundesamt für Statistik, BFS (2017): Raumgliederungen der Schweiz: Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012. BFS-Nummer 702-1200. Neuchâtel 2017.

Bundesamt für Statistik, BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015 - 2045. BFS-Nummer 201-1501. Neuchâtel 2015.

Da Rui et al.: Gestaltung der Alterspolitik in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden. In: StremLOW, Jürgen; Da Rui, Gena; Müller, Marianne; Riedweg, Werner, Schnyder, Albert (Hg.) (2018): Gestaltung kommunaler Alterspolitik in der Schweiz. Luzern: interact Verlag für Soziales und Kulturelles.

Ettlin, Ricarda (2019): Begleituntersuchung zum Programm «Socius - wenn älter werden Hilfe braucht». Schlussbericht im Auftrag der Age-Stiftung, Mai 2019. Bern.

Infras, Landolt Rechtsanwälte und Careum Forschung (2018): Evaluation der Neuordnung der Pflegefinanzierung. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.

Flick, Uwe (2016): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 7. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Gasser, Nadja; Knöpfel, Carlo; Seifert, Kurt (2015): Erst agil dann fragil. Studie zum Übergang vom «dritten» zum «vierten» Lebensalter bei vulnerablen Menschen. Pro Senectute Schweiz. Zürich.

Grundwald, Klaus; Ross Paul-Stefan: Governance Sozialer Arbeit. Versuch einer theoriebasierten Handlungsorientierung für die Sozialwirtschaft. In: Tabatt-Hirschfeldt, Andrea (2014): Öffentliche und Soziale Steuerung – Public Management und Sozialmanagement im Diskurs. 1. Auflage Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Bd. 8).

Helfferich, Cornelia (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Huegli, Eveline; Krafft, Maud (2012): Subventionierte Altershilfe nach Art. 101bis AHVG und kantonale Alterspolitiken. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (Beiträge zur sozialen Sicherheit, Nr. 6/12).

HürLimann, Matthias et al. (2012): Gestaltungspotenziale in der kommunalen Alterspolitik. Erfolgsfaktoren, Innovation und Hilfestellungen in Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen. Unterstützt von der Age-Stiftung. Zürich / Freiburg. Online verfügbar unter [https://www.age-stiftung.ch/fileadmin/user\\_upload/Projekte/2009/00027/2012\\_Age\\_I\\_2009\\_00027.pdf](https://www.age-stiftung.ch/fileadmin/user_upload/Projekte/2009/00027/2012_Age_I_2009_00027.pdf), zuletzt geprüft am 04.07.2019.

Knöpfel, Carlo; Pardini, Riccardo (2019): Gute Betreuung im Alter. In: Soziale Sicherheit CHSS, Nr. 1 / März 2019. Online verfügbar unter <https://soziale-sicherheit-chss.ch/artikel/gute-betreuung-im-alter/>, zuletzt geprüft am 13. August 2019.

Knöpfel, Carlo; Pardini, Riccardo; Heinzmann, Claudia (2018): Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Zürich: Seismo Verlag.

Kraft, Eliane et al. (2014): Alterspolitik in Schweizer Städten. Bericht zuhanden des Schweizerischen Städteverbandes. Bern. Online verfügbar unter [https://staedteverband.ch/cmsfiles/stad-tische\\_alterspolitik\\_schlussbericht.pdf](https://staedteverband.ch/cmsfiles/stad-tische_alterspolitik_schlussbericht.pdf), zuletzt geprüft am 04.07.2019.

Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3., durchgesehene Aufl. Weinheim, Bergstr: Beltz Juventa.

Mavrot, Céline; Sager, Fritz (2018): Vertical epistemic communities in multilevel governance. In: Policy & Politics 46 (3), S. 391–407.

Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12., überarbeitete Auflage Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

Moser, Ladina; Sager, Fritz (2015): Pfadabhängigkeit in der Mehrebenensteuerung: Das Beispiel Palliative Care. In: Swiss Political Science Review 21 (3), S. 437–459.

Otto, Ulrich; Hegedüs, Anna; Schürch, Anita (2019): Damit Zuhause-Älterwerden gelingt. Die Gemeinden oder Regionen als Dirigentin des Unterstützungsorchesters? Rechercheauftrag für Socius 2. Bericht an die Age-Stiftung. Hg. v. Careum Hochschule Gesundheit. Online. Online verfügbar unter <https://www.age-stiftung.ch/publikationen>, zuletzt geprüft am 30.04.2019.

