

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Ausgestaltung der Altershilfe
in den Kantonen*

Forschungsbericht Nr. 3/20



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autor/Autorinnen: Peter Stettler, Theres Egger, Caroline Heusser, Lena Liechti
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Konsumstrasse 20
CH-3007 Bern
Telefon: +41 (0)31 380 60 80 / Fax: +41 (0)31 398 33 63
E-Mail: info@buerobass.ch
Internet: www.buerobass.ch

Auskünfte: Philipp Dubach
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern
Telefon: +41 (0)58 480 89 28
E-Mail: philipp.dubach@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer: 318.010.3/20D

Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen

Schlussbericht

Peter Stettler, Theres Egger, Caroline Heusser, Lena Liechti

Bern, Februar 2020

Vorwort

Die demographische Alterung stellt unsere Gesellschaft vor grosse Herausforderungen. Dabei geht es nicht allein um die medizinische Versorgung und die Pflege von Betagten. Ebenso wichtig ist die soziale Dimension: Damit ältere Menschen lange in ihrem vertrauten Umfeld leben können, benötigen sie angemessene Betreuung und Unterstützung. «Altershilfe» ist der Ausdruck, den das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) dafür verwendet. Gestützt auf Art. 101^{bis} AHVG leistet der Bund Finanzbeiträge an Organisationen, die gesamtschweizerisch in der Altershilfe tätig sind.

Für die Hilfe und Pflege von Betagten zuhause sind gemäss der Bundesverfassung die Kantone zuständig. Der Bund erbringt die Finanzbeiträge in der Altershilfe subsidiär. Dies erfordert eine gewisse Abstimmung zwischen Bund und Kantonen. Allerdings kann die Steuerung der Altershilfe von Kanton zu Kanton erheblich variieren. Um einen aktuellen Überblick über die kantonalen Strukturen und Massnahmen der Altershilfe zu gewinnen, hat das BSV eine Studie in Auftrag gegeben, an der sich alle Kantone und ausgewählte Gemeinden beteiligt haben.

Die Studie zeigt, dass die meisten Kantone im Altersbereich über umfassende strategische Grundlagen verfügen. Nur wenige Kantone verwenden jedoch den Begriff Altershilfe und verstehen darunter dasselbe wie der Bund. Während beispielsweise die einen Pflege und Betreuung als eng verflochtene Tätigkeiten sehen, betonen andere deren Unterschiede in der Finanzierung und den Dienstleistungsstrukturen. Die Zuständigkeiten für die Altershilfe sind teilweise im Sozialbereich, teilweise im Gesundheitsbereich oder anderen Departementen angesiedelt. Auch in der Aufgaben- und Rollenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden gibt es ein breites Spektrum von Arrangements und Praktiken. Der vorliegende Forschungsbericht dokumentiert diese Vielfalt eindrücklich.

Befragt nach den aktuellen Herausforderungen, nennen die kantonalen Fachpersonen die Anpassung der bestehenden Angebote an den sich ändernden Bedarf, die Finanzierung der Angebote sowie die Versorgung von spezifischen Gruppen (z.B. isolierte ältere Menschen, ältere Menschen mit Migrationshintergrund). Gleichzeitig sprechen sie sich für einen regelmässigen Austausch untereinander und eine verbesserte Koordination mit dem Bund aus. BSV und SODK werden die Ergebnisse des Forschungsberichtes nun zum Anlass nehmen, konkrete Vorschläge zur Intensivierung des Austauschs und zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auszuarbeiten.

Ludwig Gärtner
Bundesamt für Sozialversicherungen
Vizedirektor und Leiter des Geschäftsfelds Familie, Generationen und Gesellschaft

Remo Dörig
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
Stv. Generalsekretär

Avant-propos

Le vieillissement démographique place notre société devant d'importants défis. Au-delà des soins et des traitements médicaux dispensés aux personnes âgées, la dimension sociale joue un rôle important. En effet, afin de pouvoir demeurer longtemps dans l'environnement qui leur est familier, les personnes âgées ont besoin d'un soutien et d'un suivi adéquats. C'est le sens qui est donné à « aide à la vieillesse » dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). La Confédération octroie, sur la base de l'art. 101^{bis} LAVS, des aides financières aux organisations actives à l'échelle nationale dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

Conformément à la Constitution, l'aide et les soins donnés à domicile aux personnes âgées sont du ressort des cantons. La Confédération a un rôle subsidiaire. Une certaine coordination entre la Confédération et les cantons est donc nécessaire. Or, le pilotage de l'aide à la vieillesse varie fortement de canton à canton. Afin de disposer d'un état des lieux des structures cantonales et des mesures dans le domaine de l'aide à la vieillesse, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), a commandé une étude à laquelle ont participé tous les cantons et un certain nombre de communes.

L'étude montre que la plupart des cantons disposent d'importantes bases stratégiques dans le domaine de la vieillesse. Toutefois, seuls quelques-uns utilisent l'expression « aide à la vieillesse » et lui donnent le même sens que la Confédération. Alors que certains cantons considèrent les soins et la prise en charge comme des activités étroitement liées, d'autres soulignent leurs différences sur les plans du financement et des structures fournissant les prestations. L'aide à la vieillesse relève parfois des affaires sociales, parfois de la santé publique ou d'autres départements. La répartition des rôles et des tâches entre cantons et communes laisse également apparaître une vaste palette de configurations et de pratiques. Le présent rapport de recherche illustre bien toute cette diversité.

