

Alterspolitik in den Kantonen: eine Bestandesaufnahme

Seit gut drei Jahren liegt eine Strategie für eine schweizerische Alterspolitik vor. Auch die meisten Kantone verfügen über alterspolitische Leitlinien, Konzepte oder Berichte. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen wurden diese Dokumente nun einer Bestandesaufnahme unterzogen und zusammen mit der bundesrätlichen Strategie vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und gerontologischen Diskussion analysiert. Für die Ausrichtung von Alterspolitik sind international diskutierte Ansätze wie Partizipation, Mainstreaming und Lebensqualität von zentraler Bedeutung.



Caroline Moor
Universität Zürich



Mike Martin
Universität Zürich

Der Bundesrat hat 2007 in Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses (Postulat Leutenegger Oberholzer 03.3541) eine Strategie für eine schweizerische Alterspolitik vorgelegt.¹ Im Kern liegt dieser Strategie – nebst der traditionellen, bedürfnisorientierten Sicherstellung der notwendigen Mittel – hauptsächlich ein ressourcen- und potenzialorientierter Ansatz zugrunde: Es geht um die Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Partizipation der älteren Bevölkerung, deren Engagement und Solidarität sowie um die Stärkung von Autonomie und Selbstbestimmung.

Als Planungs- und Entscheidungsgrundlage für die weitere Entwicklung der schweizerischen Alterspoli-

tik im Sinne einer gesamtheitlichen Ausrichtung wurde im Auftrag des BSV eine Bestandesaufnahme von bestehenden Formen und Ausprägungen kantonaler Alterspolitik vorgenommen. Dazu wurden von den Kantonen zu einem Stichtag im Frühling 2009 die vorhandenen Dokumente zur Alterspolitik auf kantonaler Ebene angefordert (Leitbilder, Alterskonzepte, Berichte etc.).

In den meisten Kantonen ein Thema

Die Analyse des erhaltenen Materials ergab, dass 21 Kantone über eine schriftlich festgelegte Position zur

Alterspolitik verfügen. Vier Kantone haben (noch) keine eigenständige Position zur Alterspolitik entwickelt, und von einem Kanton erfolgte keine Rückmeldung, ob eine Alterspolitik vorliege. Die kantonalen Alterspolitiken sind unterschiedlich deklariert. Die häufigsten Bezeichnungen sind Altersleitbild, Alterspolitik, Altersplanung und Alterskonzept. Mehrere Kantone überarbeiten aktuell die bestehende Alterspolitik, einzelne schon zum dritten Mal.

Die meisten Kantone anerkennen, dass die Lebenslagen und Bedürfnisse von Menschen im höheren Lebensalter vielfältig sind, und dass dies eine Vielfalt an politischen Massnahmen bedingt. Gleichwohl unterscheiden sich die Kantone teilweise erheblich bezüglich ihrer konkreten alterspolitischen Schwerpunkte. Einige Kantone sind in ihrem Themenspektrum eher eng gehalten und befassen sich hauptsächlich mit Aspekten des Wohnens und der Pflegeplanung. Quasi am anderen Pol angesiedelt sind Kantone mit einem sehr breiten Verständnis von alterspolitischem Handeln, welches die ältere Bevölkerung als aktiven Partner berücksichtigt, deren Leistung es zu nutzen und anerkennen gilt. Diese Alterspolitiken sind häufig in Form von Leitbildern zu finden.

Unterschiedliche Schwerpunkte

Die meisten kantonalen Alterspolitiken formulieren alterspolitische Ziele. Häufig sind diese in den Berei-

¹ Bundesrat (2007). Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates (In Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer [03.3541] vom 3. Oktober 2003) 29. August 2007. [On-line]. Available: www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/01608/index.html

chen Kultur, Bildung, Freizeit, Sport, Gesundheit und Prävention, Beratung, Wohnen, Pflege, Unterstützung und Betreuung sowie Qualitätssicherung angesiedelt. Es bestehen interkantonal aber grosse Unterschiede hinsichtlich der Auswahl inhaltlicher Schwerpunkte sowie im Detaillierungsgrad von Zielformulierungen. Nicht alle Kantone legen fest, mit welchen Massnahmen die Ziele der Alterspolitik erreicht werden sollen und in welchem Zeitraum, und kaum ein Kanton thematisiert, wie und durch wen die Wirksamkeit von Massnahmen überprüft (evaluiert) werden soll.