Raab, J.; Mannak, R. S.; Cambre, B. (2013): Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory 25 (2), S. 479–511.

Sager, Fritz; Ingold, Karin; Balthasar, Andreas (2017): Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele. Zürich: NZZ Libro (Politik und Gesellschaft in der Schweiz).

Sager, Fritz; Rüfli, Christian; Wälti, Marina (2010): Schnittstellen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung. Möglichkeiten der Steuerung durch die Kantone. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium; Bestellung; Bundesamt für Statistik (Obsan Dossier, 10).

Stettler, Peter; Egger, Theres; Liechti, Lena; Heusser, Caroline (2019, nicht publiziert): Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen. Interner Zwischenbericht vom 19. August 2019 zu Händen des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Bern.

Stettler, Peter; Egger, Theres; Liechti, Lena; Heusser, Caroline (in Vorbereitung): Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Bern (Beiträge zur sozialen Sicherheit).

Stocker, Désirée; Künzi, Kilian; Egger, Theres (2011): Umsetzung der Altersleitbilder in den bernischen Gemeinden. Bestandesanalyse. Im Auftrag von Pro Senectute Kanton Bern und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF). Online verfügbar unter

[https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2011/ProSenec-tute\\_GEF\\_2011\\_Bestandesanalyse\\_Altersleitbilder\\_d.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2011/ProSenec-tute_GEF_2011_Bestandesanalyse_Altersleitbilder_d.pdf), zuletzt geprüft am 04.07.2019.

Stocker, Simon: Alterspolitische Rahmenbedingungen. In: Stremlow, Jürgen; Da Rui, Gena; Müller, Marianne; Riedweg, Werner, Schnyder, Albert (Hg.) (2018): Gestaltung kommunaler Alterspolitik in der Schweiz. Luzern: interact Verlag für Soziales und Kulturelles. S. 16-24.

Stocker, Simon (2018, nicht veröffentlicht): Steuerung von Alterspolitik durch Netzwerke in Deutschschweizer Städten. Abschlussarbeit im Rahmen des Masters in Sozialer Arbeit. Masterarbeit, Bern, Luzern, St. Gallen, Zürich.

Stremlow, Jürgen; Da Rui, Gena; Müller, Marianne; Riedweg, Werner, Schnyder, Albert (Hg.) (2018): Gestaltung kommunaler Alterspolitik in der Schweiz. Luzern: interact Verlag für Soziales und Kulturelles.

Stremlow, Jürgen; Riedweg, Werner; Da Rui Gena; Müller, Marianna (2016): Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden. 4/2016. Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit: TH Köln.

Theilig, Andreas (2013): Eine gute Versorgung gelingt nur miteinander. Demenz-Netzwerke. In: Pro Alter: selbstbestimmt älter werden: das Fachmagazin für Lebensqualität 45 (4), S. 53–58.

Vollmer, Thomas (2018): Ausrichtung von Subventionen an Altersorganisationen gestützt auf Art. 101bis AHVG. Steuerung von Subventionsverträgen des Bundes mit Organisationen der Altershilfe nach Grundsätzen des Public Managements. Projektarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Management. Universität Bern.

Zweifel, Christina (2013): Alterspolitik in Schweizer Gemeinden. Netzwerke, politische Aufgaben und Planungspraktiken. Dissertation. Universität Freiburg, Freiburg. Departement der Geowissenschaften.

## **8.2 Amtliche Dokumente (Altersberichte, Alters- und Pflegekonzepte)**

*Bund:*

Bundesamt für Sozialversicherungen (2019): Finanzhilfen an Organisationen der Altershilfe (Art. 101<sup>bis</sup> AHVG). Bereitgestellt via die Webseite des BSV, Stand 12.6.2019. Online verfügbar unter <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/altershilfe.html>, zuletzt geprüft am 18.8.2019.

Bundesrat (2007): Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates vom 29. August 2007 in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541). Bern: Bundesrat.

Schweiz. Kommission für Altersfragen (1979): Die Altersfragen in der Schweiz. Neubearbeitung. Bern: Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale.

Schweiz. Kommission für Altersfragen (1966): Die Altersfragen in der Schweiz. Bericht der Kommission für Altersfragen vom 16. Dezember 1966. Bern: Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale.

*Kanton Bern:*

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) (Hg.), 2016: Alterspolitik im Kanton Bern 2016. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) (Hg.), 2011: Bericht zur Alterspolitik im Kanton Bern 2011.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) (Hg.), 2007: Alterspolitik im Kanton Bern 2007. Zwischenbericht.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) (Hg.), 2004: Alterspolitik im Kanton Bern. Planungsbericht und Konzept für die weitere Umsetzung der vom Grossen Rat mit dem «Altersleitbild 2005» festgelegten Ziele.