Interrogés sur les défis qu'ils rencontrent, les expertes et experts cantonaux nomment l'adaptation des offres existantes à l'évolution des besoins, le financement de ces offres et les prestations destinées à des groupes spécifiques (par exemple personnes âgées seules ou issues de la migration). Parallèlement, ils souhaitent un échange d'informations régulier entre les cantons et une amélioration de la coordination avec la Confédération. L'OFAS et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) entendent s'appuyer sur les résultats du présent rapport pour élaborer des propositions concrètes dans ce sens.

Ludwig Gärtner
Office fédéral des assurances sociales
Vice-directeur et responsable du domaine Famille, générations et société

Remo Dörig
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Secrétaire général adjoint

Premessa

L'invecchiamento demografico pone la nostra società di fronte a sfide importanti, non solo per quanto riguarda l'assistenza medica e le cure destinate alle persone anziane, ma anche per la dimensione sociale. Per vivere il più a lungo possibile in un ambiente a loro familiare, le persone anziane hanno bisogno di assistenza e sostegno adeguati. La legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) utilizza in quest'ambito il termine «assistenza alle persone anziane». In virtù dell'articolo 101^{bis} LAVS, la Confederazione versa sussidi a organizzazioni attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane.

Secondo la Costituzione federale, per l'assistenza e la cura a domicilio delle persone anziane sono competenti i Cantoni. I sussidi federali in questo ambito sono dunque concessi a titolo sussidiario. Questo richiede un certo coordinamento tra Confederazione e Cantoni. Tuttavia, la gestione dell'assistenza alle persone anziane può variare notevolmente da un Cantone all'altro. Al fine di ottenere una panoramica aggiornata delle strutture e delle misure cantonali per l'assistenza alle persone anziane, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha commissionato uno studio al quale hanno partecipato la totalità dei Cantoni e tutti i Comuni selezionati.

Lo studio mostra che la maggior parte dei Cantoni dispone di una base strategica globale nell'ambito della vecchiaia, ma che soltanto pochi utilizzano il termine «assistenza alle persone anziane» e spesso con un'accezione diversa da quella della Confederazione. Ad esempio, mentre alcuni vedono la cura e l'assistenza come attività strettamente interconnesse, altri sottolineano le loro differenze in termini di finanziamento e a livello di strutture di servizi. Le competenze per l'assistenza alle persone anziane sono attribuite in parte al settore sociale, in parte al settore sanitario o ad altri dipartimenti. Anche nella ripartizione dei compiti e dei ruoli tra Cantoni e Comuni esiste un'ampia gamma di soluzioni e pratiche. Il presente rapporto di ricerca documenta in modo chiaro questa diversità.

Interrogati sulle sfide attuali, gli specialisti cantonali menzionano l'adeguamento delle offerte esistenti ai bisogni in mutamento, il finanziamento delle offerte e l'assistenza destinata a gruppi specifici (p. es. agli anziani isolati o a quelli con un passato migratorio). Al contempo, essi sono a favore di un dialogo regolare e di un migliore coordinamento con la Confederazione. L'UFAS e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) utilizzeranno ora i risultati del rapporto di ricerca per elaborare proposte concrete volte a intensificare lo scambio e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Ludwig Gärtner
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Vicedirettore e capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Remo Dörig
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
Segretario generale supplente

Foreword

The ageing population presents our society with major challenges. These go beyond the provision of medical and personal care for the elderly. The social aspect is just as important. If older people are to be able to remain in their familiar environment for as long as possible, they need appropriate assistance and support. “Assistance for the elderly” is the expression used in the Federal Act on Old-Age and Survivors’ Insurance (OASIA). On the basis of Art. 101^{bis} OASIA, the Confederation awards funds to organisations that provide assistance for the elderly throughout Switzerland.

According to the Federal Constitution, responsibility for assisting and caring for the elderly in their own homes lies with the cantons. The Confederation contributes financially to assistance for the elderly on a subsidiary basis. This requires a certain degree of coordination between the Confederation and the cantons. However, the arrangements for assistance for the elderly can vary considerably from canton to canton. In order to gain an up-to-date overview of the cantonal structures and measures in respect of assistance for the elderly, the Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned a study in which all the cantons, plus selected communes, participated.

The study shows that most cantons have formulated comprehensive strategic principles for dealing with the elderly. However, only a few cantons use the term “assistance for the elderly” and mean the same thing as the Confederation. While some cantons regard care and support as closely interconnected activities, others emphasise the differences between them in their funding and service structures. Responsibility for assistance for the elderly lies partly with social services and partly with the healthcare service or other departments. There is also a wide variety of arrangements and practices as regards the division of tasks and roles between cantons and communes. The present research report documents this variety in a striking way.

When asked about current challenges, cantonal experts cite adapting the existing arrangements in line with changing needs, funding these arrangements, and provision for specific groups (e.g. isolated elderly people, elderly people from a migrant background). At the same time, they favour a regular exchange of views among themselves, and improved coordination with the Confederation. The FSIO and the Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS) will now use the results of the research report as an opportunity to formulate practical proposals for intensifying the sharing of experience and promoting cooperation between the Confederation and the cantons.