Auf die Bundesstrategie wird in den Kantonen bisher kaum explizit Bezug genommen. Da die meisten Politiken formuliert wurden, bevor die nationale Strategie 2007 publiziert wurde, ist dies auch zu erwarten. Dennoch stimmen viele Kantone in einigen Punkten mit der Bundesstrategie überein, zumindest was die Schwerpunktsetzung betrifft. Die meisten Kantone thematisieren die Bereiche *Gesundheitsförderung und Prävention, Unterstützung von informell Pflegenden sowie die integrierte Planung von Gesundheitsdiensten* bereits in ihren Alterspolitiken. Weniger häufig vertreten sind die Themen *Palliativpflege, menschengerechte Raumplanung und die autonome Benützung des öffentlichen Verkehrs. Betriebliche oder arbeitsmarktbezogene Massnahmen*, um die Arbeitsmarktchancen älterer Menschen zu erhöhen, werden in den untersuchten kantonalen Alterspolitiken hingegen kaum bis gar nicht thematisiert, ebenso wenig die Themen *Case Management* oder das *Mitbestimmungsrecht pflegebedürftiger Menschen*.

Je nach Schwerpunkten innerhalb einer kantonalen Alterspolitik sind

für die Planung unterschiedliche Kennzahlen notwendig. In der Regel hat der Bereich Pflege und Betreuung einen zentralen Stellenwert in den Kantonen; die entsprechenden Daten werden regelmässig erhoben und häufig auch in den untersuchten Dokumenten dargestellt. Bei Kantonen allerdings, die eine breiter gefächerte Alterspolitik verfolgen, insbesondere jene, die auf die Stärkung von Ressourcen und die Einbindung älterer Menschen abzielen, fehlen zurzeit noch weitgehend Angaben dazu, auf welche Datenbasis sie sich z.B. in den Bereichen Prävention, Bildung, Freiwilligenarbeit oder Partizipation stützen.

Aus gerontologischer Sicht wichtige Aspekte der Alterspolitik

Die traditionellen Pfeiler von Alterspolitik sind die materielle Existenzsicherung und die gesundheitliche Versorgung im Alter. Heute ist das Verständnis von Alterspolitik umfassender und bezieht sich auf sämtliche Strategien und Massnahmen, die auf die Lebenssituation älterer Menschen und deren Umfeld gerichtet sind. Alterspolitik ist aber nicht nur als breiter Fächer mit vielen Handlungsfeldern und Akteuren zu verstehen: Noch wichtiger ist, dass sich das Grundverständnis der demografischen Entwicklung als ein Problem ausdifferenzieren beginnt hin zu einem gleichzeitigen Begreifen des Alterns als Chance für das Individuum wie auch für die Gesellschaft.^{2,3}

Aus der aktuellen internationalen alterspolitisch-gerontologischen Diskussion greifen wir an dieser Stelle vier Ansatzpunkte heraus, die aus unserer Sicht wichtige Grundlagen bieten für die Ausrichtung kantonalen wie auch nationaler Alterspolitik: (1) die differenzierte Betrachtung von Alter(n)sprozessen und entsprechenden Altersbildern, (2) der **Mainstreaming-Gedanke**, (3) die **Partizipation** älterer Menschen sowie (4) die

Orientierung von Alterspolitik am Konzept der Lebensqualität.

Heterogenität des Alter(n)s und differenzierte Altersbilder

Die gerontologische Datenlage weist schon seit längerem klar darauf hin, dass es «das Alter» nicht gibt. Ältere Menschen unterscheiden sich nicht nur bezüglich ihrer körperlichen, geistigen und sozialen Funktionen, ihrer Lebensstile und ihrer materiellen Bedürfnisse beträchtlich: auch der Prozess des Älterwerdens verläuft von Mensch zu Mensch und von Generation zu Generation unterschiedlich. In Politik und Gesellschaft sind deshalb differenzierte Altersbilder nötig, die das höhere Lebensalter weder einseitig als defizitäre Lebensphase begreifen, noch (im Bestreben, eine defizitäre Sicht zu überwinden) einseitig die Stärken und Potenziale eines «aktiven» Alters betonen (was auch negative Auswirkungen haben kann). Einige Kantone schlagen vor, zwei Phasen des Alters zu unterscheiden – die Phase des aktiven Rentenalters (drittes Alter) und diejenige der verstärkten Abhängigkeit (viertes Alter). Allerdings richtet einzig der Kanton Basel-Stadt sein Altersleitbild konsequent entlang dieser Differenzierung aus, indem er klar die Seniorrenpolitik von der Alterspflegepolitik trennt.

