

## Schlussbericht zum Projekt

# Gestaltungspotenziale in der kommunalen Alterspolitik

Erfolgsfaktoren, Innovationen und Hilfestellungen in Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen

Autoren:

Matthias Hürlimann, Projektleitung

Rudolf Welter

Katharina Hürlimann-Siebke

Christina Zweifel

Joris Van Wezemaal

Zürich/Fribourg, Juni 2012



Unterstützt von der Age Stiftung, Zürich

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Kommunalpolitik und Altersplanung sind durch die demographische Entwicklung, begrenzte Ressourcen und die berechtigten Erwartungen Betroffener und ihrer Angehörigen unter Druck. Die Gemeinden sind gefordert, die Bedürfnisse und Ansprüche des wachsenden Anteils älterer EinwohnerInnen adäquat zu befriedigen. Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Kommunale Alterspolitik ist zu einer komplexen Querschnittsaufgabe mit einer Vielzahl von Handlungsfeldern und unterschiedlichsten Akteuren geworden. Die Praxis zeigt, dass Planungs- und Entscheidungsprozesse häufig zu wenig strategisch und koordiniert ablaufen, Handlungs- und Entwicklungspotenziale nicht gesehen oder nicht genutzt werden.

Hier setzte das gemeinsame Forschungsprojekt von altervia und der Universität Fribourg an: Auf der Basis einer systematischen Analyse von Akteurskonstellationen und Entscheidungsprozessen sollten die Gestaltungspotenziale kommunaler Alterspolitik sichtbar und innovative Vorgehensweisen nutzbar gemacht werden. Dazu wurden 136 Interviews mit Fachexperten, Verantwortlichen und Entscheidungsträgern in der kommunalen Alterspolitik geführt, Erfahrungen und Innovationen aus 75 Gemeinden und der langjährigen Beratungspraxis von altervia ausgewertet, Ideen und Theorien aus Schweizer und internationaler Fachliteratur zusammen getragen, in Fokusgruppen diskutiert und in modular abgestimmte Management-Instrumente überführt.

Der als Prototyp vorliegende, auf Basis von Forschungsergebnissen entwickelte „Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik“ (kurz: Werkzeugkasten kap) steht nun vor seiner Einführung in die Praxis. Er richtet sich in erster Linie an Entscheidungsträger in der kommunalen Alterspolitik, aber auch viele weitere im Feld engagierte Personen und Gruppen und soll ihnen helfen, die Qualität und Effizienz alterspolitischer Planungs- und Umsetzungsprozesse nachhaltig zu verbessern.

## **INHALT**

<b>1. Gestaltungspotenziale in der kommunalen Alterspolitik</b>	<b>1</b>
<b>2. Ausgangslage und Projektbeteiligte</b>	<b>1</b>
<b>3. Ziele und Forschungsphasen</b>	<b>2</b>
3.1 Forschungsphasen	3
<b>4. Vorgehen und Methodik</b>	<b>4</b>
4.1 Methodik	5
<b>5. Resultate der Fallstudien</b>	<b>6</b>
5.1 Themen in der kommunalen Alterspolitik	7
5.2 Diskussion der Hypothesen des Projektes	10
5.3 Planung und Prozesse in der kommunalen Alterspolitik	13
<b>6. Der Werkzeugkasten für die kommunale Alterspolitik</b>	<b>16</b>
6.1 Von Arbeitsinstrumenten zum Werkzeugkasten	16
6.2 Der Werkzeugkasten und seine vier Tools	18
6.3 Nutzer, Einsatz und Praxistest des Werkzeugkastens kap	23
<b>7. Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	<b>24</b>
Ausblick	24
Dank...	26
<b>8. Bibliographie</b>	<b>26</b>

## **1. GESTALTUNGSPOTENZIALE IN DER KOMMUNALEN ALTERSPOLITIK**

Die Schweiz, wie auch viele andere industrialisierte Länder, erlebt eine bis jetzt ungesehene Alterung der Gesellschaft. Man lebt länger, und immer mehr Menschen kommen ins Rentenalter. Im Kontext dieser demographischen Alterung, aber auch der zunehmenden Komplexität der Beziehungen und Verläufe, wird Altersplanung zu einem wichtigeren Thema in Politik und Gesellschaft. Insbesondere auch im Zusammenhang mit Gesundheitskosten und der Organisation der Langzeitpflege, ebenso wie mit verschiedenen Präventivkampagnen für Personen über 65 wird Alterspolitik zu einem wichtigen Thema in der nationalen, kantonalen und kommunalen Politik. Obwohl die kantonalen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sind und daher den Gemeinden unterschiedliche Aufgaben zukommen, spielen Gemeinden als die den Einwohnern nächststehende administrative Ebene eine wichtige Rolle im Leben älter werdender Menschen.

Als Querschnittsfeld zwischen Gesundheit, Pflege, sozialer Integration und politischer Aktivität von und für Senioren betrifft Alterspolitik eine grosse Anzahl an Sektoren. Diese Vielfalt an Interessen und Ansichten in Planungsprozessen zu vereinen und Zusammenarbeit und Vorgänge kohärent zu gestalten, birgt eine der grossen Herausforderungen in diesem Feld. Die grosse Anzahl an Akteuren, vom Frauenverein über die Bezirksverwaltung bis zu den Krankenkassen und vom Gemeinderat über den Seniorenrat bis zur Pflegewohnungsverwaltung, macht das alterspolitische Feld aus. Professionelles Personal in der Pflege und im Management, freiwillige Akteure in allen Bereichen und Verwaltungsmitglieder sowie ehrenamtliche Politiker arbeiten im selben Feld, manchmal zusammen, manchmal nebeneinander. Eine Altersplanung, die auch innovative Gestaltungspotenziale nutzen kann, versucht diese Vielfalt zu nutzen und die gemeindespezifischen Ausgangslagen auszuschöpfen.

Gestaltungspotenziale stellen das zentrale Konzept dieses Projektes dar und können als Handlungsraum für die betroffenen Akteure in konkreten Situationen verstanden werden. Im Laufe eines Prozesses, bei einer bevorstehenden Entscheidung oder bei der strategischen Planung der Alterspolitik entstehen Möglichkeitsräume für die beteiligten Akteure. Die Handlungsmöglichkeiten in diesem Möglichkeitsraum werden in Planungs- und Entscheidungsprozessen ausgehandelt und sichtbar gemacht. In diesem Sinne sind Gestaltungspotenziale nicht nur an Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen gebunden, sondern müssen auch von den Akteuren als solche erkannt werden, um genutzt werden zu können. Deshalb war es nicht das Ziel des Projektes, Voraussagen über die Zukunft oder Empfehlungen zu Gestaltungspotenzialen in allen Gemeinden in der Schweiz zu machen. Gestaltungspotenziale als Konzept erlaub es vielmehr, nicht vorgefertigte Lösungen vorzuschlagen, sondern Reflexionen über die eigene Situation zu fördern, Ansätze zu entwickeln, die es den Akteuren erlauben, ihre eigenen Gestaltungspotenziale zu erkennen oder zu entwickeln.

Das Projekt „Gestaltungspotenziale in der kommunalen Alterspolitik“ wurde auf den Weg gebracht, um Forschung zum Thema Alterspolitik in Schweizer Gemeinden zu realisieren und um für Akteure, welche auch auf der kommunalen Ebene planen und handeln, Hilfestellungen zu erarbeiten, die sie unterstützen, innovative Gestaltungspotenziale zu erkennen und zu nutzen.

## **2. AUSGANGSLAGE UND PROJEKT BETEILIGTE**

Zeitgleich wandten sich zwei Gruppen mit unterschiedlichen Hintergründen an die Age Stiftung mit dem Anliegen, kommunale Alterspolitik prozessorientiert und mit dem Fokus auf Potenziale in der Planung zu erforschen: Das Beraternetzwerk altervia, das im Verlauf seiner über zwanzigjährigen Erfahrungen in der Beratung von Gemeinden detaillierte Erkenntnisse zur Methodik des Optionendenkens und zu Prozessverläufen typischer Anwendungsbereiche der kommunalen Alterspolitik entwickelte. Altervia identifizierte dabei ein Bedürfnis an einer Systematik forschungsbasierter Arbeitsinstrumenten, speziell für die Planung und Umsetzung kommunaler Alterspolitik. Und Prof. Dr. Joris Van Wezemaal von der

Forschungsgruppe Humangeographie am Departement für Geowissenschaften der Universität Fribourg, welcher mit einem Hintergrund in der Planungsforschung auf das Thema der demographischen Alterung und der damit verbundenen politischen Planung aufmerksam wurde. Er erkannte im spezifischen das Potenzial, Komplexitätsansätze und Prozessdenken im Thema Altersplanung anzuwenden. Das Bedürfnis, sowohl aus akademischer als auch aus anwendungsorientierter Sicht kommunale Alterspolitik grundlegend zu erforschen, Prozesse zu identifizieren, Planungsabläufe zu verfolgen und Akteursnetze zu analysieren, zeigt die Aktualität des Themas Alterspolitik und die in der Forschung vorhandenen Lücken.

Durch die Age Stiftung in Kontakt gekommen, entschieden sich die Teams von altervia und von der Universität Fribourg zusammenzuarbeiten und somit die Stärken der Praxiserfahrung mit denen der systematischen akademischen Forschung zu vereinen. Zum Projektteam gehörten: Matthias Hürlimann (Projektleitung), Dr. Rudolf Welter, Katharina Hürlimann-Siebke von altervia sowie Prof. Dr. Joris Van Wezemaal und Christina Zweifel von der Universität Fribourg. Parallel zur Arbeit am praxisorientierten Projekt schreibt Christina Zweifel an der Universität Fribourg ihre Dissertation zu Altersplanung und -politik in Schweizer Gemeinden. Der Projektantrag wurde 2009 eingereicht. Im April 2010 wurde das Projekt gestartet, im Mai 2012 konnte das Projekt erfolgreich abgeschlossen werden.

Die Partnerschaft zwischen der praxisorientierten Beratergruppe altervia und dem forschungsorientiertem Team der Universität Fribourg erlaubte es, einen Interaktionsprozess zwischen akademischer Forschung und der praxisorientierten Entwicklung von Arbeitsinstrumenten herzustellen und somit von den Stärken beider Seiten zu profitieren. Sich ergänzende Forschungsansätze und Hintergrundkenntnisse bereicherten das Projekt und gestalteten es auch zu einem gemeinsamen Lernprozess.

Das Forschungsprojekt leuchtete auf der Basis einer systematischen Analyse von Entscheidungsprozessen die Gestaltungspotenziale kommunaler Alterspolitik aus und war. Es diente als Basis für die Entwicklung eines Instrumentariums in der kommunalen Altersplanung. Somit erfüllte es die Ziele beider ursprünglichen Initianten; es füllt eine Lücke in der aktuellen Forschung und die entwickelten Instrumente bieten Unterstützung und Hilfestellungen für kommunale Altersplaner.

### **3. ZIELE UND FORSCHUNGSPHASEN**

Ziel der Studien war es, einen Einblick in die Alterspolitik auf Gemeindeebene zu erhalten und Möglichkeitsbereiche im Sinne von genutzten und ungenutzten Potenzialen zur Gestaltung politischer Prozesse und planerischer Lösungen zu erörtern. Dabei war es nicht nur zentral, die Handlungsräume zu identifizieren, sondern auch die Beweggründe der Akteure mit deren Blickwinkel auf erkannte Gestaltungspotenziale einzubeziehen.

Alterspolitik ist eine transversale Aufgabe. Sie betrifft nicht nur verschiedene politische Ressorts und alle institutionellen Ebenen des Staatswesens, sondern auch sehr unterschiedliche Sektoren und Akteure im öffentlichen und privaten Sektor. In diesem Sinne wurde im Projekt der Fokus nicht ausschliesslich auf die kommunale Behörde oder Verwaltung gelegt, sondern es wurden sämtliche in konkreten Prozessen involvierten oder involvierbaren Akteure der Alterspolitik miteinbezogen und erforscht. Es sollten zunächst alle Aktivitäten, die auf dem Gemeindegebiet und für die Öffentlichkeit stattfinden und älter werdende Personen betreffen, berücksichtigt werden. Genauso wichtig ist es, die Gemeinde nicht pauschal als einen Akteur zu sehen. Verschiedene Verantwortungsbereiche, beteiligte Ressorts und Schlüsselpersonen müssen einzeln und in ihrem Zusammenspiel betrachtet werden. Diese grundlegenden Annahmen zu kommunaler Alterspolitik brachten das Projektteam dazu, das Thema von verschiedenen Seiten und anhand differenzierter Fragestellungen auszuleuchten.

So wurden in einer ersten Projektphase gemeinsame Arbeitshypothesen zu folgenden fünf Themen erarbeitet:

- Rolle der kommunalen Behörden und Verwaltungsmitglieder
- Überkommunale und regionale Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren
- Auswirkungen der Organisationsstrukturen auf die Alterspolitik
- Auswirkung von professionellen und freiwilligen Akteuren auf die Altersplanung und das Erkennen von Potenzialen.

Die Themen wurden in Interviews systematisch erforscht und ermöglichten so einen Einblick in Praktiken und Prozesse in der Alterspolitik. Die Auswertung der Arbeitshypothesen ist im Kapitel 5 zu den Resultaten der Fallstudien abschliessend diskutiert. Dabei wurde der Fokus speziell darauf gelegt, Planungsprozesse und Praktiken in der kommunalen Alterspolitik nachzuverfolgen und somit den aktuellen Stand zu erforschen, aber auch eine Reflexion von Verbesserungsmöglichkeiten und Gestaltungspotenziale anzuregen.