Ludwig Gärtner
Federal Social Insurance Office
Vice-Director and Head of the “Family, Generations and Society” Domain

Remo Dörig
Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS)
Deputy Secretary-General

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	III
Résumé	IX
Riassunto	XV
Summary	XXI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Ziele und Fragestellungen der Studie	2
1.3 Fokus und Grenzen dieses Berichts	4
2 Vorgehen	5
2.1 Exploration und Detailkonzept	5
2.2 Online-Befragung der Kantone, Validierung und Dokumentenanalyse	6
2.3 Vertiefungsphase	7
3 Altershilfe als Politikbereich in den Kantonen	9
3.1 Begriffsdefinition «Altershilfe»	9
3.2 Rechtliche und strategische Grundlagen	10
3.3 Kantonale Strukturen zur Steuerung der Altershilfe	14
3.4 Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden	18
3.5 Die Rolle der privaten Organisationen der Altershilfe	20
3.6 Begriff und Umriss des Politikbereichs «Altershilfe» in den Kantonen	22
4 Öffentliche Finanzierung, Steuerung und Bereitstellung von Altershilfe in den Kantonen	27
4.1 Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe	27
4.1.1 Orientierungsrahmen	27
4.1.2 Aktivitäten auf Kantonsebene	30
4.1.3 Aktivitäten der Kantone, Gemeinden und privaten Akteure	33
4.1.4 Durch die Kantone (mit-)finanzierte Angebote	37
4.2 Steuerungspraxis	40
4.2.1 Steuerungspraxis der Kantone	41
4.2.2 Die Rolle und Steuerungspraxis der Gemeinden	42
4.3 Koordination mit den Beiträgen des Bundes	43
4.3.1 Zuständigkeiten von Bund und Kantonen	44
4.3.2 Subventionen des Bundes im Bereich der Altershilfe	44
4.3.3 Koordination der kantonalen Finanzierung mit den Subventionen des Bundes	45
4.3.4 Beurteilung der Subventionspraxis des Bundes aus Sicht der Kantone	46
4.3.5 Bereitschaft für eine zukünftige Zusammenarbeit/Abstimmung	47

4.4	Herausforderungen im Bereich Altershilfe und Lösungsansätze aus Sicht der Kantone	48
4.5	Exkurs: Die Sichtweise von zwei Experten im Bereich der Alterspolitik	50
5	Ergebnisse und Fazit	55
5.1	Zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen	55
5.2	Offene und weiterführende Fragen	58
6	Literaturverzeichnis	61
A. Anhang		A-1
Anhang 1: Erhebungsinstrumente der Online-Befragung der Kantone		A-3
Anhang 2: Ergänzende Informationen zum Vertiefungsteil		A-23

Zusätzlich zu der Untersuchung ist ein Tabellenband mit Detailtabellen als elektronisches Dokument im Internet verfügbar:

www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen > Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen (2020; Berichtsnummer 3/20) unter «Weitere Informationen»

Zusammenfassung

Ausgangslage, Zielsetzungen und Fragestellungen

Der Bund leistet im Rahmen von Art. 101bis des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) jährlich Finanzhilfen im Umfang von ca. 70 Mio. Fr. an gesamtschweizerisch tätige, gemeinnützige Organisationen der Altershilfe. Das für die Steuerung und Ausrichtung der Beiträge zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) steht vor der Herausforderung, Art und Umfang der unterstützten Leistungen möglichst gut auf die Bedürfnisse der Zielgruppen der Altershilfe anzupassen und mit den kantonalen Leistungen und Politiken in diesem Bereich abzustimmen. Zu diesem Zweck benötigt das BSV Grundlagenwissen über die inhaltliche Ausgestaltung und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen und hat deshalb diese Studie in Auftrag gegeben.

Das Ziel der Studie ist es, eine gesamtschweizerische Übersicht über die Rahmenbedingungen und die Aktivitäten der Kantone im Bereich der Altershilfe zu schaffen und einen Einblick in das Zusammenwirken von Kantonen, Gemeinden und Bund in diesem Politikbereich zu geben.

Die Studie bearbeitet folgende Fragestellungen:

- Fragestellung 1: Wie ist in den Kantonen der Politikbereich Altershilfe definiert?
- Fragestellung 2: Welche Rollen nehmen Kanton, Gemeinden und private Akteure in der Praxis der Altershilfe in den Kantonen ein?
- Fragestellung 3: Inwiefern erfolgt in den Kantonen eine Koordination mit den Beiträgen des Bundes?
- Fragestellung 4: Inwiefern erachten die Kantone eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als wünschenswert?

Vorgehen und Methodik

In einer **Explorationsphase** wurde ein Detailkonzept erstellt. In Zusammenarbeit mit dem

BSV wurde die Begriffsdefinition «Altershilfe» erarbeitet sowie ein Raster mit zehn Tätigkeitsfeldern in der Altershilfe entworfen und durch die kantonalen Altersbeauftragten validiert.