*Köniz:*

Gemeinde Köniz, Direktion Bildung und Soziales (2018): Konzept für eine altersfreundliche Gemeinde Köniz 2025. Genehmigt durch den Gemeinderat Köniz vom 13. Juni 2018.

Martin, Gerlind; Ryter, Elisabeth (2016): Altersfreundliches Köniz – Gruppengespräche und Vision.

Ryter, Elisabeth; Martin, Gerlind (2015): Ergebnisse der Umfrage des Vereins Senioren Köniz zuhanden der Direktion Bildung und Soziales der Gemeinde Köniz.

*Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen*

Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen (2019): Altersleitbild 2019. Verabschiedet von den Gemeinderäten der drei Gemeinden, März 2019.

Altersbeauftragte und Seniorenrat der Gemeinden Grossaffoltern, Rapperswil und Schüpfen (2019): Wegweiser zum gut älter werden. Informationsstellen, Lebensgestaltung, Wohnen, Unterstützung im Alltag, Gesundheit, Notfalldienste.

*Kanton Zürich*

Regierungsrat Kanton Zürich (2009): Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 8. Juli 2009: 1150. Bericht zur Alterspolitik im Kanton Zürich (Aktualisierung).

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich (2009): Alterspolitik im Kanton Zürich 2009. Gemäss den Beschlüssen des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 19. Oktober 2005 und vom 8. Juli 2009.

Regierungsrat Kanton Zürich (2005): Beschluss des Regierungsrates betreffend Alterspolitik im Kanton Zürich vom 19. Oktober 2005, erarbeitet durch eine Projektgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Direktionen des Regierungsrates.

*Illnau-Effretikon*

Stadt Illnau-Effretikon (2015): Alterskonzept 2016 – 2023, Konzept Pflegeversorgung. Genehmigt durch den Stadtrat am 19. November 2015.

Stadt Illnau-Effretikon (2008): Alterspolitik 2008-2015. Vom Stadtrat am 2. Oktober 2008 genehmigt.

#### *Bauma*

Gemeinde Bauma (2018): Beschluss des Gemeinderats vom 2. Mai 2018 zur «Erstellung eines Alterskonzepts». Publiziert in der Kurzmitteilung des Gemeinderats vom 15. Mai 2018.

Gemeinde Bauma (2012): Konzept Pflegeversorgung Gemeinde Bauma vom 21.1.2012.

### **8.3 Rechtsnormen**

#### *Bund*

BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

AHVG, Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (Stand am 1. Juni 2019), SR 831.10.

KVG, Bundesgesetz über die Krankenversicherung 18. März 1994 (Stand am 1. Juli 2019), SR 832.10.

#### *Kanton Bern*

KV, Verfassung des Kantons Bern vom 1.1.1995, BSG 101.1.

SHG, Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz), BSG 860.1.

SHV, Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung), BSG 860.111.

#### *Kanton Zürich*

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, 101.

Pflegegesetz vom 27. September 2010, 855.1.

Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22. November 2010, 855.11.

## Anhang

### Anhang 1: Tätigkeitsfelder der Altershilfe

#### Tätigkeitsfeld 1: Assistenz und Unterstützung im Alltag

Betreuung und Begleitung im Alltag (Alltags-Assistenz, Überwachung und Betreuung, Besuche etc.)

---

Hauswirtschaftliche Hilfe (Haushalthilfe, Mahlzeitendienste, Einkaufshilfe etc.)

---

Administrative Hilfe (Steuererklärung, Behördenkontakte, Treuhanddienste, Patientenverfügung etc.)

---

Transport (Fahrdienste etc.)

---

Alterstaugliche Wohnungsumgestaltung, Reparaturdienste

---

#### Tätigkeitsfeld 2: Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten

Kurse, Beratung, Informationsangebote (Unfallprävention, Gesundheit, Alter(n), Ernährung/Hauswirtschaft, Informatik etc.)

---

Niederschwellige Treffpunkte und Aktivitäten (Alterstreffpunkte, Gruppenaktivitäten, Sportangebote, Selbsthilfegruppen etc.)