### 3.1 FORSCHUNGSPHASEN

Das forschungsbasierte Praxisprojekt ist in vier Phasen geplant und durchgeführt worden:

#### **Phase 1: Aufarbeitung der Beratungspraxis und Pretest**

In der ersten Projektphase wurde die Beratungspraxis von altervia durch das Team der Universität Fribourg systematisch aufgearbeitet. Parallel dazu führte altervia einen Pretest mit ausgewählten Akteuren der kommunalen Alterspolitik durch. Daraus wurden sich die Hypothesen zum Projekt abgeleitet, die als Grundlage für die Interview-Leitfäden für die nächsten Forschungsphasen dienten.

#### **Phase 2: Befragung von 29 Mitgliedern von Gemeindebehörden und 5 erste Fallstudien**

In Projektphase 2 startete nach Auswahl der zu erforschenden Gemeinden die erste Phase der empirischen Forschung. Dabei wurden zwei verschiedene Ansätze gewählt: Das Team von altervia forschte in 29 Gemeinden, sprach je mit einem Entscheidungsträger (Kommunale Behörde oder Verwaltung) und erhielt so Einblick in die Aufgabenstellungen und Tätigkeitsfelder der Akteure in Politik und Verwaltung sowie innovative Praktiken. Die Universität Fribourg führte in dieser Phase die fünf ersten Fallstudien durch. Dabei lag der Fokus auf einer Exploration aller möglichen Akteure in der kommunalen Alterspolitik. Dies erlaubte einen tiefen Einblick in Praktiken und Planungsprozesse, welche nicht immer direkt von der Behörde oder Verwaltung abhängig sind. In diesem Sinne war es hier das Ziel, nicht innovative Prozesse, sondern die normalen Praktiken in verschiedenen Gemeinden zu erforschen.

#### **Phase 3: Auswertung der empirischen Forschung und weitere 5 Fallstudien**

In Projektphase 3 wurden die Interviews aus der zweiten Projektphase ausgewertet und weitere Fallstudien durchgeführt. Es wurden die aus der Analyse der Entscheidungsprozesse und Evaluation der Praxisbeispiele gewonnenen Erkenntnisse zusammengeführt und genutzt, um Handlungsbereiche und Gestaltungspotenziale der kommunalen Alterspolitik zu definieren, beispielhafte und innovative Vorgehensweisen zu dokumentieren sowie neue Hilfestellungen und Instrumente für die Praxis zu entwickeln. Während das Team von altervia an der Analyse ihrer bisherigen Ergebnisse und der Umsetzung als Arbeitsinstrumente arbeitete, wurden parallel dazu von der Universität Freiburg 5 weitere Fallstudien durchgeführt. Diese waren als Ergänzung der fünf ersten Studien gestaltet und sollten auch Fragen beantworten, welche in der ersten Fallstudienphase zusätzlich identifiziert wurden.

Die Auswertung der Befragung der Gemeinden durch altervia und der abgeschlossenen Fallstudien bildeten die Basis für die Erarbeitung eines Konzeptes für einen Werkzeugkasten für die kommunale Alterspolitik.

Dabei wurden im spezifischen drei Handlungsfelder als interessant definiert: Die Prozesssteuerung in der kommunalen Alterspolitik, die Standortbestimmung und das Management von Schlüsselereignissen.

#### **Phase 4: Auswertung und Umsetzung als Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik**

In Projektphase 4 stand die Entwicklung des Werkzeugkastens im Zentrum. Ausgangspunkt waren die zuvor identifizierten drei Handlungsfelder und dafür in Frage kommende Arbeitsinstrumente. Vier Tools mit modular aufeinander abgestimmten Instrumenten entstanden: Prozesssteuerung und das Management von Schlüsselereignissen flossen ins Tool kap.steuern. Eine detaillierte Standortbestimmung und zugehörige Tools bietet das kap.analysieren. Das Tool kap.informieren ist als interaktives Modell im Internet verfügbar. Es informiert über Akteure, Netzwerke und Themen und soll anregen, eigenes Handeln zu reflektieren und andere Ideen und Umsetzungsmöglichkeiten zu überlegen. Das Tool kap.simulieren unterstützt in Form eines Planspiels, in Gruppenarbeit innovative Lösungen und Optionen zu erarbeiten. So können Gestaltungspotenziale erkannt werden, welche in der realen Situation und unter Druck möglicherweise verborgen geblieben wären. Die vier Tools des Werkzeugkastens wurden inhaltlich und technisch ausgearbeitet, diskutiert und getestet und stehen nun zur Anwendung in der Praxis für professionell, freiwillig oder ehrenamtlich tätige Akteure zur Verfügung. Während das von altervia und der Universität gemeinsam entwickelte Modell der kommunalen Alterspolitik unter [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch) im Internet für jedermann zugänglich ist, wird der gleichnamige Werkzeugkasten mit den ergänzenden professionellen Tools von altervia vertrieben.

## **4. VORGEHEN UND METHODIK**

Um die ganze Breite und Vielfalt von kommunaler Alterspolitik, Planungsprozessen und Praktiken auszuleuchten, einigten sich die zwei im Projekt beteiligten Teams auf unterschiedliche, aber sich ergänzende Vorgehensweisen: Während das Team von altervia sich mehrheitlich auf die Verantwortlichkeiten und Bedürfnisse der kommunalen Behörden und Verwaltungsmitglieder konzentrierte, fokussierte das Team der Universität Fribourg seine Forschung auf die Vielfalt von Akteuren und deren Rollen in Planungsprozessen. Nachfolgend werden die vier Teile der empirischen Forschung vorgestellt, die zwei ersteren Punkte wurden vom Team altervia durchgeführt, die zwei letzteren von der Universität Fribourg.

### **Pretest mit Gemeindebehörden und Beratern**

In der ersten Arbeitsphase wurden von altervia in einem Pretest das Interesse und die Bedürfnisse von Verwaltungs- und Behördenmitgliedern erforscht. So konnten die Ansprüche an das Projekt, aber auch die relevanten Fragestellungen angepasst und ein Teil der Grundlagen für die Arbeitshypothesen erarbeitet werden.

### **Erforschung von innovativen Gemeinden**

In ihrem zweiten Teil der empirischen Forschung wurden von altervia 29 Gemeinden ausgewählt, um Prozesse, Planungsinstrumente und Fragestellungen aus der Sicht praktikabler und innovativer Vorgehensweisen zu erforschen. Damit wurde das Ziel verfolgt, für andere Gemeinden noch ungenutzte Potenziale zu identifizieren, deren Entstehungsprozesse und Wirkungen auszuleuchten und somit im Sinne von Best Practice die Arbeitsinstrumente mit Beispielen zu bereichern. Die untersuchten Gemeinden liegen in verschiedenen Kantonen der deutschen Schweiz und decken in Ergänzung zum gewählten Sampling der Universität Fribourg eine Auswahl an kleineren und mittleren Gemeinden sowie mittlere Städte ab. Die Themen „Wohnen im Alter“ und „Strategische Planung der Alterspolitik“ waren in diesen Gemeinden speziell von Interesse. Auch sind diese Gemeinden alle durch ein aussergewöhnliches Engagement der kommunalen Behörden gekennzeichnet.

## Aufarbeitung der Beratungspraxis

Im ersten Teil der Forschung bereitete das Team der Universität Fribourg die Beratungspraxis von altervia systematisch auf. Anhand von 15 Interviews mit den drei Beratern wurden deren Erfahrungen und die benutzten Instrumente erfasst und über die verschiedenen Fälle hinweg ausgewertet. Diese Aufarbeitung diente ebenso der Grundlagen zur Erarbeitung der Arbeitshypothesen.

## Fallstudien

Die zweite empirische Aufgabe des Teams Universität Fribourg umfasste zehn ausgewählte Fallstudien (jeder Fall ist eine Gemeinde) sowie eine Langzeitstudie in einer Gemeinde dar. Dabei war es das Ziel, „normale“ Planungsprozesse und Praktiken in verschiedenen Gemeinden in der Schweiz nachzuvollziehen. Die Gemeinden wurden deshalb statistisch ausgewählt und es wurde nicht spezifisch nach Innovation gesucht. Im Sinne des Theoretical Sampling wurden möglichst unterschiedliche Gemeinden und verschiedene Situationen und Rahmenbedingungen einbezogen. Die Auswahl umfasste 10 Gemeinden unterschiedlicher Grösse in 10 Kantonen. Davon liegen 6 Gemeinden in der deutschen Schweiz, 3 in der Westschweiz und eine in der italienischen Schweiz. Zudem wurden der Altersquotient (Anteil der Personen über 65 zu Personen im Erwerbstätigen Alter) und die kommunale Organisationsstruktur bei der Auswahl beachtet. Zusätzlich zu diesen 10 Gemeinden wurde eine längere Studie in einer mittleren Gemeinde durchgeführt, welche zu Beginn des Projektes gerade ihr Altersleitbild überarbeitet hatte. So konnten zwei Jahre lang die Umsetzungsprozesse mitverfolgt werden. Das Ziel war es, mit 10 Gemeinden die verschiedenen Typen der Schweizer Gemeinden so gut wie möglich abzudecken.

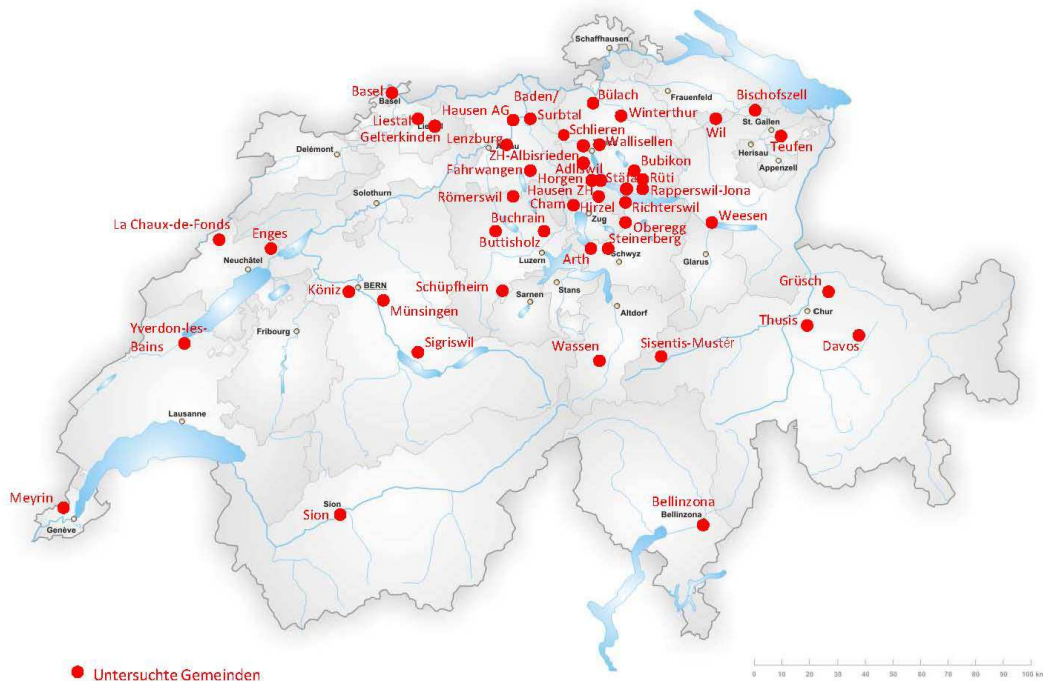


Abbildung 1: Auswahl der erforschten Gemeinden im Projekt.

## 4.1 METHODIK

Als grundlegende Methodik für alle Forschungsteile dienten qualitative Interviews. So wurden verschiedene Interview-Leitfäden entworfen, um die Gespräche mit den verschiedenen Akteuren zu strukturieren, diesen jedoch auch die Gestaltungsfreiheit zu geben, eigene Themen und Anliegen einzubringen.

Als Ergänzung zu dieser Methode wurde insbesondere für den Forschungsteil der Universität Fribourg die Methode der subjektiven Modelle entwickelt. Die InterviewpartnerInnen wurden gebeten, jene Akteure, mit denen sie in Verbindung stehen, oder die sie als Akteure der Alterspolitik identifizieren, aufzuzeichnen. Dies



erlaubt es, „Kartographien“ der jeweiligen Situationen und Planungsprozesse darzustellen und verschiedene parallel verlaufende Prozesse und Projekte auch mit Verknüpfungen darzustellen. Diese Methode ermöglicht es, tiefer in die Komplexität des Feldes einzudringen und somit die Situationen auf andere Weise und tiefergehender auszuleuchten. Auch können die Zeichnungen genutzt werden, um die unterschiedlichen Verständnisse des Feldes zu erfassen und zu analysieren.

Die Auswertung der insgesamt 136 Interviews in 36 Gemeinden erfolgte auf unterschiedliche Weise: Die Interviews der ersten Forschungsphase wurden induktiv ausgewertet, um die Themen, Bedürfnisse und Anliegen aus der Praxis zu erfassen und in das Projekt einfließen zu lassen. Dabei wurden spezifisch die Tendenzen, Fragen und benutzten Instrumente in den Planungsprozessen identifiziert und systematisch aufgenommen.

In der zweiten und dritten Phase wurden die 29 von altervia durchgeführten Interviews deduktiv anhand der Arbeitshypothesen und mit spezifischem Fokus auf die Entwicklung und Ergänzung der Arbeitsinstrumente ausgewertet. So konnten Tendenzen und Prozesse im Zusammenhang mit den ausgewählten Forschungsthemen erarbeitet werden.