Im Sommer 2019 wurde eine **Online-Befragung** bei den mit der Altershilfe befassten kantonalen Verwaltungsstellen durchgeführt. Anschliessend wurden die strategischen Dokumente der Kantone zur Altershilfe inhaltsanalytisch ausgewertet. Die wichtigsten Angaben aus der Online-Befragung wurden den Kantonen in Form von Berichtstabellen zur Validierung unterbreitet.

In der **Vertiefungsphase** wurden im Herbst 2019 drei grössere Workshops mit Vertreter/innen der Kantone und ausgewählter Gemeinden durchgeführt. Ergänzend wurden zwei Expertengespräche mit je einem Exponenten von Pro Senectute Schweiz und dem Netzwerk altersfreundlicher Städte geführt.

Anschliessend wurden die Ergebnisse der vorangehenden Phasen zusammengeführt und im vorliegenden **Bericht** dargestellt.

Die vorliegende Studie **definiert Altershilfe als unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen, die ältere Menschen dazu befähigen, so lange als möglich zu Hause zu leben und ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu führen**. Damit fokussiert sie auf Altershilfe im Sinne direkter Hilfe und Dienstleistungen für die ältere Bevölkerung, ihre Angehörigen und im Altersbereich tätige Fachpersonen und Freiwillige. **Nicht untersucht werden** dabei der Bereich der Alters- bzw. Langzeitpflege, die materielle Existenzsicherung im Alter (AHV, EL etc.) und das Schaffen von altersgerechter Infrastruktur.

Wichtigste Ergebnisse

Fragestellung 1: Wie ist in den Kantonen der Politikbereich Altershilfe definiert?

In den Kantonen wird der **Begriff «Altershilfe»** mehrheitlich nicht oder nicht mehr ver-

wendet. Die meisten Kantone verwenden in ihren Strategiedokumenten inhaltliche umfassendere Begriffe wie «Alterspolitik», «Seniorenpolitik» oder «Sozialpolitik im Alter», ohne dass «Altershilfe» als ein Teilbereich davon konzipiert wird. Auch in denjenigen Kantonen, in denen der Begriff «Altershilfe» heute gebräuchlich ist, deckt er sich nur teilweise mit der in dieser Studie angewandten Definition von Altershilfe.

In fünf Kantonen existiert ein **Spezialgesetz zum Altersbereich** oder zur Altershilfe. Die anderen Kantone regeln die Altershilfe im Rahmen der Sozial- oder Sozialhilfegesetzgebung, im Rahmen der Gesetzgebung über Betreuung und Pflege – sei es im stationären oder im ambulanten Bereich – oder im Rahmen einer allgemeineren Gesundheitsgesetzgebung. Die Altershilfe wird von den Kantonen in ihrer historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Gesetzgebung zur Sozial- und/oder Gesundheitspolitik geregelt. Ähnliches gilt für die **Stellen in der kantonalen Verwaltung**, die sich mit Altershilfe befassen. Sie sind mehrheitlich in Gesundheits- oder Sozialdepartementen angesiedelt. Stellen, die sich spezifisch mit dem Alter beschäftigen (wie z.B. eine Fachstelle Alter), existieren in weniger als einem Drittel der Kantone.

Die erwähnten, spezifisch mit Altershilfe befassten, kantonalen Stellen übernehmen **Koordinationsaufgaben** innerhalb der kantonalen Verwaltung und teilweise zusätzlich mit den Organisationen der Altershilfe sowie anderen relevanten Akteuren. In 12 Kantonen existieren ausserdem Strukturen, die unter anderem explizit für die Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung zuständig sind, in 20 Kantonen existieren (unter anderem) für die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern zuständige Koordinationsgremien. In den meisten Kantonen findet die Koordination im Altersbereich über Strukturen statt, die nicht spezifisch für den Altersbereich etabliert wurden.

Die grosse Mehrheit der Kantone verfügt für ihre Aktivitäten in der Altershilfe über eine relativ explizite und umfassende **strategische Grundlage**. Eine weitere Gruppe von Kantonen beruft sich in ihren Aktivitäten hauptsächlich auf eine Planung Langzeitpflege/-betreuung, teilweise ergänzt mit Strategiepapieren aus Themenfeldern, in denen der Bund eine aktive Rolle einnimmt (z.B. «betreuende Angehörige», «betreutes Wohnen», «Demenz» oder «Palliative Care»). In einer letzten Gruppe von Kantonen stützt sich die Altershilfe ausschliesslich auf solche Strategiepapiere und/oder auf die wenig strategisch ausgerichteten und die Altershilfe nur partiell abbildenden Legislaturplanungsdokumente.

Die **Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden** ist in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen und der Strategiedokumente lassen sich die Kantone in drei Modelle der Aufgabenteilung klassifizieren:

■ **In 8 Kantonen sind hauptsächlich die Gemeinden zuständig** für die Altershilfe (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), wobei die Kantone mehrheitlich Rahmenbedingungen schaffen und die Gemeinden in ihren Aufgaben unterstützen.

■ **In 13 Kantonen sind Kanton und Gemeinden gemeinsam zuständig** für die Altershilfe (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS). Die Formen der Aufgabenteilung in diesen Kantonen sind äusserst unterschiedlich.