---

#### Tätigkeitsfeld 3: Sozialberatung

Sozialberatungsstellen für ältere Menschen und ihr Umfeld, ggf. Triage an geeignete Unterstützungsangebote

---

Aufsuchende Sozialberatung für ältere Menschen

---

#### Tätigkeitsfeld 4: Information, Austausch, Beratung und Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige

Kurse, Informationsangebote, Austauschforen, Beratung für Angehörige

---

Kurse, Informationsangebote, Austauschforen, Beratung für Freiwillige

---

Einsatzkoordination von Freiwilligenarbeit

---

#### Tätigkeitsfeld 5: Gemeinwesenarbeit

Aufbau von Unterstützungsnetzwerken und Solidargemeinschaften im Nahraum unter aktiver Mitarbeit der Bevölkerung (quartiers solidaires, Maisons de quartier, intergenerationelle Quartierprojekte etc.)

---

#### Tätigkeitsfeld 6: Entlastung für betreuende Angehörige

Tagesstrukturen

---

Nachtstrukturen

---

Kurz- und Ferienaufenthalte

---

Entlastungsdienste

---

#### Tätigkeitsfeld 7: Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal

Lehrgänge mit Zertifikat zur Betreuung älterer Menschen (inklusive Pflegehelfer/innen-Kurse SRK)

---

Weitere Weiterbildungen und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal

---

---

Tätigkeitsfeld 8: Koordination

Koordination von Akteuren und Angeboten der Altershilfe für ein Gebiet (überkantonale, kantonale, regionale, kommunale)

Case Management (und ähnliches) für ältere Menschen

---

Tätigkeitsfeld 9: Information

Öffentlichkeitsarbeit

Information zu Angeboten der Altershilfe

Fachinformationen zu Themen der Altershilfe

---

Tätigkeitsfeld 10: Entwicklung

Projekte zu neuen Bedürfnissen und Problemstellungen, Optimierung von Angeboten

Durchführung von Pilot- und Evaluationsprojekten

---

## Anhang 2: Steuerungssubjekte, Steuerungsobjekte und Steuerungsinstrumente in der Altershilfe

Steuerungs- subjekte auf nati- onaler und kan- tonaler Ebene	Steuerungs- objekte	Regulierung / Vorgaben und (interne) Regle- mente (sticks)	Ökonomische Mittel: Finanz- hilfen, Mandate (carrots)	Information: Fachliche Grundlagen, Vernetzung, Ex- pertenwissen (sermons)
<i>Auf nationaler und überkantonaler Ebene</i>				
Bund (BSV)	Gesamt- schweize- risch tätige Altersorgani- sationen		X	
Gesamtschwei- zerisch tätige Al- tersorganisatio- nen	Kantonale Unterorgani- sationen	X	X	X
Verbände und Stiftungen	Kantone, Ge- meinden, pri- vate Organi- sationen		X	X
<i>Auf kantonaler und regionaler Ebene</i>				
Kantone	Gemeinden, kantonale Verwaltungs- stellen	X	X	X
Kantone	Private Orga- nisationen		X	
Verbände und Stiftungen	Gemeinden, private Orga- nisationen		X	X
<i>Auf lokaler Ebene</i>				

Gemeinden	Private Organisationen, interne Verwaltungsstellen	X	X	X
-----------	---	---	---	---

### Anhang 3: Übersicht über nationale Netzwerke, Programme und Forschungsarbeiten: beteiligte Städte und Gemeinden<sup>21</sup>

	1	2	3	4	5
	Städte- verband	Aging Society	Programm Socius 1	Stremlow et al. (2016)	Stocker (2018)
Aarau				X	
Basel	X	X	X	X	
Bassersdorf			X		
Bern	X	X	X		X
Bettlach, SO			X		
Biel	X		X		
Chur	X	X		X	X
Dietikon					X
Emmen				X	
Frauenfeld	X	X	X		X
Genf	X	X			
Gossau				X	
Horgen			X		
Köniz	X			X	X
Kreuzlingen	X				
Lausanne	X	X			
Lugano	X	X			
Luzern	X	X		X	X
Neuenburg	X	X			
Rapperswil- Jona	X			X	
Riehen	X	X		X	
Schaffhausen	X	X	X	X	
St. Gallen	X			X	X
Schwyz			X		
Thun	X	X			
Uster					X
Wallisellen	X			X	
Winterthur	X			X	X
Zug	X				X
Zürich	X	X			

<sup>21</sup> 1 = Mitglieder Netzwerk «Altersfreundliche Städte» des Schweizerischen Städteverbands <https://altersfreundlich.net>, zuletzt geprüft am 5.9.2019.

2 = Mitglieder des Netzwerks «Swiss Plattform Aging Society» der Akademien der Wissenschaften Schweiz, <http://ageingsociety.ch/ageing-society.html>, zuletzt geprüft am 5.9.2019.