Die 11 Fallstudien der Universität Fribourg wurden doppelt ausgewertet. Zum einen, analog zu den Interviews von altervia, wurden alle Interviews aus den Fallstudien deduktiv, anhand der Arbeitshypothesen analysiert. In dieser Phase zeigten sich bereits die grossen Unterschiede der Resultate zwischen den zwei gewählten Ansätzen. Dabei wurde festgestellt, dass die zwei so entstandenen Sichtweisen sich ergänzen und eine Bereicherung für das Projekt und die Arbeitsinstrumente sind. In einer zweiten Phase wurden vom Projektteam Universität Fribourg die über 80 Interviews der Fallstudien induktiv analysiert. Dabei wurde Wert darauf gelegt, die Interviews nicht einzeln, sondern im Zusammenhang mit anderen Interviews in derselben Gemeinde zu analysieren. So entstand eine In-Fall (within-case) Analyse. Darauf aufbauend wurden die identifizierten Themen und Anliegen noch über die Fälle (cross-case) hinweg und in Verbindung zwischen den Gemeinden analysiert.

Anhand der unterschiedlichen Analyse-Ansätze entstand ein komplettes Bild der gesammelten Daten, welche als Grundlage für die Entwicklung der Arbeitsinstrumente dienen, aber auch in die Artikel für das Modell der kommunalen Alterspolitik einfließen konnten.

## **5. RESULTATE DER FALLSTUDIEN**

Das Team der Universität Fribourg betrieb Grundlagenforschung zur kommunaler Alterspolitik. Um die Vielfalt der Akteure und die Komplexität laufender Projekte auszuleuchten, wurden 10 Fallstudien in 10 ausgewählten Gemeinden durchgeführt. Zusätzlich zu diesen 10 Gemeinden wurde eine längere Studie in einer mittleren Gemeinde gemacht, welche zu Beginn des Projektes gerade ihr Altersleitbild überarbeitet hatte. So konnten zwei Jahre lang die Umsetzungsprozesse mitverfolgt werden.

Die Fallstudien wurden anhand 87 qualitativer Interviews durchgeführt, um möglichst viele und vielfältige Akteure und Situationen auszuleuchten. Der Fokus lag dabei nicht ausschliesslich auf kommunalen Behörden und Verwaltungsmitgliedern, sondern auf allen möglichen Akteuren der Altersplanung und Altersarbeit. Dies erlaubte einen Einblick in Praktiken und Planungsprozesse, welche nicht als klassisch politisch gelten, jedoch im System der kommunalen Alterspolitik eine wichtige Rolle spielen.

In den drei nächsten Abschnitten wird ein Einblick in die Resultate der 11 von der Universität Fribourg erforschten Gemeinden gegeben. Im ersten Abschnitt zu Themen in der kommunalen Alterspolitik werden anhand der drei Aspekte Gemeindegrösse, Trennung zwischen Senioren- und Alterspflegepolitik und Wohnen im Alter, aktuelle Prozesse in den erforschten Gemeinden skizziert und auf diese Fragestellungen eingegangen. Im zweiten Abschnitt werden die im Projekt formulierten Hypothesen abschliessend evaluiert,

und im dritten Teil wird spezifisch auf die im Projekt entwickelten Prozessanalysen in der kommunalen Alterspolitik und insbesondere auf die Bedeutung politischer Planung in komplexen Umfeldern eingegangen.

## 5.1 THEMEN IN DER KOMMUNALEN ALTERSPOLITIK

Kommunale Alterspolitik als Querschnittsaufgabe innerhalb der Gemeinde, aber auch zwischen den verschiedenen Ebenen des Bundes zeichnet sich durch eine Vielfalt an Vorgängen und Akteuren aus. Auch fällt in den Fallstudien die grosse Diversität an Vorgehensweisen, Fragen und Prozessen auf, welche jeweils kommunal, regional oder kantonal spezifisch sind. In diesem Abschnitt wird konkreter auf drei Themen eingegangen, welche sich in der Forschung als Interessenthemen der Akteure entpuppt haben.

### Gemeindegrösse in der Alterspolitik

Gemeindegrösse und Autonomie der Gemeinden sind wichtige Themen in der Schweiz und in der Alterspolitik. Vorab ein Blick auf die Struktur der Gemeindegrösse und die Anzahl Einwohner pro Kategorie (Bundesamt für Statistik 2011): Es gibt in der Schweiz 2725 Gemeinden. Diese können in kleine, mittlere und grosse Gemeinden eingeteilt werden. Interessant ist, dass in der grossen Mehrheit von kleinen Gemeinden (2429 Gemeinden bzw. 89.1 % aller Gemeinden) rund 41 % der Schweizer Bevölkerung wohnt. Während dessen wohnen fast 34% der EinwohnerInnen in den 265 mittleren Gemeinden und über 25% in den 31 grossen Gemeinden.

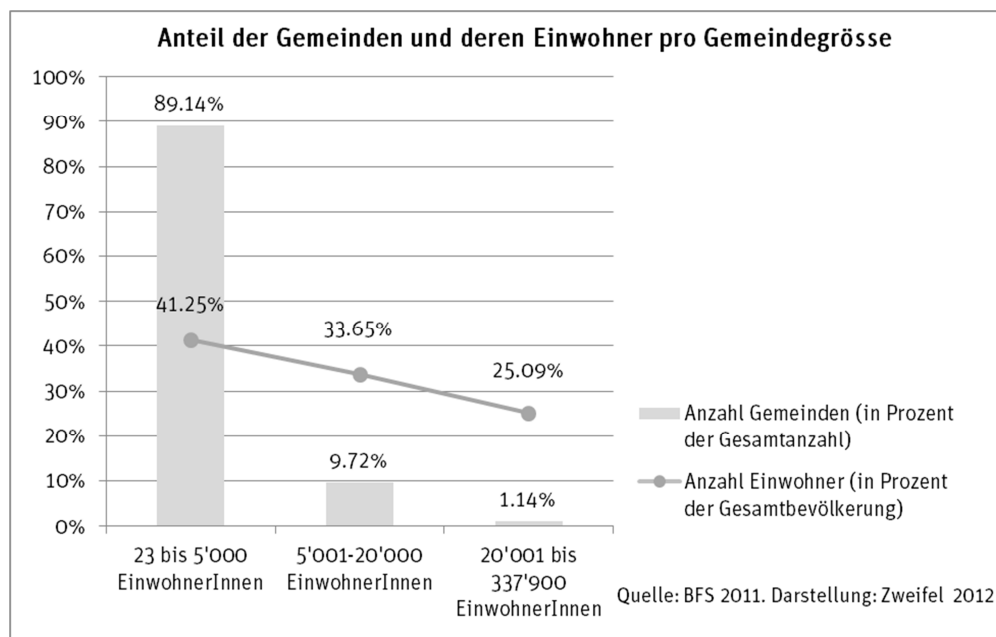


Abbildung 2: Anteil der Gemeinden und deren Einwohner pro Gemeindegrösse.

Politisch spielt die Gemeindegrösse dabei eine grosse Rolle. Nicht nur sind die jeweiligen Organisationsstrukturen unter anderem von der Grösse abhängig (Gemeindeversammlung in kleinen Gemeinden, professionelle Verwaltung ab einer gewissen Anzahl Einwohnern usw.), sondern auch die Anzahl sowohl privater wie öffentlicher Akteure unterscheiden sich in den Fallstudien gemäss der Grösse sehr.

In verschiedenen Debatten um die Grösse von Gemeinden und deren Potenziale werden diese an Skalenerträgen und der Finanzkraft gemessen. Dabei werden grosse Gemeinden und Städte generell als reicher an Potenzialen eingeschätzt als kleinere. In diesem Forschungsprojekt zur Alterspolitik kann diese Einschätzung jedoch nicht bestätigt werden. Gemeinden haben je nach Grösse andere Rahmenbedingungen, andere Möglichkeiten und damit verschiedene Potenziale. Alterspolitik als Querschnittsaufgabe, als Schnittstellenaufgabe und als soziale Aufgabe der Gemeinde kann auf verschiedene Weise und in verschiedenen Dimensionen gedacht werden. Effiziente Projekte müssen nicht immer gross sein. Zum

Beispiel spielen die Nähe der verschiedenen Akteure und die effiziente Kommunikation innerhalb des Systems in vielen Fällen eine grosse Rolle und können für kleinere Gemeinden ein Vorteil sein. In der Alterspolitik sind auf lokaler Ebene zudem viele Projekte nicht direkt mit dem kommunalen Territorium verbunden. Es gibt Projekte, die interkommunal oder regional organisiert werden über kommunale Grenzen hinweg. Andere Projekte werden nur in der Gemeinde oder spezifisch in einem Quartier lanciert und umgesetzt.

So fällt in den Fallstudien auf, dass es in allen Grössenklassen Gemeinden gibt, welche aktive Alterspolitik betreiben und solche, die keine konkreten Aktivitäten vorzeigen. Jedoch kann daraus nicht geschlossen werden, dass die Gemeindegrösse keine Rolle spielt. Denn es fällt immer wieder auf, dass die Gemeindegrösse im Diskurs der Entscheidungsträger eine grosse Rolle spielt und somit einen performativen Einfluss hat. Definiert ein Entscheidungsträger seine Gemeinde als klein und schliesst er daraus, dass ihm keine wirklichen Gestaltungspotenziale offen stehen, wird er auch keine Potenziale erkennen können. In diesem Sinne spielt die Gemeindegrösse in den Fallstudien der Universität Fribourg eher eine Rolle in der Definition der Gestaltungspotenziale durch die Entscheidungsträger als konkret in den Möglichkeiten, die sie haben.

### **Trennung zwischen Gesundheits- und Altersarbeit**

Alterspolitik vereint zwei Hauptaufgaben. Die erste betrifft den Gesundheitssektor und kann als Alterspflege bezeichnet werden. Die andere betrifft Aktivitäten und soziale Prävention und wird hier als Altersarbeit verstanden. Beide Bereiche beeinflussen das Leben der älter werdenden Menschen in der Gemeinde direkt, jedoch auf verschiedenen Ebenen. In der Fachliteratur, wie in der Praxis kommt immer wieder die Frage auf, ob Alterspolitik zwischen diesen zwei Hauptfeldern getrennt oder bewusst zusammengeführt werden soll. Interessant ist, dass sowohl in Gemeinden, in Kantonen und zwischen der kommunalen und der kantonalen Ebene solche Trennungen existieren und in anderen Situationen die beiden Felder zusammen geführt werden.

#### **- Auf der kantonalen Ebene**

Viele der kantonalen Altersleitbilder berücksichtigen sowohl Gesundheit als auch Altersarbeit. Es zeigt sich, dass die zwei genannten Aufgaben oft in unterschiedlichen Departements angesiedelt sind. Ein strategisches Konzept, wie das Altersleitbild, kann alle betroffenen Behörden und Verwaltungsmitglieder dazu bringen, zusammenzuarbeiten. Argumentiert wird insbesondere auch damit, dass Alterspolitik - als Aufgabe älter werdende Menschen in unsere Gesellschaft zu versorgen und zu integrieren - eine Querschnittsaufgabe ist und bleibt, und eine Trennung die Kommunikation zwischen den Akteuren noch schwieriger machen würde. Kohärenz wird als Hauptargument für eine ganzheitliche Alterspolitik benutzt. Diese kann nur, wenn sie unter „einem Hut“ geführt wird, als Programm für älter werdende Menschen wirken.

Es gibt Kantone, welche diese ganzheitliche Alterspolitik mehrheitlich auch selbst umsetzen und den Gemeinden nur wenige Aufgaben übertragen. Andere übertragen mit ihrem ganzheitlichen Altersleitbild einen grossen Teil der Aufgaben sowohl in der Gesundheit wie in der Altersarbeit an die Gemeinden.

Einige Kantone wählen die Strategie einer Trennung der Schwerpunkte Gesundheit und Altersarbeit. Praktisch wird dies sehr unterschiedlich umgesetzt. So gibt es Kantone, welche die zwei Felder auf der strategischen Ebene trennen. Da wurden z.B. in einem Kanton parallel zwei „Altersleitbilder“ konkretisiert: Beim einen handelt es sich um Alterspflegepolitik, und es betrifft den Gesundheitssektor, Bettenplanungen und Pflege. Das zweite ist auf Altersarbeit, soziale Integration, aktiven Einbezug der Senioren zentriert und bei einer anderen Amtsstelle angesiedelt und wird als Seniorenpolitik bezeichnet. Diese Trennung wird damit begründet, dass sie sicherstellt, dass nicht alle Mittel in die Gesundheitspolitik einfliessen. Durch getrennte Budgets und verantwortliche Stellen wird sichergestellt, dass beide Seiten der Alterspolitik umgesetzt werden.

Die zweite Version der Trennung zwischen Gesundheitsbereich und Altersarbeit betrifft Kantone, welche den Gemeinden gezielt Aufgaben übertragen. In diesen Kantonen werden mehrheitlich die Gesundheitsdienste vom Kanton sichergestellt und organisiert (zum Beispiel in Form einer kantonalen Planung der Gesundheitsdienste). Der Kanton überträgt daher den Gemeinden als Hauptaufgabe, Altersarbeit zu gewährleisten. Dieses Vorgehen birgt das Potenzial, den Gemeinden Ressourcen (sowohl finanzielle als auch zeitliche) für Altersarbeit frei zu halten.

#### - **Auf der kommunalen Ebene**

Auf kommunaler Ebene erfolgen sowohl die strategische Leitung wie die Umsetzung meist ganzheitlich. So werden zum Beispiel die Potenziale einer Alterskonferenz oder eines Altersforums genutzt, um möglichst viele relevante Akteure zu vernetzen. Dabei wird spezifisch dafür plädiert, die Kommunikation zu fördern und kohärente Projekte ins Leben zu rufen. Jedoch muss angefügt werden, dass mehrere der erforschten Gemeinden, welche beide Sektoren der Alterspolitik zusammen handhaben, aufzeigen, dass sehr wenige Ressourcen für die Altersarbeit übrig bleiben. Der Gesundheitssektor (stationäre Pflege, neue Pflegefinanzierung usw.) ist in solchen Gemeinde oft die einzige Alterspolitik.