■ **In 5 Kantonen ist der Kanton hauptsächlich oder allein für die Altershilfe zuständig** (AI, GL, JU, NE, TI).

Den **privaten Organisationen der Altershilfe**, wie z.B. die Pro Senectute oder das Schweizerische Rote Kreuz, wird in den meisten Kantonen eine wichtige Rolle als Leistungserbringer und als Fachorganisationen zugeschrieben. In der Mehrheit der Strategiedokumente spiegelt sich eine bedeutende Rolle dieser Organisatio-

nen, die über ihre Funktion als Leistungserbringer hinausgeht. So ist zum Beispiel ihre Mitarbeit bei der Erarbeitung von Strategien erwähnt, sie werden als wichtige Akteure bei der Koordination berücksichtigt oder sind gemeinsam mit den Gemeinden für die Umsetzung der kantonalen Strategie zuständig.

Fragestellung 2: Welche Rollen nehmen Kanton, Gemeinden und private Akteure in der Praxis der Altershilfe in den Kantonen ein?

Wie eingangs erwähnt, wurde für die Studie ein Raster von zehn Tätigkeitsfeldern der Altershilfe definiert. Die Analyse der **Aktivitäten der Kantone in diesen Tätigkeitsfeldern** zeigt, dass die grosse Mehrheit der Kantone in den meisten Bereichen involviert ist. Deutlich weniger stark involviert sind die Kantone im Bereich «Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal» sowie im Tätigkeitsfeld «Gemeinwesenarbeit». Grundsätzlich treten die Kantone nur vereinzelt als Leistungserbringer auf; und wenn, dann am ehesten in Bereichen Koordination, Information und Entwicklung, die hauptsächlich Rahmenbedingungen schaffen.

In einer weiteren Analyse wurde die **Breite der Aktivitäten der Kantone** analysiert. Es wurde ein **Indikator** berechnet, der die inhaltlich-thematische Breite des Engagements der Kantone und gleichzeitig die Breite ihres Engagements in der strategischen und operativen Steuerung der Altershilfe berücksichtigt. Aufgrund des Indikators können die Kantone in drei Gruppen eingeteilt werden:

■ Eine erste Gruppe von Kantonen weist eine **relativ niedrige Breite der Aktivitäten** aus. Zu ihr gehören mehrheitlich Kantone, bei denen die Gemeinden hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG und ZH) oder die kleineren Bergkantone AR, NW, OW und UR, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist.

■ Eine weitere Gruppe umfasst diejenigen Kantone mit **mittlerer Aktivitätsbreite**: Fünf

Kantone, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (BE, SO, SZ, TG, VS) ist, und zwei Kantone, bei denen der Kanton hauptsächlich für die Altershilfe zuständig ist (GL, JU).

■ In die letzte Gruppe wurden Kantone mit **relativ hoher Aktivitätsbreite** eingeteilt. Es handelt sich dabei um vier Kantone mit geteilter Kompetenz zwischen Kanton und Gemeinden (BS, FR, GE, VD) und drei Kantone mit hauptsächlich Kantonskompetenz (AI, NE, TI). Die Analyse der **Aktivitäten der Kantone, Gemeinden und privaten Akteure**, in die 18 der 26 Kantone einbezogen wurden, zeigt, dass in 8 von 10 Tätigkeitsfeldern die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) in allen oder fast allen der Kantone involviert ist. Fehlt in diesen Tätigkeitsfeldern ein Engagement der Kantone, so sind oft die Organisationen der Altershilfe aktiv. Insgesamt zeigt sich für die 18 untersuchten Kantone eine ziemlich umfassende Involviertheit der öffentlichen Hand mit deutlichen Leerstellen in der Gemeinwesenarbeit und bei der Weiterbildung von Assistenz- und Hilfspersonal. Inwiefern diese umfassende Involviertheit den Bedarf an Hilfe- und Unterstützungsleistungen deckt, kann jedoch auf Basis der vorhandenen Angaben nicht gesagt werden.

Die konkrete Steuerungspraxis der Kantone – insbesondere in Hinsicht auf **Bedarfsplanung** – orientiert sich in den meisten Kantonen stark an den Erfahrungswerten der Altershilfeorganisationen. In einigen – eher grösseren – Kantonen werden zudem Befragungen der Bevölkerung und der Institutionen durchgeführt. Auch die nationalen Strategien im Gesundheitsbereich und die darin verwendeten statistischen Grundlagen dienen in den Kantonen als Grundlagen für die Bedarfsplanung.

Zur Frage von **Steuerung, Koordination und Angebot von Altershilfe in Kantonen, in denen die Altershilfe hauptsächlich in der Kompetenz der Gemeinden liegt**, zeigte sich

im Workshop, dass die Art und Weise der Steuerung und die Stärke des Engagements in den Gemeinden stark mit der Gemeindegrösse und dem Grad der Professionalisierung der Gemeindebehörden zusammenhängt. Als weitere Faktoren, welche die Unterschiede im Angebot an Altershilfe der einzelnen Gemeinden beeinflussen, werden Unterschiede im Engagement der Bevölkerung, unterschiedlich hoher Problemdruck aufgrund der Höhe des Anteils an älteren Personen in der Bevölkerung, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse und die finanzielle Situation der Gemeinde genannt.