3 = Im Rahmen des Programms Socius 1 der Age-Stiftung unterstützte Städte und Gemeinden, siehe auch Otto 2019,

4 = Studie Stremlow et al. (2016)

5 = Masterarbeit Stocker (2018)

**Anhang 4: Auswahlkriterien Gemeinden für Fallstudien**

<i>Auswahlkriterium</i>	<i>Beschreibung / Gewichtung</i>
Gemeindegrösse: Je 2 städtische und 2 ländliche Gemeinden gemäss BFS-Typologie	Auswahl von mittleren städtischen Gemeinden mit einer Bevölkerung zwischen 15'000 und 40'000 Einwohnenden  Auswahl von ländlichen Gemeinden mit einer Bevölkerung zwischen 2'500 und 5'000 Einwohnenden
Anteil ältere Bevölkerung 65+ an Gesamtbevölkerung	Gemeinden, die nahe am gesamtschweizerischen Durchschnitt von 20% liegen, Vermeidung von Extremfällen
Wirtschaftliche und soziale Situation (Steuereffuss, Verschuldung, Sozialhilfequote)	Gemeinden, die nahe am gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen, Vermeidung von Extremfällen
Steuerungsansatz Kanton in der Altershilfe	Kanton mit schwacher Steuerung im Vergleich mit einem Kanton mit ausgeprägter Steuerung im Bereich Altershilfe mittels Regulierung, ökonomischen Anreizen oder Information
Konzeptionelle Grundlagen im Bereich Altershilfe	Bestehen und wurden innert der letzten 3 - 5 Jahre erarbeitet/aktualisiert oder sind derzeit in Erarbeitung
Involvierte Akteure	Es sind sowohl öffentliche Akteure wie private Akteure aktiv und Teil der Netzwerkstrukturen oder von Arbeitsgruppen
Auftrag politische Gemeinde zur Erarbeitung Alterskonzept / Umsetzung Alterskonzept	Besteht
Ausgewählte Gemeinden sind möglichst «unbelastet»	Gemeinden, die in den letzten Jahren intensiv im Rahmen von Förderprogrammen (insbesondere Age-Stiftung) gefördert wurden

	den, wurden von der Untersuchung ausgeschlossen, da diese sehr starken Steuerungsimpulsen durch das Programm unterliegen und bereits im Rahmen von Programmevaluationen untersucht wurden.
--	--

### Anhang 5: Übersicht der befragten Fachpersonen zur Sondierung möglicher Untersuchungsstandorte

Name	Funktion / Organisation	Datum / Form der Befragung
Christine Masserey	Wissenschaftliche Mitarbeiterin Altersfragen, Bundesamt für Sozialversicherungen	24.5.2019 per eMail / mündlich
Corinna Bisegger	Leiterin Grundlagen und Entwicklung a. i., Schweizerisches Rotes Kreuz	27.5.2019 per eMail
Simon Stocker	Stadtrat Schaffhausen, Präsident Netzwerk «altersfreundliche Städte» des Schweizerischen Städteverbands	28.5.2019 per eMail
Sonya Kuchen	Leiterin Fachstellen, Pro Senectute Schweiz	29.5.2019 per eMail / per Telefon
Marianne Pfister	Geschäftsführerin Spitzverband Schweiz	3.6.2019 per Telefon
Stefan Tittmann	Co-Leiter Ostschweizer Zentrum für Gemeinden, FHS St. Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften	6.6.2019 per Mail
Christina Zweifel	Altersbeauftragte Kanton Aargau	11.6.2019 per Telefon
Christa Schönenberger	Projektleiterin Gemeinwesenarbeit, Pro Senectute Emmental-Oberaargau, Regional- und Beratungsstelle Langenthal	25.6.2019 per Telefon

## **Anhang 6: Interviewleitfaden Sondierung Fallstudien**

### Einführung

- Kurze Vorstellung T. Vollmer (Funktion BSV und E-MPA Student)
- Ziel des Gesprächs, Untersuchungsgegenstand

### Interviewfragen

- Sind Ihnen Gemeinden in Deutschschweizer Kantonen bekannt, die über lokale Governance-Netzwerke in der Altershilfe verfügen? Falls ja, welche?
- Welche dieser Netzwerke würden Sie als besonders interessant bewerten? Warum?
- Was wissen Sie über diese Netzwerke?