Bei Gemeinden, die Altersarbeit und Gesundheit spezifisch getrennt haben, kann generell ein grösseres Engagement im Bereich der Altersarbeit festgestellt werden. Durch die Trennung wird eine Behörde oder Amtsstelle nur für Altersarbeit zuständig und dabei nicht vom finanziell gewichtigeren und auch oft dringenderen Geschäft des Gesundheitssektors überrollt. Jedoch sind so gewisse Doppelspurigkeiten nicht zu vermeiden.

Die Trennung zwischen Senioren und Pflegepolitik ist weniger verbreitet als eine gesamtheitliche Handhabung der Alterspolitik. Jedoch fällt im Einzelnen auf, dass dieses Thema eher ausserhalb der politischen Sphäre diskutiert wird, sowohl in der Altersarbeit wie im Gesundheitsbereich.

#### **Wohnen im Alter**

Wohnen im Alter ist ein zentrales Thema sowohl in der akademischen wie in der Praxisliteratur und auch in vielen Gemeinden. Andere beschäftigen sich nicht mit diesem Thema, was nicht bedeuten soll, dass in diesem Bereich nichts passiert, sondern nur heisst, dass es auf politischer Ebene in der Gemeinde kein Thema ist. Insbesondere ist dies der Fall, wenn private Trägerschaften Wohnungen bauen. In diesem Abschnitt wird spezifisch auf die autonomen Wohnformen und die Argumente, die Akteure motivieren sich in diesem Bereich zu betätigen, eingegangen.

In mehreren der erforschten Gemeinden wurden autonome Wohnformen thematisiert, und sind ein aktuelles Thema in der Planung oder der Umsetzung der Alterspolitik. Die Motivation, Alterswohnungen anbieten zu können, kann kurz in vier Argumenten zusammengefasst werden.

1. **Alterung der Bevölkerung:** Dies bedeutet, dass die Gemeinden angepassten Wohnraum brauchen. Insbesondere ist auch immer wieder die Rede von wechselnden Bedürfnissen. Dieses Argument wird oft von politisch aktiven Akteuren benutzt.
2. **Zu Hause altern:** In der Optik "ambulant vor stationär" und auch nach dem Motto „Zu Hause alt werden“ argumentieren viele Akteure, welche im Bereich des Wohnungsbaus oder der Planung tätig sind. Insbesondere wird auch die Senkung der Gesundheitskosten immer wieder als Argument für die Bereitstellung von hindernisfreiem Wohnraum gebraucht.
3. **Wirtschaftlichkeit:** Die Gruppe älter werdender Menschen ist wirtschaftlich attraktiv. Dienstleistungen anzubieten ist in diesem Sinne interessant. Dabei fällt auf, dass die Dienstleistungen zu Wohnen im Alter speziell interessant sind (ServiceWohnen, Wohnen mit Dienstleistungen usw.).

4. Wohnungsmarkt: Spezifisch in Regionen mit einem unter Druck stehenden Wohnungsmarkt wird dieses Argument benutzt. Viele Gemeinden haben das Ziel, die Wohnfläche nicht weiter extensiv zu vergrössern (also unbebaute Flächen zu überbauen), sondern zu verdichten. Heute wohnen viele älter werdende Menschen noch im Familienheim. Wenn in einer Gemeinde genügend Wohnfläche für jüngere Menschen angeboten werden soll, aber nicht immer überall neue Einfamilienhaus- Quartiere entstehen sollen, dann muss Wohnraum frei werden.

Während die zwei ersten Argumente sehr eng mit dem Motto „Ageing in Place“ verbunden sind und somit auch in der Literatur sehr oft erwähnt werden, fällt beim dritten und vierten Argument auf, dass diese die älter werdende Person und somit auch die Alterspolitik in Verbindung zu aktuellen ökonomischen und sozialpolitischen Situationen bringen.

Interessant ist dabei, dass Akteure, welche Alterspolitik als zentrales Thema ihrer Arbeit definieren (seien diese in der Politik tätig oder nicht), diese letzten Argumente oft als unzulässig beurteilen. Dies zeigt auch, wie Alterspolitik generell von weiteren Politikbereichen getrennt wird. Als Querschnittaufgabe werden alle Themen in der Alterspolitik noch einmal behandelt, anstatt das Thema Alter zu den jeweiligen verantwortlichen Stellen bringen. Im Bereich des Wohnens im Alter zeigt sich diese Tendenz sehr stark, da die bauliche Umsetzung oft durch die Alterskommission oder den für Soziales verantwortlichen Gemeinderat geleitet wird und nicht im Bauamt oder in der Baukommission angesiedelt ist. Interessant ist dabei die Überlegung zu Gestaltungspotenzialen, wenn Alterspolitik nicht mehr als ein Zuständigkeitsfeld definiert wird, sondern als Thema, welches alle Aufgabenbereiche betrifft.

Als Fazit kann gesagt werden, dass Dienstleistungen und Angebote, Regelungen und Gesetze für älter werdende Menschen existieren und in allen Gemeinden der Stichprobe Akteure sich mit diesem Thema befassen. Welche Rolle in diesem Kontext die Alterspolitik spielt, ist von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Prozess und Entscheidungsfindungen sind situativ gebunden und somit müssen Überlegungen zu Potenzialen auch jeweils gemeindespezifisch entwickelt werden.

## 5.2 DISKUSSION DER HYPOTHESEN DES PROJEKTES

Um die Weite des alterspolitischen Feldes zu erkunden, wurden nach einer Vorstudie gemeinsam vom Projektteam sechs Arbeitshypothesen definiert. Diese beruhen vor allem auf der systematischen Aufarbeitung der Beratungserfahrung von altervia, welche im ersten Teil des Projektes stattfand. Diese sechs Hypothesen werden hier nach Abschluss der empirischen Forschungsphasen evaluiert und diskutiert. Anhand des Forschungsprojektes konnten interessante Aspekte und Ergänzungen zu den aus der Praxis stammenden Hypothesen gemacht werden. Die hier präsentierten Resultate stammen vom Forschungsteil der Universität Fribourg.

### **Hypothese zur Koordinationsrolle der Gemeinde**

Je mehr Gemeinden ihre Aufgabe in der Alterspolitik als Koordinationsrolle zwischen Akteuren definieren und die Prozessführung übernehmen ohne selbst als Dienstleistender Akteur mitzuwirken, desto eher werden weiter gefasste Potenziale identifiziert und genutzt.

An sich lässt sich diese Hypothese bestätigen. Es fällt zum Beispiel auf, dass Gemeinderäte, welche Einsitz im Verwaltungsrat eines Altersheimes haben, sehr starke Meinungen zu verschiedenen Akteuren entwickeln. Wenn diese in einer anderen Situation eine Koordinationsrolle übernehmen, werden gewisse Akteure öfter ausgeschlossen. So gibt es in solchen Gemeinden Gesundheitsforen ohne Einsitz der privaten Altersheime. Gemeinden, in denen die Koordinationsrolle als Hauptaufgabe wahrgenommen wird, weisen oft eine bessere Kenntnis der Akteursvielfalt in ihrer Gemeinde auf.

Es kann jedoch nicht daraus geschlossen werden, dass Gemeindebehörden, welche ausschliesslich auf der planerischen Ebene tätig sind, aktiver sind, mehr Prozesse leiten oder ins Leben rufen. Die Definition der

eigenen Rolle auf der rein planerischen Ebene ist für viele kommunale Behörden auch die Möglichkeit, sich nicht mehr mit Alterspolitik zu beschäftigen, da die Umsetzung auch ohne sie funktioniert.

### **Hypothese zur Regionalen Zusammenarbeit**

Je stärker die regionale oder überkommunale Zusammenarbeit, desto besser können vorhandene (personelle) Ressourcen genutzt werden. In der Situation einer zunehmenden Aufgabenlast auf die Gemeinden, spielt diese Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus eine Rolle in der Entlastung einzelner Akteure und im Vorhandensein grösserer Ressourcen.

Regionale Zusammenarbeit ist zentral bei kleinen und mittleren Gemeinden, aber auch die Zusammenarbeit mit grösseren Gemeinden kann ein Potenzial darstellen. Das Potenzial, das Einzugsgebiet auf das Angebot anzupassen (also nicht viele sehr kleine Spitex-Anbieter, sondern ein grösserer, welcher wirtschaftlicher arbeiten kann), wird in der Praxis sehr oft erkannt. Dabei werden öfter die finanziellen und materiellen Ressourcen als die personellen als Argument genannt. Auf der Planungsebene werden die Schwierigkeiten bei einer grösseren Anzahl Entscheidungsträger beschrieben und oft Prozesse geschildert, welche auch an den Persönlichkeiten der Mitarbeiter scheitern können.

Es gibt aber auch das Umgekehrte, dass also Gemeinden, die zusammen gearbeitet haben, durch Wachstum oder Reorganisation wieder alles allein machen. Zum Beispiel wurden Sozialdienste mehrerer Gemeinden vom Kanton dazu gedrängt, zu fusionieren. Nach 5 Jahren werden diese jetzt wieder getrennt, da durch die Reorganisation und Probleme, die damit verbunden sind, auch mehr Kosten entstanden. Dabei wird sichtbar, dass für gewisse Gemeinden die Zusammenarbeit ein Zwang ist, und in diesem Fall die Potenziale nicht genutzt werden können.

Es zeigt sich, wie zentral der Planungsprozess einer solchen Zusammenarbeit ist. Das gemeinsame Verständnis der Situation und die gemeinsame Definition der Aufgabenlage spielen dabei eine zentrale Rolle.

### **Hypothese zur Privaten und Öffentlichen Zusammenarbeit**

Je konsequenter und konsistenter (private und öffentliche) Akteure in die strategische Ausarbeitungen und praktische Umsetzungen der Alterspolitik in den Gemeinden mit einbezogen werden, desto eher gelingt die Identifikation von vielfältigen Gestaltungspotenzialen.

Public private partnerships sind Normalität in der kommunalen Alterspolitik. Sei es die Übernahme eines öffentlichen Heims durch eine externe Trägerschaft oder die enge Zusammenarbeit mit der Spitex, die Gemeinden verhandeln sehr viel mit privaten Akteuren (unabhängig davon, ob diese kommerziell ausgerichtet sind oder nicht).

Eine zentrale Rolle spielt dabei die Auftragslage und die Abklärung der Entscheidungskraft.

Zentral ist aber auch die Berücksichtigung dieser Akteure als Akteure. Es kann beobachtet werden, dass gewisse Gemeindebehörden davon ausgehen, dass wenn ein Leistungsauftrag existiert, der Akteur nicht mehr in die Planung oder Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden müssen. Jedoch zeigt sich, dass dies grosse Unzufriedenheit bei manchen Akteuren auslösen kann und dies eine schlechte Basis für das Erkennen von Potenzialen ist.

In den erforschten Gemeinden erweist es sich als zentraler Punkt, nicht nur private und öffentliche Akteure bei der strategischen Planung miteinzubeziehen, sondern auch gemeinsam eine konkrete Massnahmenplanung vorzunehmen. Dabei erweisen sich Pläne, welche nicht nur der Gemeinde, sondern den einzelnen Akteuren Verantwortung übergeben, oft als effizienter.

## **Hypothese zur Aufgabentrennung zwischen Verwaltung und Politik**

Je stärker die Aufgabentrennung zwischen Politik und Verwaltung in den Gemeinden organisiert ist, je mehr Spielraum hat die politisch strategische Ebene für die Gestaltung des alterspolitischen Prozesses und somit der Nutzung innovativer Lösungen.

In den erforschten Gemeinden fällt auf, dass diese Trennung in grösseren Strukturen mit professioneller Verwaltung existiert. Bei kleineren Gemeinden ist eine solche Trennung schwieriger, da der Gemeindesekretär oder die Gemeindesekretärin oft keine Ressourcen für Alterspolitik frei hat.

Die Definition der Rolle der Gemeinde spielt im Zusammenhang mit dieser Hypothese eine sehr grosse Rolle. Definiert sich die Gemeinde als rein strategischer Akteur, der eine Koordinationsrolle übernimmt, existiert diese Trennung zwischen Verwaltung und Politik nicht mehr in diesem Sinne, da keine konkreten Umsetzungen von der Verwaltung übernommen werden können.

Wenn die Verwaltung Aufgaben, wie den Einsitz in einem Verwaltungsrat usw., übernimmt, gibt das der Behörde mehr Zeit, um Alterspolitik zu planen, falls ein konkretes Projekt (zum Beispiel die Überarbeitung des Altersleitbildes) anfällt. In anderen Fällen zeigt sich, dass diese Entlastung Ressourcen für andere Aufgaben frei setzt aber nicht unbedingt für Alterspolitik.

In diesem Sinne können Ressourcen strategischer genutzt werden, falls es einen definierten Raum in der politischen Debatte für Alterspolitik gibt oder konkrete Aufgaben in der Planung anstehen.

## **Hypothese zur Professionalisierung und deren Effekte**

Je mehr nicht fachspezifisch ausgebildete und freiwillige Akteure im Prozess beteiligt sind, je offener ist der Prozess für unübliche Lösungen und innovative Gestaltungspotentiale

Je eher der Prozess professionell von Personen mit Fachausbildung und Erfahrung im Altersbereich geleitet oder begleitet wird, je eher können sie auf innovative Ideen der Fachwelt zurückgreifen und so innovative Gestaltungspotentiale nutzen.

Professionalisierung wird hier im Bereich der politischen Entscheidungsfindung und der Prozessplanung thematisiert. Diese hat in den erforschten Gemeinden zwei mögliche Auslegungen: die Einstellung eines externen Beraters (private Anbieter, aber auch Pro Senectute oder der Kanton) oder die Schaffung einer Stelle als Altersbeauftragter, welcher auch strategische und planerische Aufgaben übernimmt.