Fragestellung 3: Inwiefern erfolgt in den Kantonen eine Koordination mit den Beiträgen des Bundes?

Der Wissenstand zur Subventionspraxis des Bundes in der Altershilfe ist unter den Verantwortlichen in den Kantonen unterschiedlich hoch.

Ein Teil der Kantone stimmt ihre eigene Subventionspraxis explizit auf jene des Bundes ab. Sie verfolgen dabei unterschiedliche Strategien, die insgesamt auf eine Ergänzung der Bundessubventionen hinauslaufen. In einem **anderen Teil der Kantone orientiert sich die Vergabe der finanziellen Beiträge primär an den eigenen Strategiedokumenten und den darin festgelegten Schwerpunkten.** Hier werden die kantonalen Subventionen nicht explizit mit den Bundessubventionen abgestimmt. Vermutlich erfolgt in einigen dieser Kantone jedoch eine implizite Abstimmung bei der Formulierung der Strategien oder durch den Einbezug der Organisationen der Altershilfe bei der Angebotsplanung.

Insgesamt wird die Prioritätensetzung der **Subventionspraxis des Bundes aus der Sicht der Kantone und der Gemeinden als nachvollziehbar eingeschätzt.** Durch die kürzliche Änderung der Subventionspraxis des Bundes sahen sich viele Kantone vor die Frage gestellt, inwiefern sie die fehlenden Beiträge leisten

sollen. In einigen Fällen sprangen die Kantone in diejenigen Bereichen ein, die der Kanton als wichtig erachtet und die in der kantonalen Strategie vorgesehen sind. Teilweise kam es aber auch zu einem Leistungsabbau.

Fragestellung 4: Inwiefern erachten die Kantone eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als wünschenswert?

Als grösste Herausforderung im Bereich der Altershilfe sehen die Kantone die **Finanzierung** in Zeiten knapper öffentlicher Budgets und vor dem Hintergrund des **demografischen Wandels.** Als zweite grosse Herausforderung werden **gesellschaftliche Veränderungen** genannt. Insbesondere die Zunahme sozialer Isolation älterer Personen und die steigende Diversität der Bevölkerung stellen für die Kantone Entwicklungen dar, denen in Zukunft begegnet werden muss.

Um diese Herausforderungen zu meistern, verfolgen die Kantone verschiedene Ansätze. Es wird versucht, rechtliche oder organisatorische Rahmenbedingungen zu schaffen, um die **Finanzierung** zu bewältigen. Auch werden **Effizienz- und Qualitätssteigerungen** angestrebt. Weitere Strategien sind eine konsequente Durchsetzung des Grundsatzes **«ambulant vor stationär»**, der Erhalt oder Ausbau der **Leistungen von Freiwilligen und Angehörigen** sowie eine verstärkte **strategische Planung und Zusammenarbeit.**

Die Kantone sind **interessiert an einer verstärkten Zusammenarbeit und einem Austausch mit dem Bund und den anderen Kantonen.** Auch die Möglichkeit, auf die Subventionsverträge des Bundes Einfluss zu nehmen, wird grundsätzlich begrüsst.

Fazit

Die vorliegende Studie liefert Grundlageninformationen zur Ausgestaltung der Altershilfe und in einem weiteren Sinne auch der Alterspolitik in den Schweizer Kantonen. Verschiedene Fragen konnten im Rahmen dieser Studie nicht

ausreichend behandelt werden, von denen wir aber der Ansicht sind, dass sie für eine Weiterentwicklung der Alterspolitik hilfreich sein könnten.

■ In der Studie konnten keine verlässlichen Aussagen dazu **gemacht werden, inwiefern der Bedarf** an Altershilfe gedeckt ist. Für eine (zukünftige) Steuerung der Angebote im Rahmen von knappen Ressourcen werden Fragen der bedarfsgerechten Versorgung zentral sein. Hier könnte der Bund aktiv werden, indem er gemeinsam mit den Kantonen **Wissen zur Versorgungslage** und zur bedarfsorientierten Steuerung aufbauen würde.

■ Die Studie zeigt, dass im Bereich der Altershilfe und der Alterspolitik eine enorme Zahl und Vielfalt an Akteuren involviert sind. Es steht ein **nur sehr schwer überblickbares Angebot an Unterstützungs- und Dienstleistungen** bereit. Von Seiten der politischen Vertretungen der älteren Bevölkerung und von Fachpersonen wird darauf hingewiesen, dass **altersgerechte Information** sehr wichtig sei, damit die ältere Bevölkerung die Angebote nutzen könne. Hier könnten Bund und Kantone die bestehenden Bemühungen verstärken, Anlaufstellen für die ältere Bevölkerung zu etablieren, Information über bestehende Angebote möglichst zielgruppengerecht zu gestalten und Case Management-Strukturen gezielt auszubauen.

■ Es fehlen weiterhin **flächendeckende Angaben zu den Angeboten für die ältere Bevölkerung**. Der Bund und die Kantone könnten im Rahmen der Subventionsverträge die Organisationen der Altershilfe stärker in die Pflicht nehmen, **gesamtschweizerisch konsolidierbare Daten** zu den Angeboten zu liefern.