### Inhaltliche Ausrichtung

- Involvierte Akteure
- Formen der Zusammenarbeit
- Steuerungsinstrumente
- Welche direkten Kontakte hatten Sie bereits mit diesen Netzwerken?
- Welche Kontaktangaben zu lokalen Schlüsselpersonen können Sie zur Verfügung stellen?
- Welche Hinweise zu weiteren Informationsquellen können Sie mir geben?

### Abschluss

- Für das Gespräch und die aufgewendete Zeit danken.

## Anhang 7: Übersicht untersuchte Gemeinden, deren Alterskonzepte und Netzwerke

Gemeinde / Bevölkerung	Ältere Bevölkerung / Altersanteil <sup>22</sup>	Aktuelles Alterskonzept	Lokale Netzwerke
Köniz (BE), 41'507 Einwohnende	65 - 79: 5'905 80+: 2'535 Gesamt: 8'440, Anteil 65+ an der Gesamtbevölkerung: 20.3%	Konzept für eine altersfreundliche Gemeinde Köniz 2025	Alters- und Gesundheitskonferenz
Grossaffoltern (BE), 3032 Einwohnende	65 - 79: 429 80+: 148 Gesamt: 577 Anteil 65+ 19%	Altersleitbild 2019	Seniorenrat  Informelles Netzwerk der Akteure Altersarbeit
Rapperswil (BE), 2659 Einwohnende	65 - 79: 324 80+ 138 Gesamt 462 Anteil 65+ 17.4%		
Schüpfen (BE), 3752 Einwohnende	65 - 79: 494 80+ 154 Gesamt 648 Anteil 65+ 17.3%		
Illnau-Effretikon (ZH), 16'975 Einwohnende	65 - 79: 2'498 80+: 823 Gesamt: 3'321 Anteil 65+: 19.6%	Alterskonzept 2016 - 2023	Grosser und kleiner Runder Tisch Altersarbeit
Bauma (ZH), 4'939 Einwohner	65 - 79: 606 80+: 210 Gesamt: 816 Anteil 65+: 16%	Alterskonzept in Erarbeitung	Arbeitsgruppe Alterskonzept

<sup>22</sup> Gemäss BFS: Ständige Wohnbevölkerung nach Alter, Kanton, Bezirk und Gemeinde, am 31.12.2017

## Anhang 8: Übersicht Interviews in vier Gemeinden mit lokalen Schlüsselpersonen

Code	Interviewte Personen (P)
<i>Köniz, Kanton Bern (Gemeinde 1 =&gt; G 1)</i>	
G1P1	Jürg Neiger, Leiter Fachstelle Alter, Jugend und Integration Bereich Alter und Gesundheit, Gemeinde Köniz (Interview realisiert am 1.7.2019)
G1P2	Kathrin Dietrich-Herren, Präsidentin Senioren Köniz (Interview realisiert am 1.7.2019)
G1P3	Christina Gyax-Gäumann, Leiterin Spitex Region Köniz (Interview realisiert am 17.7.2019)
<i>Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen, Kanton Bern (Gemeinde 2 =&gt; G 2)</i>	
G2P1	Gabi Pfeiffer, Altersbeauftragte Grossaffoltern (Interview realisiert am 9.7.2019)
G2P2	Ruth Eschler, Regionenleiterin Ost, Spitex Seeland (Interview realisiert am 25.6.2019)
G2P3	Kathrin Muster, Kirchengemeinderätin Rapperswil, Ressort Altersarbeit, Reformierte Kirchengemeinde Rapperswil-Bangerten (Interview realisiert am 8.7.2019) (G2P3)
<i>Illnau-Effretikon, Kanton Zürich (Gemeinde 3 =&gt; G3)</i>	
G3P1	Judith Hartmann, Fachverantwortliche Alter und Gesundheit, Abteilung Gesellschaft, Stadt Illnau-Effretikon (Interview realisiert am 26.6.2019)
G3P2	Ueli Annen, Präsident (2010 - 2019) Verein lebensphase3 (Interview realisiert am 26.6.2019)
G3P3	Ruth Hildebrand-Hausammann, Leiterin Ortsvertretung Pro Senectute Illnau-Effretikon (Interview realisiert am 26.6.2019)
<i>Bauma, Kanton Zürich (Gemeinde 4 =&gt; G4)</i>	
G4P1	Heidi Weiss, Gemeinderätin, Ressortvorsteherin Gesellschaft Gemeinde Bauma (Interview realisiert am 10.7.2019)
G4P2	Pia Seeberger-Bucher, Präsidentin der Kirchenpflege, Mitglied im Katholischen Frauen- und Mütterverein, Katholische Kirchengemeinde Bauma (Interview realisiert am 8.8.2019)