Das Spannungsfeld, welches die zwei widersprüchlichen Hypothesen bilden, zeigt auf, dass in der Praxiserfahrung von altervia die Tendenzen nicht klar definiert waren. Auch im Forschungsprozess fällt auf, dass diese Professionalisierung unterschiedliche Effekte haben kann. Während in gewissen Gemeinden innovative Ideen umgesetzt werden durch die Unterstützung von professionellen Dienstleistern, kann auch in verschiedenen Regionen beobachtet werden, wie gleiche Lösungen in unterschiedlichen Gemeinden umgesetzt werden, weil dasselbe Muster benutzt wurde.

Unterschwellig zu der Frage der Professionalisierung wird die Frage nach Kompetenzen der politischen Akteure im Milizsystem gestellt. Dazu kann gesagt werden, dass die Einstellung von professionellen Akteuren die Alterspolitik nicht unbedingt aktiver oder innovativer macht. Die aktive Unterhaltung oder Bildung von intersektoriellen Arbeitsgruppen und die Pflege von Kommunikationskanälen und Beziehungen erweist sich dagegen als wichtiger Faktor, um Potenziale zu erkennen und zu nutzen.

Als Fazit kann gesagt werden, dass das nach der empirischen Forschung gezeichnete Bild mehr Diversität und Unterschiede aufzeigt als in der ersten Projektphase erwartet. Zusätzlich wurden noch weitere Punkte ergänzt, wie zum Beispiel, die Rolle des Kantons, die Multiplizität der Akteure, die zentrale Bedeutung der Freiwilligenstrukturen. Ein weiterer zentraler Punkt ist die Rolle von Schlüsselpersonen in Gemeinden. So

zeigt sich in allen erforschten Gemeinden die Wichtigkeit von Schlüsselpersonen, welche sowohl negativen wie positiven Einfluss auf das Geschehen haben können. Dabei muss beachtet werden, dass die „Macht“ solcher Personen oft aus einer guten Vernetzung oder dem Zugang zu guten Informationsquellen resultiert. So spielen in kleinen Gemeinden oft die Gemeindesekretärin oder der Gemeindesekretär eine grosse Rolle.

### 5.3 PLANUNG UND PROZESSE IN DER KOMMUNALEN ALTERSPOLITIK

In diesem letzten Abschnitt der Präsentation der Resultate des Forschungsprojekts wird näher auf Planungsprozesse im komplexen Umfeld der kommunalen Alterspolitik eingegangen. Es wurde spezifisch auf die laufenden, geplanten, vergangenen und gescheiterten Prozesse in der kommunalen und regionalen Alterspolitik eingegangen. Dabei erweist es sich als sehr interessant, auch laufende Projekte und Organisationsstrukturen zu analysieren, welche von Akteuren selbst nicht immer als Prozesse identifiziert werden. So sind zum Beispiel Verhandlungen mit privaten Dienstleistern auch als Planungsprozess zu deuten.

Insbesondere erlaubt es der gewählte Komplexitätsansatz, Prozesse innerhalb von Akteur-netzwerken zu lesen und in diesem Sinne Kommunikation, persönliche Ziele und Weltanschauungen in die Analysen einzubringen.

In den 11 von der Universität Fribourg erforschten Gemeinden fällt auf, dass Planungsaufgaben durch die kommunalen Akteure (Behörde und Verwaltung) sehr unterschiedliche Themen betreffen, während in der Literatur oftmals nur die strategische politische Planung gesehen wird. Jedoch erweist diese sich in mehreren der Gemeinden als unerschwinglich oder im Alltagsgeschäft inexistent, während konkretere Planungsaufgaben, wie Leistungsaufträge, Bauprojekte oder Präventionsprojekte, häufiger vorkommen.

Hier wird keine Unterscheidung zwischen strategischer Planung und Planung zur Umsetzung gemacht, da beide dieser Prozessarten in einem komplexen Akteursnetz passieren. Jedoch kann festgestellt werden, dass in den erforschten Gemeinden Prozesse zur strategischen Planung oft weniger problematisch oder sogar ohne Druck passieren. Tatsächlich werden Altersleitbilder ohne Definitionsprobleme oder grosse Interessenskonflikte ausgehandelt und erarbeitet. Allerdings zeigt sich in mehreren Gemeinden, dass dagegen latente Konflikte oder Unstimmigkeiten bei der Umsetzung zum Vorschein kommen.

Während der strategischen Planung wird, um Potenzialen offener zu begegnen und so innovativer denken zu können, die Komplexität der aktuellen Situation ausgeschlossen. Anhand von verschiedenen Instrumenten, wie Zukunftsbildern oder Versetzung in eine fiktive Realität, kann dies vermittelt werden. Diese Instrumente erweisen sich als sehr effektiv, um die strategische Planung offener in die Hand zu nehmen und Bedürfnissen auf einer anderen Weise zu begegnen. Es zeigt sich jedoch in mehreren Altersleitbildern, dass die Umsetzung in der laufenden Planung schwierig ist. So werden zum Beispiel Ziele gesetzt, welche Akteure betreffen, die in die Erarbeitung der Leitbilder nicht einbezogen wurden. Auch gibt es Gemeinden mit Umsetzungsplänen, welche die Komplexität der Beziehungen und Prozesse nicht berücksichtigen oder unterschätzen. In solchen Fällen kann dann von einer unerwartet schlagartigen Auswirkung der Komplexität die Rede sein. So wird z. B. in einer Kommission ein Vorhaben ausgehandelt und geplant, der Umsetzungsplan wird abgesegnet. Wenn es dann an die Umsetzung geht, erscheinen Akteure, welche sich querstellen oder Interessen anmelden, die nicht eingeplant waren und Prozesse sehr verlängern oder gar zum Scheitern bringen können. Von einem Akteur im Baubereich wurde in einer Gemeinde ausgesagt: „Für uns spielte es keine Rolle bei der Erarbeitung des Altersleitbildes dabei zu sein, das ist sowieso nur Theorie und alle sind mit allem einverstanden. Wir kommen schon noch ins Spiel, wenn es um das Bauen geht, und dann sitzen wir am längeren Hebel.“

In konkreten Umsetzungsprojekten sind derartige Phänomene in kleinerem Ausmass auch anzutreffen, jedoch spielen hier andere Faktoren eine grössere Rolle. Zum Beispiel ist hier der Einbezug der richtigen Akteure im richtigen Moment zentral, aber auch die Akzeptanz des Planungsprozesses als zentrale Etappe usw.



Nachfolgend werden vier Aspekte aufgegriffen, welche in beiden Situationen der Planung (Strategie und Umsetzung) eine zentrale Rolle spielen. Diese werden in der Literatur zu Planung in Komplexität aufgegriffen (siehe zum Beispiel: Van Wezemaal, 2010, Hillier and Healey, 2010; Roo and Silva, 2010) und hier im Kontext der Alterspolitik diskutiert.

### **Nicht-Linearität der Prozesse**

In einem komplexen Akteursnetz sind Prozesse nicht linear zu verstehen. Es existieren Rückschläge, Unregelmässigkeiten, Feedback Loops, zirkuläre Beziehungen usw. In diesem Sinne muss die Komplexität der Beziehungen, welche im Feld bestehen, in den Planungsprozess integriert werden. So wird nicht mehr linear geplant, sondern als zirkulierender Prozess des gemeinsamen Lernens und Planens.

Wenn Prozesse in diesem Kontext nur linear geplant werden, scheitern sie an nicht eingeplanten Konflikten oder Schwierigkeiten. Oder sie scheitern nicht offensichtlich, sondern „versanden“, verschwinden also langsam aus dem Alltagsgeschäft. Dies ist mit mehreren Altersleitbildern passiert, welche die Komplexität des Planens im Umfeld nicht beachtet haben. Für eine erfolgreiche Planung kann dies bedeuten, in bestimmten Momenten Innezuhalten und die Situation zu reflektieren. Insbesondere spielt hier die Offenheit für zirkuläre Evolutionen eine wichtige Rolle. Anstatt solche als Zeitverlust, Rückschlag oder Problem zu sehen, werden diese akzeptiert und ausgestaltet werden.

### **Akteure kommen und gehen**

In einem Planungsprozess spielt es eine zentrale Rolle, welcher Akteur wann und warum einbezogen wird. Wenn dies berücksichtigt wird, können verschiedene Probleme vermieden werden. Dies kann zum Beispiel bedeuten, Wohnbaugenossenschaften in die Planung miteinzubeziehen, um ihre Interessen in der gemeinsamen Ausarbeitung anzuhören und so konkrete Projekte aufzugleisen. Aber auch private Akteure im Gesundheitsbereich einzubeziehen anstatt über ihre Köpfe hinweg zu planen, erweist sich in vielen Projekten als grosses Potenzial, nicht nur was die Ressourcen betrifft, sondern auch von den Intentionen her, dass diskutiert werden kann.

Es spielt nicht nur eine Rolle, welche Akteure miteinbezogen werden, sondern auch welche, wann wieder aus dem Prozess ausscheiden sollen. So erweist es sich in mehreren Gemeinden als grosses Potenzial, Betroffene oder Einwohner in einem Think Tank oder einer Kommission zur Überarbeitung der Strategie zu haben. Jedoch erweisen sich diese Akteure in der Umsetzung oft als problematischer als hilfreich, z. B. bei Budget Aushandlungen. In diesem Bereich erweist sich die klare Kommunikation über Rollen, zeitlich begrenztes Engagement usw. als zentral.

### **Planungsprozess als gemeinsamer Lernprozess**

In der Literatur zur Planung in einem komplexen Umfeld wird immer wieder die Wichtigkeit des Planungsprozesses als Sinngebungsprozess geschildert. Während Sitzungen und Verhandlungen wird ein gemeinsames Verständnis für konkrete Konzepte entwickelt. Dies ist die Basis für eine gut funktionierende Kommunikation. Die Tragweite fehlender gemeinsamer Denkweisen zeigt sich insbesondere bei kurzfristig organisierten Altersleitbildern. Wenn mit verschiedenen Personen gesprochen wird, werden die Begriffe und grundlegende Annahmen unterschiedlich definiert. Diese Missverständnisse können bei der konkreten Umsetzung zum Scheitern führen.

In der Analyse solcher Prozesse ist speziell interessant, dass gewisse Begrifflichkeiten als gemeinsame Grundlage angenommen werden, ohne aber je diskutiert worden zu sein. So wird zum Beispiel der Grundsatz „Ageing in Place“ oft als solch ein unsichtbares und unantastbares Prinzip akzeptiert. Beim genauen Hinschauen wird aber deutlich, dass zu diesem Thema bei verschiedenen Akteuren jedoch grundsätzliche Unterschiede in der Haltung sichtbar werden. Meint „Ageing in Place“, „zu Hause“ oder „in der Gemeinde“ alt werden zu können? Im Planungsprozess können solche grundsätzlichen Annahmen zu einem grossen

Gruppenzusammenhalt und zielstrebigen Planen, aber auch zum Unverständnis oder Scheitern des Prozesses führen.

Der gemeinsame Lernprozess bedingt, dass am Anfang einer Projekt- oder Planungsarbeit Zeit eingeplant werden muss, um Begrifflichkeiten und Aufgabenstellungen zu klären. Diese Prozesse können jedoch nicht fix eingeplant und abgeschlossen werden, weil der gemeinsame Lernprozess über die ganze Planung dauert. Insbesondere sehr wichtig ist dabei auch die Gruppenkultur, dass Diskussionen zugelassen werden und auch abschliessend behandelt werden können. Insbesondere bei konkreten Projekten, welche unter Zeitdruck geplant werden, kann dieser Faktor unterschätzt werden. Im Unterschied dazu gibt es aber auch Gruppen in der strategischen Planung, welche zu sehr auf dieses gemeinsame Lernen fokussiert sind und dadurch im Extremfall das eigentliche Ziel der Planung aus den Augen verlieren.

Es erweist sich als zentral, im Planungsprozess verschiedenen Elementen, Akteuren und Dokumenten einen gemeinsame Sprache und Deutung zu geben, welche dann als Basis für Diskussionen und Zielsetzungen dienen können. Insbesondere in einem Feld mit einer grossen Vielfalt an Akteuren und Sektoren erscheint die Berücksichtigung des gemeinsamen Lernens als zentral.

### **Eingrenzung des Systems**

In einem komplexen System gibt es kein aussen und innen im System, da dieses offen und dynamisch ist. Dies heisst, dass es nicht an sich Rahmenbedingungen gibt, welche akzeptiert werden müssen, sondern dass es Spielräume gibt, Einfluss zu nehmen usw. Insbesondere beruht diese Annahme darauf, dass Faktoren, welche aus anderen Systemen einfließen, im System eine eigene Rolle übernehmen und eigene „Wege gehen“. Auch kann nicht angenommen werden, dass Faktoren, welche aus dem eigenen System kommen, unbedingt einfacher zu modifizieren oder zu beeinflussen sind. In den erforschten Gemeinden war immer wieder die Rede von Schlüsselereignissen, welche von ausserhalb des Systems kommen und nicht gewechselt werden konnten. So werden zum Beispiel die neue Pflegefinanzierung, aber auch Reorganisationen der Spitex-Dienste oder andere kantonale Entscheide genannt. In diesem Zusammenhang ist es interessant zu sehen, wie verschiedene Gemeinden auf diese externen Einflüsse reagieren. Manche kommunale Systeme reagieren flexibel, andere im Unterschied dazu sehr starr und definieren solche Einflüsse als Problem. Exemplarisch zeigt dies das Zitat aus einer Gemeinde, welche mit solchen „äusseren“ Rahmenbedingungen und Änderungen flexibel umgegangen ist: „Der Kanton ist ja nicht sehr weit weg. Dadurch, dass wir immer eine gute Kommunikation hatten, wussten wir schon ein bisschen was passieren würde.“ In diesem Fall wurde also der Kanton in das eigene System eingeschlossen, wurde so zum Akteur anstatt als Richtlinien gebend oder Rahmenbedingung setzend gesehen zu werden.