■ Zum **Zusammenspiel zwischen Bundessubventionen und kantonalen Subventionen** liegen keine umfassenden und präzisen Angaben vor. Eine seitens des BSV und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bereits eingeleitete **engere Zusammenarbeit des Bundes**

mit den Kantonen im Bereich der Altershilfe ist auch deshalb zu begrüssen.

■ Es ist davon auszugehen, dass die **Altershilfe und Alterspolitik durchgängig rechtlich, konzeptuell, strukturell und auch in der Praxis der Kantone im Sozialbereich und gleichzeitig im Gesundheitsbereich angesiedelt** sind. Aus dieser in der Sache nahezu unvermeidbaren Verortung der Altershilfe zwischen der Gesundheits- und der Sozialpolitik ergeben sich Schwierigkeiten und Unklarheiten mit negativen Auswirkungen für die Versorgungssituation. Hinsichtlich einer zukünftig besseren Koordination der Altershilfe auf Bundes- und Kantonsebene sollte deshalb wenn immer möglich **eine weitgehende Absprache und Koordination zwischen dem Sozial- und dem Gesundheitsbereich der Verwaltungen und den beiden Konferenzen der kantonalen Exekutiven** (SODK und Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren, GDK) angestrebt werden.

Résumé

Contexte, objectifs et questions de recherche

Chaque année, la Confédération verse, sur la base de l'art. 101^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), des aides financières d'un montant d'env. 70 millions de francs à des organisations d'aide à la vieillesse reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), chargé de piloter et d'octroyer ces subventions, a la tâche difficile d'adapter le mieux possible le type et le volume des prestations soutenues aux besoins des groupes cibles de l'aide à la vieillesse et de les coordonner avec les prestations et politiques cantonales. Pour ce faire, il a besoin de disposer de connaissances de base à propos de l'aménagement et du pilotage de l'aide à la vieillesse dans les cantons et a donc mandaté la présente étude.

L'étude dresse un état des lieux des conditions-cadres et de l'activité des cantons et donne un aperçu des interactions entre cantons, communes et Confédération dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

Elle s'est penchée sur les questions suivantes :

- Première question : Comment les cantons définissent-ils la politique d'aide à la vieillesse ?
- Deuxième question : Quels rôles jouent concrètement le canton, les communes et les acteurs du secteur privé dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?
- Troisième question : Dans quelle mesure les cantons coordonnent-ils leur action avec les contributions fédérales ?
- Quatrième question : Dans quelle mesure les cantons souhaitent-ils renforcer la collaboration avec la Confédération ?

Démarche et méthodologie

La **phase exploratoire** a consisté à élaborer un concept détaillé. Après avoir défini, en collabo-

ration avec l'OFAS, l'expression « aide à la vieillesse », les auteurs ont créé un tableau regroupant dix champs d'activités de l'aide à la vieillesse. Ce tableau a ensuite été validé par les préposés cantonaux à la politique de la vieillesse.

À l'été 2019, une **enquête en ligne** a été menée auprès des services cantonaux concernés. Puis les stratégies cantonales relatives à l'aide à la vieillesse ont été analysées. Les principaux résultats de l'enquête en ligne ont été transmis aux cantons pour validation sous forme de tableaux.

Lors de la **phase d'approfondissement**, à l'automne 2019, trois grands ateliers ont réuni les représentant-e-s des cantons et d'une sélection de communes. Ces ateliers ont été complétés par deux entretiens avec un représentant de Pro Senectute Suisse et un représentant du Réseau suisse des villes amies des aînés.

Enfin, les résultats de ces deux phases ont été compilés dans le présent **rapport**.

La présente étude **définit l'aide à la vieillesse comme l'ensemble des mesures de soutien, de renforcement et d'encouragement permettant aux personnes âgées de vivre le plus longtemps possible à la maison et de mener une vie active et autonome**. Elle met donc l'accent sur l'aide à la vieillesse au sens d'aides et de prestations directes destinées à la population âgée, à leurs proches et aux professionnel-le-s et bénévoles actifs dans le domaine de la vieillesse. **L'étude ne s'est pas intéressée** aux soins gériatriques et de longue durée, à la couverture du minimum vital (AVS, PC, etc.) ni à la création d'infrastructures adaptées.

Principaux résultats

Première question : Comment les cantons définissent-ils la politique d'aide à la vieillesse ?

La plupart des cantons ne parlent pas ou plus « **d'aide à la vieillesse** ». Dans leurs stratégies, ils préfèrent utiliser des expressions telles

que « politique de la vieillesse », « politique des personnes âgées » ou « politique sociale dans le domaine de la vieillesse », sans faire de « l'aide à la vieillesse » un sous-domaine spécifique. Dans les cantons utilisant encore « aide à la vieillesse », cette expression ne recouvre que partiellement la définition de la présente étude.

Cinq cantons disposent d'une **loi spécifique pour le domaine de la vieillesse** ou de l'aide à la vieillesse. Dans les autres cantons, l'aide à la vieillesse relève de la législation en matière d'affaires sociales ou d'aide sociale, de prise en charge et de soins (stationnaires ou ambulatoires) ou du droit général de la santé. Historiquement, les cantons ont intégré chacun à leur manière l'aide à la vieillesse dans leur législation sociale et/ou sanitaire. Il en va de même pour les **services cantonaux** compétents, qui dépendent pour la plupart des départements de la santé publique ou des affaires sociales. Moins d'un tiers des cantons disposent d'un service dévolu spécifiquement à la vieillesse (comme un Bureau de la vieillesse).