Einzelne kantonale Alterspolitiken diskutieren auch die Bedeutung des gesellschaftlichen Altersbilds, welches nach wie vor mit Vorurteilen belastet und zu undifferenziert sei. Als Massnahme dagegen fordert etwa der Kanton Thurgau, dass Kanton, Gemeinden, private Trägerschaften und Medien in ihrer schriftlichen und mündlichen Kommunikation darauf zu achten hätten, dass die gängigen Vorurteile über das Alter abgebaut und mit einem positiven Bild des Alterns ersetzt würden, das die Kompetenzen und Potenziale im dritten Lebensabschnitt betone.

Schliesslich gehört zu einem bewussten Umgang mit Altersbildern auch, dass Altersfragen öffentlich und

2 Bertelsmann Stiftung (2007, Hrsg.). *Alter neu denken – Gesellschaftliches Altern als Chance begreifen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

3 Bundesamt für Sozialversicherungen (2002). *Langlebigkeit – gesellschaftliche Herausforderung und kulturelle Chance*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

generationenübergreifend thematisiert und reflektiert werden. Weder die Bundesstrategie noch die kantonalen Alterspolitiken formulieren Ziele oder Massnahmen, die auf einen Anstoss des öffentlichen Diskurses über das Alter und Altern abzielen, obschon einzelne Kantone diesen Aspekt thematisieren. Der Kanton Genf etwa will die Bevölkerung dahingehend sensibilisieren, alle Phasen des Alters bis zum Tod als Teil des Lebens anzuerkennen und diese vermehrt ins eigene «Lebensprojekt» zu integrieren: «Expliquer à la population que la trajectoire de vie intègre l'avance en âge, la vieillesse et la mort, afin de mieux concevoir les besoins de chaque tranche de la population. Il s'agit, en particulier, d'intégrer le vieillissement et ses conséquences dans son propre projet de vie pour mieux anticiper les soins et l'hébergement nécessaires à l'âge extrême de la vie.»

Mainstreaming: Einbettung des Alters und Alterns in die Gesamtgesellschaft

«Alter geht uns alle an» lauten die Titel der kantonalen Altersleitbilder von Luzern und Uri. Sie sind ein Appell, Alterspolitik als Gegenstand von allgemeinem gesellschaftlichem und politischem Interesse zu verstehen. Auf internationaler Ebene wird dieser Gedanke in der ersten Verpflichtung zur Umsetzung der Regionalen Implementierungsstrategie des Madridplans folgendermassen festgehalten: «Einbeziehung der Dimension des Alterns in alle politischen Bereiche, um Gesellschaften und Volkswirtschaften mit dem demografischen Wandel in Einklang zu bringen und eine Gesellschaft für alle Lebensalter zu verwirklichen.»⁴ Hier ist die Notwendigkeit eines Mainstreaming angesprochen, also der Öffnung der Alterspolitik gegenüber anderen Politikbereichen wie Gesundheits-, Sozial-, Siedlungs-, Verkehrs- oder Wirtschaftspolitik sowie gegenüber anderen Generationen. Dies wird auch in der Strategie für eine Schweizerische Alterspolitik

thematisiert: Laut Bundesstrategie wird die Alterspolitik durch die Anpassung an die ältere Gesellschaft von morgen und an die jungen Leute von heute (im Hinblick auf deren Alterung) zur Politik für alle Altersgruppen und Generationen.

Nur sehr wenige kantonale Dokumente thematisieren bislang explizit den Mainstreaming-Gedanken. Wenn, dann wird er eher im Sinne einer Öffnung gegenüber anderen Politikbereichen diskutiert und seltener als Öffnung gegenüber anderen Generationen.