Hinzu kommt, dass jeder Akteur im System aus seiner Perspektive eigene Grenzen sieht und zieht. Somit können Abgrenzungen nicht von zentraler Stelle oder „von oben herab“ gemacht werden, was innerhalb oder ausserhalb des Systems steht. Hier soll die Bedeutung dieser Sichtweise für den Planungsprozess unterstrichen werden. Sowohl im breiteren Sinne (z. B. ist der Kanton Teil des Systems oder nicht), aber auch auf tieferer Ebene (z. B. ist die private Demenzklinik ein Akteur oder nicht) sind Definitionen auch Teil von Aushandlungsprozessen und somit des gemeinsamen Lernprozesses in der Planung. So kann die Kenntnis und gemeinsame Exploration der möglichen Akteure als Erfolgsfaktor im Planungsprozess gedeutet werden.

Beim Planen in einem komplexen Umfeld erlangt der Planungsprozess selbst eine grosse Bedeutung, als Lernprozess, als Sinngebungsprozess, aber auch als Puffer, um latente Probleme im Vorfeld zu bedenken und die schockartige Wirkung verkannter Komplexität am Ende eines Prozesses zu verhindern. Insbesondere kann dabei die Bedeutung aufgezeigt werden, einen Bogen zu spannen zwischen der Abgrenzung der Komplexität, um freier und innovativer Potenziale zu erkennen, und der Erkennung und Integration dieser Komplexität in die Planung und Umsetzung, um realistisch und zielführend zu arbeiten.

## **6. DER WERKZEUGKASTEN FÜR DIE KOMMUNALE ALTERSPOLITIK**

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Analyse der Forschungsteile der Universität Fribourg und von altervia wurde im Projekt die Entscheidung getroffen, einen Werkzeugkasten für die Praxis anzubieten. Dabei erwiesen sich die unterschiedlichen Forschungszugänge als komplementär. Während altervia die spezifischen Aufgabenstellungen und Fragestellungen der Gemeindebehörden, Gemeindeverwaltung und von Beratern einholte, also die klassische Alterspolitik ausleuchtete, erlaubte es der Zugang der Universität Fribourg auch andere Akteure miteinzubeziehen und zu verstehen. Die verschiedenen Bilder, die so produziert wurden, ergänzen sich und zeigen die Komplexität des alterspolitischen Feldes. Aufbauend auf der gemeinsamen Evaluation der Forschungsergebnisse wurden die sich im Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik befindenden Tools entwickelt.

Die 4 Tools, welche dieser Werkzeugkasten enthält, bieten Denkanstöße und Hilfestellungen an, welche mit den erkannten Problemen und Sachlagen und im Zusammenhang mit der Planung in einem komplexen Umfeld stehen. So erlaubt es das Tool kap.steuern anhand des Kreisschemas vom linearen Planen Abstand zu nehmen und in zirkulierenden Planungswegen vorwärts zu kommen. Das kap.analysieren ist mit verschiedenen Tools darauf fokussiert, das Akteursnetz und die verschiedenen Definitionen dazu auszuleuchten. Auch haben dabei die Eingrenzung des Feldes, aber auch die Rollen der verschiedenen Akteure in Prozessen eine wichtige Bedeutung. kap.informieren dient dazu, Denkanstöße und andere mögliche Definitionen einzuholen. In einem komplexen Planungsprozess erlaubt es, Distanz zu der eigenen Situation zu gewinnen, in dem Ideen und Resultate aus der Forschung aufgenommen werden können. Auch werden Akteure präsentiert, welche eventuell im eigenen Denken nicht unbedingt von vornherein als solche identifiziert wurden. Insbesondere spielt dies auch eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Gestaltungspotenziale zu erkennen. Zur Gruppenarbeit im Planungsprozess lädt das Tool kap.simulieren ein. Zusammen neue Szenarien und andere Wege zu denken, aber auch konkrete Umsetzungen zu planen, ist das Ziel. Anhand der Magnete und Akteure werden andere Sichtweisen auf die eigene Gemeinde und deren Akteure gewonnen. In diesem Sinne wurde der Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik für zahlreiche unterschiedliche Anwendungen entwickelt.

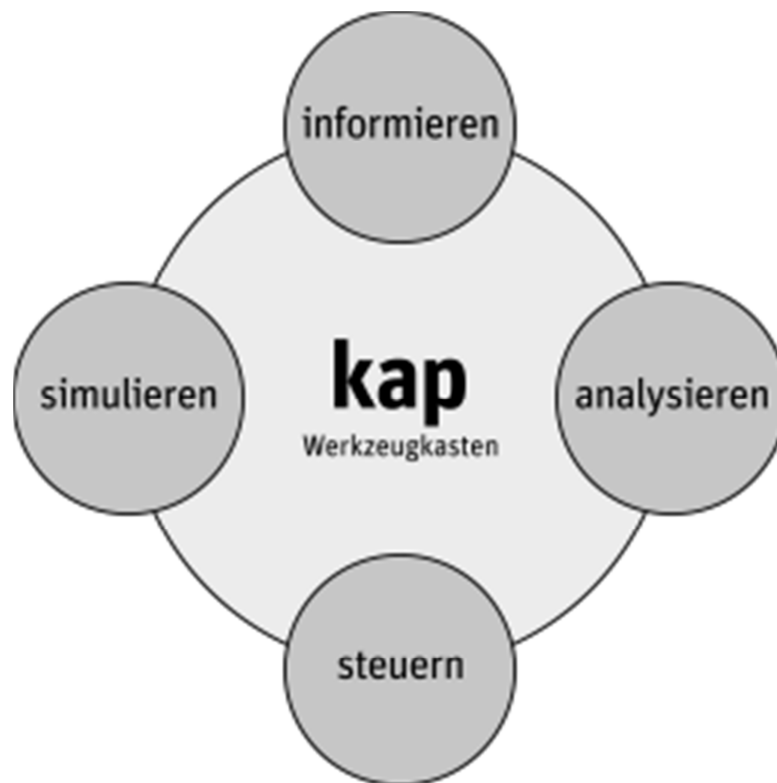
### **6.1 VON ARBEITSINSTRUMENTEN ZUM WERKZEUGKASTEN**

Diese Entwicklungsarbeit an den Arbeitsinstrumenten erfolgte parallel zu den Case Studies: Zum einen wurden die in jahrelanger Praxis von altervia bei der Beratung von Gemeindebehörden eingesetzten und erprobten Arbeitsinstrumente analysiert und weiter entwickelt. Diese sind teilweise prozessorientiert, teilweise situationsbezogen, waren aber bisher nicht Teil eines gesamtheitlichen systemischen Arbeitsinstruments. Andererseits wurden in den Befragungen die Gestaltungsbereiche der Gemeinden in der Alterspolitik erfasst, die Vielfalt der Akteure und ihre Rollen analysiert, deren Bedürfnisse evaluiert und häufig feststellbare Erfolgsfaktoren und Stolpersteine gesucht. Daraus liessen sich Handlungsbedarf und Handlungsspielräume ableiten.

So entstand eine erste Struktur von Arbeitsinstrumenten mit den drei Schwerpunkten „Standortbestimmung“, „Prozesssteuerung“ und „Umgang mit Schlüsselereignissen“. Diese wurde im Rahmen eines Workshops mit Praktikern diskutiert und als realitätsnah bestätigt. Sie erschien als geeignet für die Entwicklung eines Arbeitsinstrumentes von grösserer Komplexität, in dem sich eine ganze Reihe, auch von bereits vorhandenen Instrumenten (Checklisten, Vorgehensweisen, Schemata) sinnvoll einbauen lassen. Grundlage dafür bildete das vom Projektpartner Universität Fribourg entwickelte und zu diesem Zeitpunkt bereits von der Struktur her bestimmte Modell der kommunalen Alterspolitik. Symbolik und Farbencode wurden übernommen, denn sie stellen eine der Schnittstellen zwischen dem Modell und den weiteren Bausteinen des Werkzeugkastens dar. Dies schafft einen Wiedererkennungseffekt und erleichtert die integrierte Benutzung der verschiedenen Instrumente.

Um die Bearbeitung typischer Problemstellungen aus der kommunalen Alterspolitik mit den vorgesehenen Arbeitsinstrumenten zu analysieren und so weiterzuentwickeln, dass aus der Forschungsarbeit resultierendes Wissen zugänglich gemacht und den Anwendern der Blick auf vorhandene und potentielle Gestaltungspotenziale möglich wird, brauchte es ein zusammenhängendes Szenario. Das Projektteam altervia entschied daher, in einem ersten Schritt zunächst ein Planspiel zu entwickeln, mit dem sowohl die Prozesssteuerung als auch eine Standortbestimmung mit Optionen bearbeitet und getestet werden konnten.

In zahlreichen Diskussionsrunden, Workshops und Tests verdichtete sich mehr und mehr die Idee vom Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik (kurz: Werkzeugkasten kap). Verschiedene Instrumente in verschiedenen Formen werden so modular zusammengestellt und aufeinander abgestimmt, dass sie gegenseitig ergänzend eingesetzt werden können: Ein Modell der kommunalen Alterspolitik (kap.informieren), welches die Resultate aus dem zweijährigen Forschungsprozess in konzentrierter Form enthält, darauf aufbauend ein Instrument zur Standortbestimmung in der eigenen Gemeinde (kap.analysieren), eine Systematik der Prozesssteuerung (kap.steuern) und eine Anleitung zum Planspiel als Instrument der Gruppenarbeit (kap.simulieren).



*Abbildung 3: Logo der vier Tools des Werkzeugkastens*

Die verschiedenen Elemente (Tools) des Werkzeugkastens wurden arbeitsteilig erarbeitet:

Das Team der Universität Fribourg entwickelte das Modell der kommunalen Alterspolitik kap.informieren im wissenschaftlich-methodischen und inhaltlichen Sinne. Das Team von altervia erarbeitete die Empfehlungen und Checklisten zur Prozesssteuerung in der kommunalen Alterspolitik kap.steuern und entwickelte gemeinsam mit dem Planspielexperten Dr. Ulrich Markus die Methodik zum Planspiel in der kommunalen Alterspolitik kap.simulieren. Gemeinsam wurden die im Tool kap.analysieren zur Standortbestimmung in der eigenen Gemeinde nützlichen Instrumente entwickelt. Durch die enge Zusammenarbeit flossen Erfahrungen, Resultate und Ideen beider Projektteams in alle Teile des Werkzeugkastens ein.

## 6.2 DER WERKZEUGKASTEN UND SEINE VIER TOOLS

Nach zweieinhalbjähriger Forschungs- und Entwicklungsarbeit ist der Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik nun zur Praxiseinführung bereit:

Die Forschungsergebnisse der Universität Fribourg sind im Modell der kommunalen Alterspolitik kap.informieren zusammengefasst, auf der Website [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch) öffentlich gemacht und werden bis Ende 2012 noch laufend ergänzt.

Die in den Tools kap.analysieren, kap.steuern und kap.simulieren bereitgestellten Arbeitsinstrumente sind in der gleichnamigen Box „Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik“ enthalten, können ab August 2012 als Testversionen geliefert und über die Homepage [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch) bestellt werden.

Vier Tools des Werkzeugkastens kap helfen Gestaltungspotenziale zu finden und zu nutzen

### **informieren**

Das über Internet verfügbare dynamische Modell der kommunalen Alterspolitik als Informationsplattform, zum Vergleich und zur Anregung für eigene Planungen

### **analysieren**

Interaktives Modell, Checklisten, Ortsplan-Tool und To do-Liste zum Generieren eines Überblicks zum Stand der Alterspolitik der eigenen Gemeinde mit Daten zu Akteuren, Netzwerken und Handlungsfeldern

### **steuern**

Eine dem Kreisschema Prozesssteuerung folgende schrittweise Anleitung mit Checklisten, Arbeitsblättern und Beispielen zum Planen und Steuern von Prozessen und Projekten

### **simulieren**

Anleitung zum Planspiel als Instrument der Gruppenarbeit zum «spielerischen» Ausloten von Ressourcen und Optionen, zum Analysieren, Simulieren und Diskutieren von Vorgehen und Lösungen

### **Modell der kommunalen Alterspolitik**

Das Tool kap.informieren und insbesondere das Modell der kommunalen Alterspolitik stellen die Resultate der Grundlagenforschung im Bereich der Alterspolitik vor. Dazu wurde anhand von über 90 Interviews mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung, Gesundheitssektor und Altersarbeit die aktuelle Sachlage in verschiedenen Gemeinden ergründet.

Das Tool dient dazu, Potenziale und potenzielle Akteure in der Alterspolitik zu erkennen und sich für eigene Planungs- und Umsetzungsprozesse inspirieren zu lassen. Durch Anklicken werden pro Akteur Informationen sichtbar. Durch diese und zusätzliche Artikel über Netzwerke und Themen in der kommunalen Alterspolitik können auch Rollenbilder, Aufgaben und Organisationsformen anhand von Beispielen überdacht werden. Das Ziel ist es, einen anderen Blick auf die eigene Alterspolitik zu werfen und dadurch Gestaltungspotenziale besser zu erkennen und innovativer zu nutzen.