## **Anhang 9: Interviewleitfaden Vertreter\*in Gemeinde**

### Einführung

- Kurze Vorstellung T. Vollmer (E-MPA Student und Funktion BSV)
- Ablauf des Interviews, Tonbandaufnahme und Protokollierung)
- Untersuchungsgegenstand der Masterarbeit (Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe mit Fokus auf die lokale Governance), Untersuchungsstandorte
- Vorstellung des Interviewpartners (Funktion und beruflicher Hintergrund)

### Angaben zu Ihrer Person

- Funktion und beruflicher Hintergrund

### Fragen zum Altersleitbild / Alterskonzept

- Wer hat die Arbeiten zum Alterskonzept initiiert, durchgeführt, begleitet, unterstützt?
- Wie stark und zu welchen Zeitpunkten war die politische Gemeinde involviert?
- Welches waren wichtige Entscheidungen, die getroffen werden mussten?
- Gab es während der Erarbeitung schwierige Situationen?
- Welche Akteure beeinflussten diese Entscheidungen besonders stark?
- Was hat sich im Vergleich zum bestehenden Konzept verändert?

### Fragen zur Steuerung der unterstützenden Dienstleistungen

- Wie vernetzen Sie sich mit den verschiedenen Akteuren und Anbieter der Altersarbeit in Ihrer Gemeinde?
- Welche Netzwerkstrukturen bestehen in Ihrer Gemeinde? Seit wann bestehen diese?
- Wer leitet die Netzwerktreffen, wer nimmt daran teil, welche Themen werden besprochen, welche Ziele verfolgt?
- Inwieweit können Sie in Ihrer Rolle als Ressortleiter\*in/Altersbeauftragte\*r die Angebote koordinieren oder beeinflussen?
- Wie ist Ihr eigener Handlungsspielraum?
- Wie oft findet ein Austausch mit der politischen Ebene statt?

### Steuerungseinflüsse von übergeordneten Stellen

- Inwiefern beeinflusst der Kanton das Alterskonzept, die Strukturen und das Unterstützungsangebot für ältere Menschen in Ihrer Gemeinde (z.B. durch gesetzliche Vorgaben, Finanzhilfen oder fachliche Grundlagen)?

- Wie beurteilen Sie die Rolle des Kantons?
- Inwiefern beeinflussen andere Akteure das Unterstützungsangebot (z.B. Stiftungen, private Verbände, Bund) das Unterstützungsangebot in Ihrer Gemeinde?
- Sind Sie mit anderen Akteuren und Organisationen ausserhalb Ihrer Gemeinde vernetzt? Falls ja, in welcher Form? Erhalten Sie dabei Impulse für Ihre eigene Arbeit?

Aktuelle Situation, Herausforderungen, abschliessende Bewertung

- Kann man in Ihrer Gemeinde gut älter werden?
- Wie bewerten Sie den aktuellen Stand der Dinge in Ihrer Gemeinde in Bezug auf die angebotenen Unterstützungsleistungen für ältere Menschen?
- Was läuft gut und was könnte verbessert werden?
- In welchen Bereichen sehen Sie einen Handlungsbedarf? Was sind aktuelle Herausforderungen?
- Was sind die Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit?

Abschluss

- Gibt es Dinge/Aspekte die noch nicht abgefragt wurden, die Ihnen aber wichtig sind?
- Weiteres Vorgehen erläutern, für das Gespräch und die aufgewendete Zeit danken.
- Einwilligung für die namentliche Nennung im Anhang der Arbeit einholen.

## **Anhang 10: Interviewleitfaden Vertreter\*in Seniorennetzwerk / gemeinnütziger privater Dienstleistungsanbieter**

### Einführung

- Kurze Vorstellung T. Vollmer (E-MPA Student und Funktion BSV)
- Ablauf des Interviews, Tonbandaufnahme und Protokollierung)
- Untersuchungsgegenstand der Masterarbeit (Mehrebenen-Steuerung der Altershilfe mit Fokus auf die lokale Governance), Untersuchungsstandorte
- Vorstellung des Interviewpartners (Funktion und beruflicher Hintergrund)

### Angaben zu Ihrer Person und zum Senioren-Netzwerk

- Funktion und beruflicher Hintergrund
- Ziele und Tätigkeiten des Netzwerkes /der Organisation

### Alterskonzept der Gemeinde

- In welcher Form waren Sie an der Erarbeitung des Alterskonzepts beteiligt?
- Welches waren wichtige Entscheidungen, die getroffen werden mussten (auf fachlicher oder politischer Ebene)?
- Welche Akteure beeinflussten diese Entscheidungen besonders stark?
- Wurden dabei die Anliegen Ihres Netzwerkes / Ihrer Organisation berücksichtigt?
- Ist es aus Ihrer Sicht gelungen, alle relevanten Akteuren in den Erarbeitungsprozess einzubinden?
- Deckt das Altersleitbild alle relevanten Aspekte ab?