Partizipation älterer Menschen auf allen Ebenen

Das Konzept der «Partizipation Betroffener» gewinnt auch in der Alterspolitik zunehmend an Bedeutung. Der Grundgedanke von Partizipation meint hier, dass ältere Menschen nicht lediglich innerhalb der gegebenen (d.h. in der Regel von jüngeren Generationen festgelegten) Rahmenbedingungen und Möglichkeiten möglichst selbstbestimmt handeln, sondern diese Rahmenbedingungen und Möglichkeiten eben auch selber mitgestalten sollen. Oder wie es der Kanton Obwalden prägnant formuliert: «Der alte Mensch darf nicht nur als Konsument und Mitläufer gern gesehen sein, sondern auch in der Rolle des Entscheidungsträgers.» Die Implementierungsstrategie zum Madridplan formuliert diesen Gedanken in ihrer zweiten Verpflichtung: «Gewährleistung der vollen gesellschaftlichen Integration und Teilhabe der älteren Menschen.» Diese Verpflichtung beinhaltet unter anderem die (gleichberechtigte) Mitwirkung älterer Menschen an sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Aktivitäten, aber auch die konsequente Anerkennung der Tatsache, dass ältere Menschen die besten Anwälte in eigener Sache sind.

Bereits 1993 forderte die Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie in ihrem Leitfaden zum Altersleitbild dazu auf, ältere Menschen bei der Entwicklung und Umsetzung von Al-

terspolitik aktiv zu beteiligen.⁵ Nur eine Minderheit der analysierten Dokumente thematisiert jedoch eine aktive Einbindung der älteren Bevölkerung in der kantonalen Alterspolitik. Der Kanton Solothurn etwa schlägt Altersforen auf kommunaler oder regionaler Ebene vor und argumentiert, dass die intellektuellen, wirtschaftlichen und sozialen Fähigkeiten von Seniorinnen und Senioren nicht nur in der Freiwilligenarbeit, sondern auch politisch genutzt werden sollten. Auch der Kanton Thurgau bedauert, dass noch allzu häufig aus der Sicht der Jungen für die Älteren geplant und entschieden werde, ohne dass deren Bedürfnisse angemessen erfasst würden. Als Massnahme wird gefordert, dass sich Kanton, Gemeinden und private Trägerschaften bemühen, die Älteren bzw. deren Angehörige in die Planung von Angeboten einzubeziehen. Dies könne durch eine direkte Vertretung in Planungskommissionen, durch Gespräche mit Älteren aber auch durch systematische Kundenerhebungen der Bedürfnisse und der Zufriedenheit mit Diensten und Angeboten erfolgen.

Der Kanton Luzern will auf allen politischen Ebenen und in allen Institutionen praktische Möglichkeiten für Mitsprache und Mitbestimmung schaffen. Entsprechend empfiehlt die Luzerner Kommission für Altersfragen, in allen Gemeinden einen Seniorenrat einzurichten. Inzwischen existieren auch in einigen Kantonen Seniorenräte. Insbesondere der Kanton Basel-Stadt macht sich in dieser Hinsicht sehr stark und bezieht laut seiner Leitlinien die ältere Generation als eine wesentliche gesellschaftliche Bevölkerungsgruppe in seine Entscheidungsprozesse mit ein; als Gesprächs- und Kontaktforum zwi-

4 Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Ageing 2002 (ECE/AC.23/2002/2/Rev.6). [On-line]. Available: www.un.org/ageing/impl_map.html

5 Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie (1993). Aktive Alterspolitik in der Gemeinde: Altersleitbild – ein möglicher Weg. Bern: Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie.

schen Regierungsrat und Verwaltung einerseits und den Seniorenorganisationen andererseits dient das Seniorenforum Basel.

Ausrichtung von Alterspolitik an der Lebensqualität

Laut dem Leitfaden der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie sollte im Zentrum von Alterspolitik eine gute Lebensqualität für alle Altersgruppen stehen. Rund die Hälfte der 21 untersuchten Kantone nennt denn auch die Förderung von Lebensqualität als ein alterspolitisches Leitprinzip oder Hauptziel. Der Kanton St. Gallen konstatierte bereits in seinem Altersleitbild von 1996, dass sich die politischen Prioritäten zwar verschoben hätten von der Erhöhung der Lebenserwartung zur Sicherung der Lebensqualität, die Aufgabe aber dadurch nicht einfacher werde, denn es gelte zu klären, was denn unter Lebensqualität überhaupt zu verstehen sei.