Die auf der Website [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch) per Ende Mai zum Tool kap.informieren publizierte Resultate werden bis Ende 2012 sukzessive ergänzt. Website [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch)

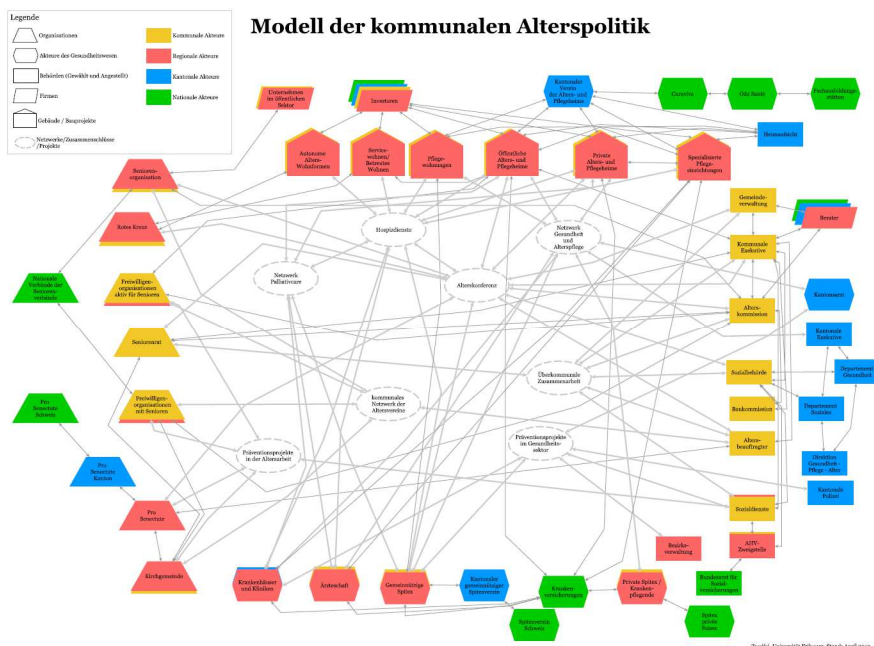


Abbildung 4: Modell der kommunalen Alterspolitik.

In der von altervia zum Verkauf angebotenen Box „Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik“ liegt ein Druckexemplar des Modells der kommunalen Alterspolitik bei. Das kann im Zusammenspiel mit kap.simulieren oder kap.analysieren/akteursnetz benutzt werden, um sich zu überlegen, welche die Akteure in der eigenen Gemeinde sind, wer eigentlich eine Rolle spielt und wer noch mit einbezogen werden könnte.

### Standortbestimmung zur eigenen Gemeinde

Das Tool kap.analysieren hilft, sich systematisch eine Übersicht zu den in der kommunalen Alterspolitik der eigenen Gemeinde vorhandenen Akteuren, Netzwerken und Handlungsfeldern zu verschaffen.

Zum Tool gehören:

**kap.analysieren/akteursnetz:** Ein auf der Grundlage des Modells kap.informieren generiertes interaktives Modell zur Visualisierung der in der eigenen Gemeinde vorhandenen/ denkbaren/ wünschbaren Akteure und Netzwerke

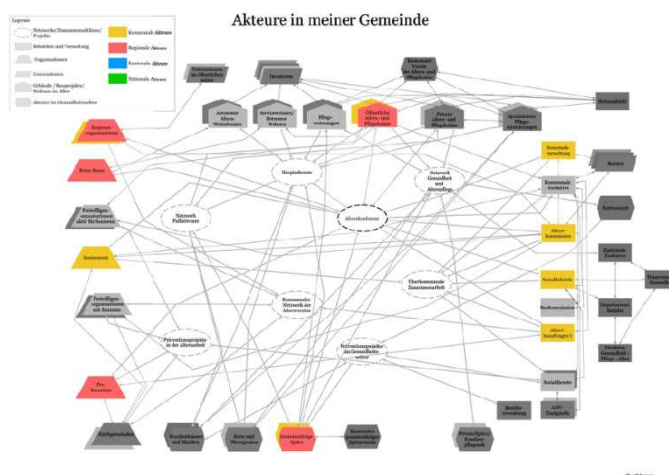


Abbildung 5: Beispiel für ein Akteursnetz

**kap.analysieren/ortsplan:** Anleitung zum Erstellen einer Kartierung von Standorten in der eigenen Gemeinde/ Region vorhandenen/ denkbaren/ wünschbaren Akteure und Netzwerke

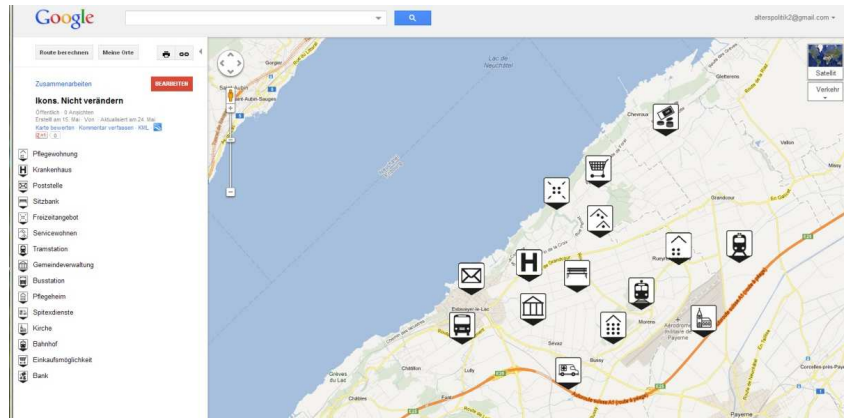


Abbildung 6: Beispiel für eine Kartierung

**kap.analysieren/standortbestimmung:** Checklisten zu den 36 häufigsten Akteuren und Netzwerken, um sich systematisch über den Stand der kommunalen Alterspolitik in der eigenen Gemeinde und nützliche Handlungsfeldern zu informieren.

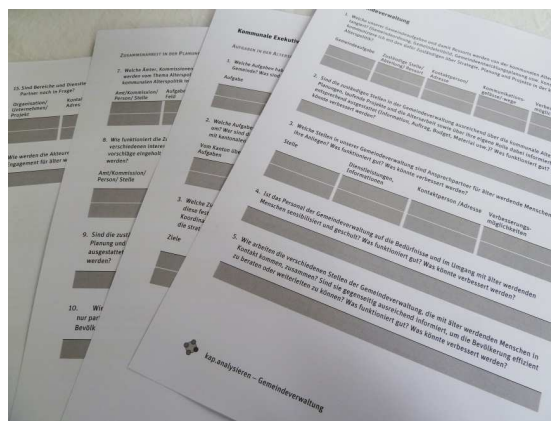


Abbildung 7: Die Checklisten sind auf CD als Formulare vorhanden.

**kap.analysieren/to-do-liste:** Checkliste, um aufkommende Fragen, Sitzungsthemen oder Informationen, welche noch eingeholt werden sollen, festzuhalten und einzuordnen.

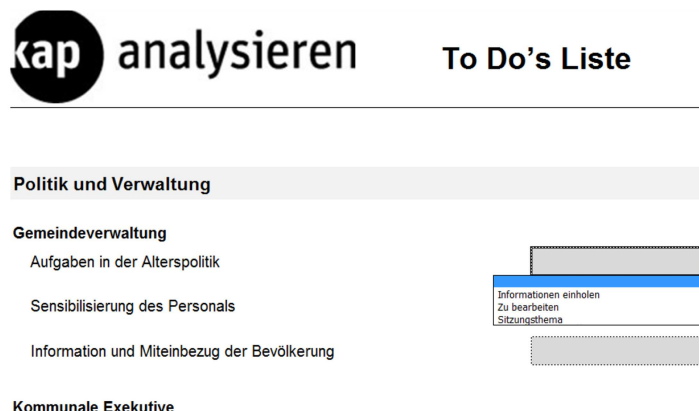


Abbildung 8: Die To Do's Liste ermöglicht den Überblick, was noch zu tun ist.

## Prozesssteuerung in der kommunalen Alterspolitik

Dem Tool kap.steuern liegt das Kreisschema Prozesssteuerung mit neun Arbeitsschritten zugrunde. Zu deren Bearbeitung werden im Werkzeugkasten zahlreiche Anregungen in Form von Checklisten, Arbeitsblättern, alternativen Vorgehensweisen und Beispielen bereitgestellt.

Die Komplexität der Planung und Umsetzung der kommunalen Alterspolitik hat zugenommen. Zahlreiche Projekte befinden sich gleichzeitig in unterschiedlichen Phasen ihrer Abwicklung. Für Gruppen, die an Projekten arbeiten, ist es wichtig, Projektabläufe nach einem gut strukturierten, in Arbeitsschritten geleiteten Plan zu gestalten. Dies schafft Denkfreiräume, um in allen Arbeitsschritten Gestaltungspotenziale zu erkennen, die in die Projektentwicklung einfließen können.

Die im Tool kap.steuern vorgestellten methodischen Hilfestellungen wurden vom Beraterteam altervia in der Praxis erprobt und für den Werkzeugkasten weiterentwickelt. Es richtet sich an die verschiedenen Gremien und Akteursgruppen der kommunalen Alterspolitik und konkurriert die in der praxisangewandten Projektmanagement-Methoden anderer Fachgebiete aus dem Bauwesen, Gesundheitswesen usw. nicht.

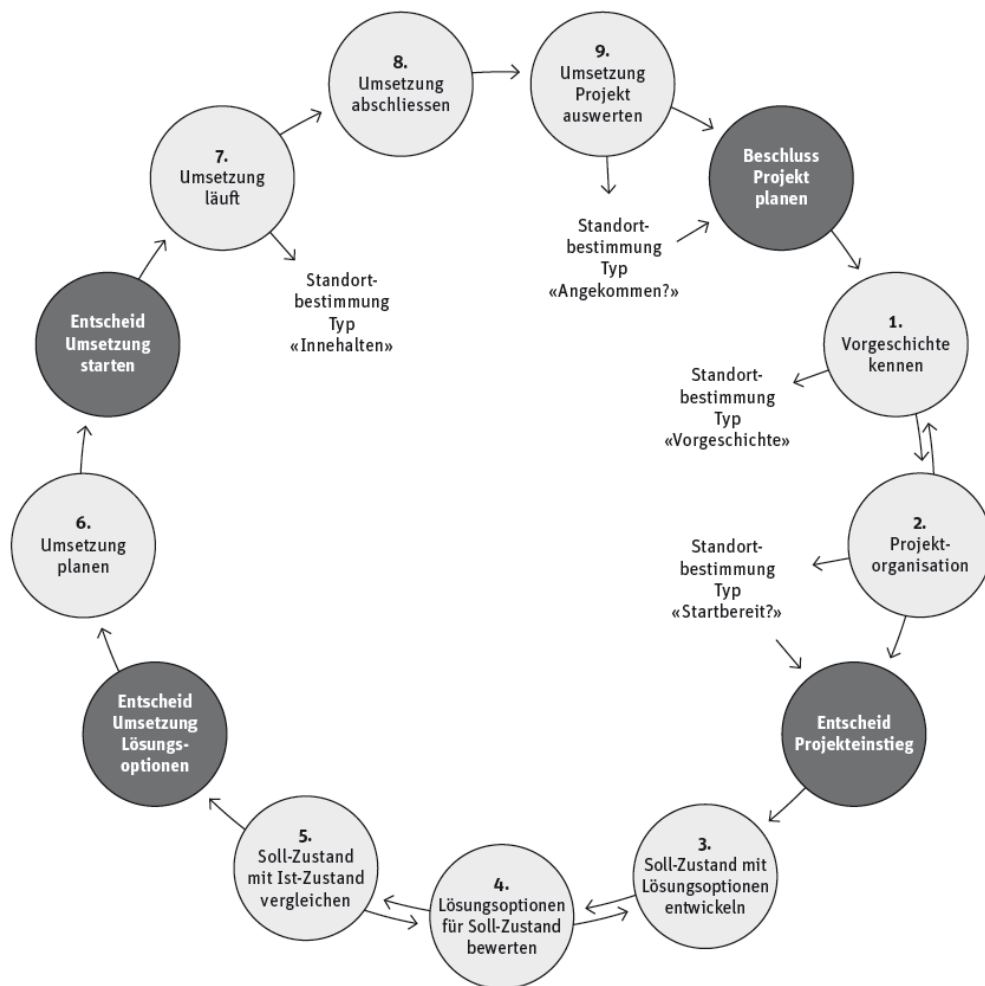


Abbildung 9: Modell der Prozesssteuerung.



## Anleitung zum Arbeiten mit Planspielen in der kommunalen Alterspolitik

Das Tool kap.simulieren soll die Arbeit in Gruppen und Kommissionen (AG/K) generell sowie die Arbeit an konkreten Aufgaben bereichern. Es erlaubt eine hilfreiche Auslegeordnung von Situationen, Akteuren, Vernetzungen in der kommunalen Alterspolitik, in Prozessen und Projekten, dient der Visualisierung und als Diskussionsgrundlage eines Ist-Zustandes oder von zur Wahl stehenden Lösungsoptionen.

Das für ein Planspiel nötige Material wird mit dem Werkzeugkasten geliefert: Whiteboard, Magnete für Akteure und Beziehungen sowie zur Information und Inspiration eine Kartei der 36 Akteure, der inhaltlich mit dem im Tool kap.informieren vorhandenen Modell der kommunalen Alterspolitik korrespondiert.

Das Vorgehen ist umfassend dokumentiert mit einer Anleitung zu den 6 Phasen des Planspiels und 16 Checklisten.

Das kap.simulieren wurde von Dr. Markus Ulrich, Experte für die Entwicklung und den Einsatz von Planspielen und didaktischen Computerspielen, in Zusammenarbeit mit den Autoren des Werkzeugkastens entwickelt und erprobt.