### Unterstützungsangebot und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

- Ihr Netzwerk / Ihre Organisation bietet verschiedene Unterstützungsangebote für ältere Menschen an. Wie kommen diese zu Stande? Wer entscheidet darüber?
- Wie arbeiten Sie dabei mit anderen Organisationen und der Gemeinde zusammen?
- Tauschen sich die verschiedenen Organisationen und Dienstleistungsanbieter in ihrer Gemeinde regelmässig aus? Falls ja, welche Themen werden dabei besprochen?
- Werden dabei auch Fragen besprochen, die die Gesamtsteuerung des Angebots betreffen? Wer übernimmt Koordinationsaufgaben?
- Wie bewerten Sie die Rolle der Altersbeauftragten in Ihrer Gemeinde? Was würden fehlen, wenn es diese Stelle nicht gäbe? Welche Erwartungen haben Sie an diese Stelle?

#### Steuerungseinflüsse von übergeordneten Stellen

- Inwiefern beeinflusst der Kanton das Alterskonzept, die Strukturen und das Unterstützungsangebot für ältere Menschen in Ihrer Gemeinde (z.B. durch gesetzliche Vorgaben, Finanzhilfen oder fachliche Grundlagen)?
- Wie beurteilen Sie die Rolle des Kantons?
- Inwiefern beeinflussen andere Akteure das Unterstützungsangebot (z.B. Stiftungen, private Verbände, Bund) das Unterstützungsangebot in Ihrer Gemeinde?
- Sind Sie mit anderen Akteuren und Organisationen ausserhalb ihrer Gemeinde vernetzt? Falls ja, in welcher Form? Erhalten Sie dabei Impulse für Ihre eigene Arbeit?

#### Aktuelle Situation, Herausforderungen, abschliessende Bewertung

- Kann man in Ihrer Gemeinde gut älter werden?
- Wie bewerten Sie den aktuellen Stand der Dinge in Ihrer Gemeinde in Bezug auf die angebotenen Unterstützungsleistungen für ältere Menschen?
- Was läuft gut und was könnte verbessert werden?
- In welchen Bereichen sehen Sie einen Handlungsbedarf? Was sind aktuelle Herausforderungen?
- Wie bewerten Sie auf einer Skala von 1 - 10 die Möglichkeit Ihres Netzwerkes / Ihrer Organisation an der Steuerung der Altershilfe mitzuwirken?
- Was sind die Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit?

#### Abschluss

- Gibt es Dinge/Aspekte die noch nicht abgefragt wurden, die Ihnen aber wichtig sind?
- Weiteres Vorgehen erläutern, für das Gespräch und die aufgewendete Zeit danken.
- Einwilligung für die namentliche Nennung im Anhang der Arbeit einholen.

## **Selbstständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Zürich, 1. Oktober 2019

## Über den Autor



Thomas Vollmer (Jg. 1971) hat Soziale Arbeit in Freiburg i.Br. und vergleichende Europäische Sozialstudien (Master of Comparative European Social Studies) an der Zuyd Hogeschool Maastricht und Metropolitan University in London studiert. Zwischen 1998 und 2006 arbeitete er in den USA sowie in verschiedenen europäischen Ländern und baute u.a. ein Europäisches Netzwerk im Bereich der Jugendsozialarbeit auf.

Seit 2006 ist er im Bundesamt für Sozialversicherungen in Bern im Bereich Kinder- und Jugendfragen sowie im Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft tätig und u.a. zuständig für die Vorbereitung und Umsetzung von nationalen Programmen, die Erarbeitung von fachlichen Grundlagen, die Bearbeitung von politischen Geschäften sowie die Ausrichtung von Subventionen an private Organisationen.

Neben seinen beruflichen Tätigkeiten war er zwischen 2003 und 2014 ehrenamtlich im Vorstand des Weltverbandes für Sozialpädagogik und als Gastdozent an verschiedenen Hochschulen tätig. Thomas Vollmer lebt mit seiner Familie in Zürich.