Tatsächlich wird das Konzept «Lebensqualität» auch in den analysierten kantonalen Dokumenten nicht genauer definiert. Laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) kann Lebensqualität letztlich nur aus der *subjektiven Perspektive* eines Menschen heraus beurteilt werden: Lebensqualität ist die subjektive Wahrnehmung einer Person über ihre Stellung im Leben, in Bezug zur Kultur und den Wertesystemen, in denen sie lebt, in Bezug auf ihre Ziele, Erwartungen, Standards. Es ist ein komplexes Zusammenspiel von Wahrnehmungs- und Bewertungsprozessen einer Person bezüglich ihres körperlichen und psychischen Zustands, bezüglich ihrer Autonomie, ihrer sozialen Beziehungen, ihrer Wertevorstellungen und ihrer Umwelt. Dies impliziert auch, dass sich die Definition der eigenen Lebensqualität je nach Lebenslage und Gestaltungsmöglichkeiten ändern kann.

Diese subjektive Sichtweise von Lebensqualität mag für die Praxis auf den ersten Blick unbequem sein. Ihr grosser Vorteil ist jedoch, dass sie zur notwendigen Auseinandersetzung mit der Frage zwingt, was überhaupt die Lebensqualität bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, bei unterschiedlichen Menschen und in unterschiedlichen Lebenslagen *ausmacht*. In einem nächsten Schritt wäre dann zu überlegen, welche Indikatoren zur «Messung» von Lebensqualität herangezogen werden könnten. Diese sind nötig, wenn wir wissen wollen, ob wir mit unseren politischen Massnahmen das Ziel «Lebensqualität sichern» erreichen oder nicht, welche Massnahmen besonders effektiv sind, und welche weniger. Ansonsten würde Lebensqualität eine Leitidee bleiben, die als alterspolitisches Ziel zwar einleuchtet, aber praktisch nicht gut überprüft werden kann.

Voneinander lernen

Im Bericht «Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz» werden auf der Basis der Ergebnisse Empfehlungen an den Bund und an die Kantone abgegeben in Richtung einer denkbaren interkantonalen Abstimmung von Alterspolitik. Zudem werden Themenbereiche eruiert, die in der kantonalen Alterspolitik noch wenig berücksichtigt werden: die aktive Partizipation der älteren Bevölkerung, Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten auch für pflegebedürftige Menschen, palliative Pflege bzw. Sterbebegleitung, ausserfamiliäre Generationenkontakte sowie die konsequente Ausrichtung von Alterspolitik am Prinzip Lebensqualität.

Im Rahmen der Bestandaufnahme kantonalen Alterspolitik wurde klar, dass es nicht darum gehen kann, die Kantone mittels eines «Rating» zu vergleichen. Dies hat – abgesehen

von der enormen Heterogenität zwischen den Kantonen – auch mit unterschiedlichen kantonalen Ressourcen- und Problemlagen zu tun sowie nicht zuletzt mit der Tatsache, dass sich einige Kantone schon länger mit Alterspolitik befassen als andere. Gerade aus diesem Grund dürfte sich ein Austausch zwischen den Kantonen als sehr fruchtbar erweisen; dieser Wunsch wurde auch von verschiedenen Kantonen an die Autoren des Berichts geäussert.

Caroline Moor, Dr. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Gerontologie der Universität Zürich.

E-Mail: c.moor@zfg.uzh.ch

Mike Martin, Prof. Dr. phil., Professor für Gerontopsychologie am Psychologischen Institut und Direktor des Zentrums für Gerontologie der Universität Zürich.

E-Mail: m.martin@psychologie.uzh.ch

Bericht «Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz»

Der Bericht «Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz» kann im Internet abgerufen werden unter www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/

Gedruckte Exemplare dieses Berichts können bezogen werden via Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, 3003 Bern, www.bundespublikationen.ch (Bestellnummer 318.010.11/10d).