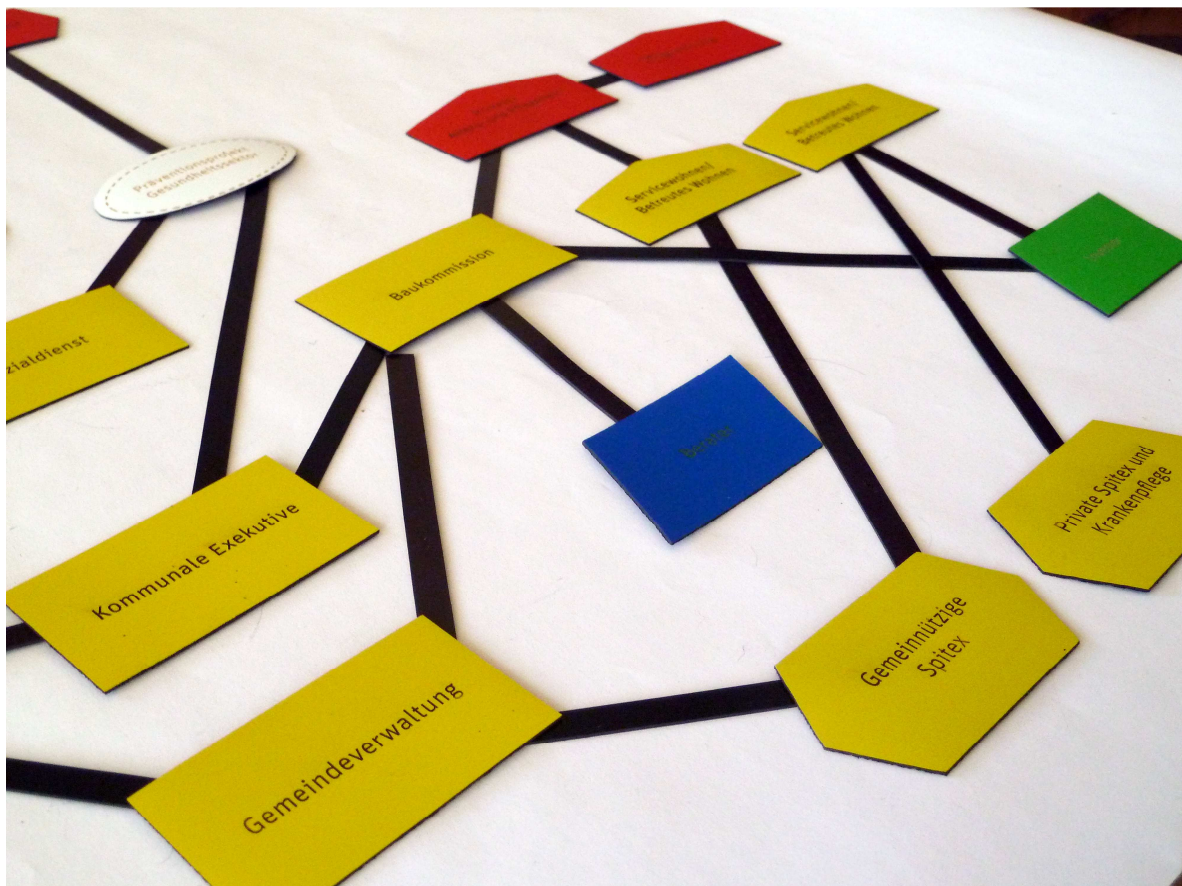


Abbildung 10: Beispiel einer Visualisierung von Akteursbeziehungen im Planspiel

### 6.3 NUTZER, EINSATZ UND PRAXISTEST DES WERKZEUGKASTENS KAP

Der Werkzeugkasten wurde für die Praxis entwickelt. Er steht allen Akteuren der kommunalen Alterspolitik, die an der strategischen Planung und/ oder konkreten Projekten in der kommunalen Alterspolitik einer Gemeinde/ Region arbeiten sowie allen am Thema Interessierten zur Verfügung:

- Verantwortliche für Alterspolitik in der Gemeinde / Region und ihre Partner
- Berater im Thema kommunale Alterspolitik
- Verantwortliche in Institutionen, Organisationen , Trägerschaften und Unternehmen im Bereich kommunale Alterspolitik
- Betroffene, ihre Vertreter und Verbände
- An der Planung und Umsetzung von Projekten in der kommunalen Alterspolitik Interessierte

Zur Veranschaulichung der Instrumente des Werkzeugkastens sind im Tool kap.steuern Beispiele typischer Aufgabenstellungen vorgestellt, mit denen Mitglieder von Behörden, Altersbeauftragte, Berater und weitere Akteure in der kommunalen Alterspolitik in ihrer Arbeit konfrontiert sind. Es werden Vorgehensweisen für deren Bearbeitung beschrieben und auch Hinweise gegeben, wie dabei die anderen Tools des Werkzeugkastens eingesetzt werden können.

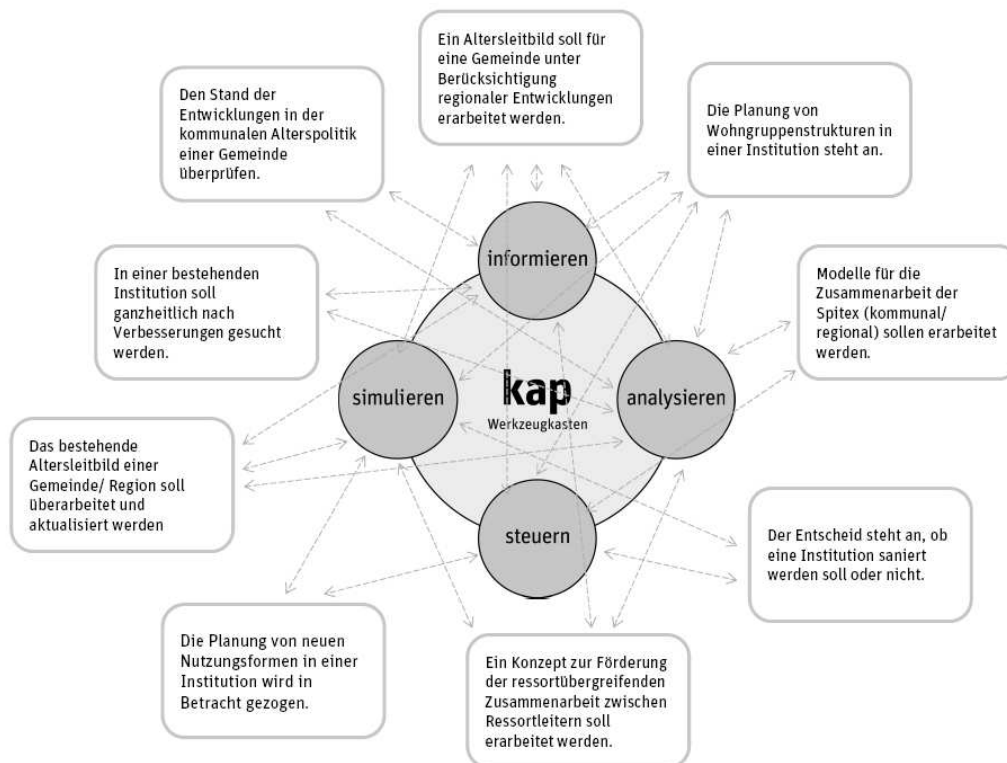


Abbildung 11: Beispielhafte Aufgabenstellungen und Einsatz der Tools des Werkzeugkastens.

#### Damit es funktioniert...

Ziel der Praxiseinführung ist eine möglichst grosse Verbreitung und ein hoher Nutzen des Werkzeugkastens für die Praxis. Um dies zu erreichen, startet altervia als Herausgeber eine Pilotphase: Von der Einführungsaktion profitieren fünf interessierte Anwender, die im Rahmen eines konkreten Projektes die Instrumente einsetzen und deren Erfahrungen ausgewertet werden. Zusätzlich zur zum Kauf gehörenden Schulung bietet altervia diesen Nutzern zwei Begleitworkshops vor Ort an der Aufgabenstellung.

Ab August bis Ende Oktober 2012 ist der Werkzeugkasten kap als Prototyp zu Sonderkonditionen erhältlich. Danach kann das endgültige Produkt über die Homepage [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch) bestellt werden.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Das Projektziel, Grundlagenforschung und angewandte Forschung zu verbinden, um daraus für die Praxis nutzbare Instrumente verfügbar zu machen, ist erreicht. Eine grundlegende Analyse der Akteure, Netzwerke und Prozesse in der kommunalen Alterspolitik wurde durchgeführt und in einem öffentlich zugänglichen Modell der kommunalen Alterspolitik publiziert. Dieses wird bis Ende 2012 ergänzt. Ein abschliessender Bericht zu den Forschungsergebnissen der Universität Fribourg erscheint bis Februar 2013.

Die Erfahrungen und das methodische Wissen aus über zwanzig Jahren Beratungspraxis von altervia wurden aufgearbeitet und von den Projektpartnern gemeinsam in den Werkzeugkasten der kommunalen Alterspolitik überführt. Dafür hatte sich altervia bereit erklärt, sein Instrumentarium auf den Prüfstand zu stellen, wissenschaftlich reflektieren zu lassen und gemeinsam mit dem Forschungspartner von der Universität Fribourg unter Nutzung moderner Methoden und Anwendungen weiter zu entwickeln.

Auch nach der Pilotphase mit dem Prototyp wird altervia den Werkzeugkasten im praktischen Einsatz begleiten: Neben der im Kauf inbegriffenen Einführungsschulung erhalten Anwender bei Interesse Unterstützungsmodule oder Workshops. Es wird versucht, das Instrumentarium, wo immer möglich und sinnvoll, in die Aus- und Weiterbildung von Akteuren in der Altersplanung zu integrieren. Im Sinne eines Generationenwechsels werden Multiplikatoren und Trainer zu den Tools geschult. Die zum Werkzeugkasten gehörende Homepage [www.alterspolitik.ch](http://www.alterspolitik.ch) soll zur Informations- und Kommunikationsplattform ausgebaut werden.

Der vorliegende Werkzeugkasten kap entspricht dem Wissensstand April 2012. Die Autoren sind sich bewusst, dass es neben den genannten Vorgehensweisen weitere, ebenso zielführende Wege gibt. Sie erhoffen, mit ihrer Arbeit beizutragen, dass Prozesse und Projekte zugunsten passfähiger Umweltbedingungen für älter werdende Menschen effektiver geplant und umgesetzt, dabei die Potenziale aller Beteiligten und Betroffenen verstärkt ausgeschöpft werden und ihre Instrumente die Arbeit im Thema bereichern.

### AUSBLICK

Im Laufe der Projektarbeit sammelte sich eine Reihe von Fragestellungen, die zu beantworten den Rahmen gesprengt hätten und deshalb nicht verfolgt werden konnten. Wir sind aber der Meinung, dass deren Beantwortung für die zukünftige kommunale Alterspolitik wichtig wäre und möchten deshalb hier einige Fragestellungen festhalten:

Im Zusammenhang mit der Zunahme von Gemeindefusionen wäre zu untersuchen, welche Auswirkungen diese auf die Akteurskonstellationen und jeweilige Alterspolitik der involvierten Gemeinden haben. Interessant wäre zu wissen: Kommt es zu Konzepten, die wieder regionale, zentrale stationäre Einrichtungen vorschlagen, Konzepte, von denen sich viele Gemeinden „verabschiedet“ haben, etwa durch Austritte aus Zweckverbänden, um in ihren Gemeinden eigene Lösungen zu finden und umzusetzen? Gibt es daraus Anstösse für neuartige regionale Kooperationen unter Wahrung einer gewissen kommunalen Flexibilität?

Die Potenziale unterschiedlicher Mitwirkungs- und Beteiligungsformen der Bevölkerung und weitere Akteuren in der Entwicklung der kommunalen Alterspolitik könnten genauer untersucht werden, wie z.B.:

- Kommunikationswege zwischen Planenden und der Bevölkerung verbessern
- Kooperative Planungen fördern durch den Einbezug von Akteuren, die heute noch eher als „Randfiguren“ gesehen werden (z.B. Raumplaner, Gerontologen)
- Mitwirkung von Seniorengruppierungen bei der Erarbeitung von Konzepten/ Leitbildern
- Mitwirkung von Bewohnern, Angehörigen und Mitarbeitenden von Institutionen bei konkreten Bauvorhaben
- Aktivierende Prozesse fördern, um die Eigeninitiative von Einwohnern in Gemeinden zu unterstützen, dazu Pionierprojekte auslösen

- Die Rolle der Kantone in der Entwicklung der Alterspolitik von Gemeinden könnte vertiefter untersucht werden, mit Fragen wie:
- Zu welchen Anliegen wünschen sich Gemeinden Unterstützung von ihren Kantonen?
- Wird bei Gemeindefusionen auch an die sich in Entwicklung befindende Alterspolitik der involvierten Gemeinden gedacht?
- Welche Möglichkeiten haben Gemeinden, Einfluss auf die Entwicklung von kantonalen Strategien zu nehmen?

Eine weitere Studie könnte eine Untersuchung der Interessen an einer gemeinsamen Weiterbildung von Akteuren in der kommunalen Alterspolitik beinhalten, nach dem Prinzip: Weiterbildung mit der Planung von konkreten Projekten und deren Umsetzungen zu verknüpfen.

## DANK...

...gilt all jenen, die durch ihre Unterstützung und Bereitschaft zur Mitarbeit zum Gelingen des Projektes beitragen; der Age Stiftung für ihre konstruktive, motivierende und grosszügige Unterstützung, Dr. Markus Ulrich, UCS Ulrich Creative Simulations für seine Mitarbeit als Planspielentwickler, Majory Winkler für ihre Programmierarbeiten und Webkreation, das Grafikerteam sofie's Kommunikationsdesign, aber auch den zahlreichen Forschungs- und Praxispartnern aus den Gemeinden, Fachkollegen und Helfern.

## 8. BIBLIOGRAPHIE

Hillier, J. & Healey, P., 2010. *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*, Ashgate Publishing, Ltd.

Van Wezemaal, J., 2010. Urban Governance and Social Complexity. In *A Planner's Encounter with Complexity*. Ashgate Publishing, Ltd.

Roo, G.D. & Silva, E.A., 2010. *A Planner's Encounter With Complexity*, Ashgate Publishing, Ltd.

Weitere Informationen und Kontakt

Matthias Hürlimann

Brauerstrasse 51

CH - 8004 Zürich

Fon: +41 44 241 40 44

info@alterspolitik.ch