Ces services chargés de l'aide à la vieillesse assurent un **rôle de coordination** au sein de l'administration cantonale et, pour certains d'entre eux, avec les organisations d'aide à la vieillesse et les autres acteurs concernés. Douze cantons disposent en outre de structures explicitement chargées, entre autres, de la coordination au sein de l'administration cantonale, et vingt de comités de coordinations assurant, entre autres, la collaboration avec les prestataires privés. Dans la plupart des cantons, la coordination dans le domaine de la vieillesse est le fait de structures qui n'ont pas été créées spécifiquement pour le domaine de la vieillesse.

Dans une large majorité des cantons, les activités relevant de l'aide à la vieillesse se fondent sur une **stratégie** relativement complète et explicite. D'autres cantons se basent principalement sur une planification de la prise en charge et des soins de longue durée, complétée

parfois par des stratégies liées aux activités fédérales sur les thèmes des « proches aidants », du « logement protégé », des « démences » ou des « soins palliatifs ». Un dernier groupe de cantons se fonde exclusivement sur ce type de stratégies et/ou de programmes de législature à caractère stratégique limité et qui ne recouvrent que partiellement l'aide à la vieillesse.

La **répartition des tâches entre canton et communes** varie fortement en fonction des cantons. Sur la base de leurs dispositions légales et de leurs stratégies, les cantons peuvent être répartis dans les trois modèles suivants:

■ **Dans huit cantons** (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), **les communes sont les acteurs principaux** de l'aide à la vieillesse, alors que, dans la plupart des cas, le canton crée les conditions-cadres et soutient les communes dans leurs tâches.

■ **Dans treize cantons** (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS), l'aide à la vieillesse **relève conjointement du canton et des communes**. Les tâches sont réparties selon des formules très diverses.

■ **Dans cinq cantons** (AI, GL, JU, NE, TI), **le canton est seul ou principalement compétent en matière d'aide à la vieillesse**.

Les **organisations privées d'aide à la vieillesse**, comme Pro Senectute ou la Croix-Rouge Suisse, jouent un rôle important dans la plupart des cantons en fournissant des prestations ou à titre d'organisation spécialisée. La majorité des stratégies reflète le rôle important de ces organisations, qui va au-delà de leur fonction de prestataires. On constate, par exemple, que ces organisations ont participé à l'élaboration de stratégies, sont des acteurs importants en matière de coordination ou sont chargées, en collaboration avec les communes, de mettre en œuvre la stratégie cantonale.

Deuxième question : Quels rôles jouent concrètement le canton, les communes et les acteurs du secteur privé dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?

Comme mentionné, un tableau regroupant dix champs d'activités de l'aide à la vieillesse a été élaboré aux fins de la présente étude. L'analyse des **activités cantonales pour chacun de ces champs** montre qu'une large majorité des cantons sont actifs dans la plupart des domaines. Les domaines « Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire » et « Travail social communautaire » font exception. Globalement, seuls quelques cantons se présentent comme des prestataires, et ce, plutôt dans les domaines de la coordination, de l'information et du développement, c'est-à-dire en fixant les conditions-cadres.

L'étude s'est également intéressée à **l'étendue des activités des cantons**. L'étendue de l'engagement des cantons en matière de thèmes et de pilotage stratégique et opérationnel a été concrétisée par un **indicateur**. Celui-ci permet de répartir les cantons dans trois groupes :

- Dans le premier groupe, la **gamme des activités** exercées est **relativement restreinte**. On trouve dans ce groupe surtout des cantons où l'aide à la vieillesse relève en premier lieu de la compétence des communes (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH) ou des petits cantons de montagne (AR, NW, OW et UR) où cette aide est assurée conjointement par le canton et les communes.

- Un autre groupe comprend les cantons présentant une **gamme moyenne d'activités**: cinq cantons, dans lesquels l'aide à la vieillesse est une tâche conjointe du canton et des communes (BE, SO, SZ, TG et VS), et deux cantons dans lesquels elle relève avant tout de la compétence du canton (GL, JU).

- Les cantons du dernier groupe présentent une **gamme relativement étendue**

d'activités. Il s'agit de quatre cantons où les compétences sont réparties entre canton et communes (BS, FR, GE, VD) et de trois cantons où elles relèvent essentiellement du canton (AI, NE, TI).

L'analyse des **activités des cantons, communes et acteurs privés**, réalisée dans 18 des 26 cantons, montre que dans tous ou presque tous les cantons, les pouvoirs publics (cantons et communes) jouent un rôle dans huit des dix champs d'activités. Les organisations d'aide à la vieillesse prennent souvent le relais lorsque le canton ne s'engage pas. Globalement, on constate dans les 18 cantons analysés un engagement assez fort des pouvoirs publics, à l'exception notable du travail social communautaire et de la formation continue du personnel assistant et auxiliaire. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas de dire si cet engagement couvre tous les besoins en prestations d'aide et de soutien.

Concrètement, la pratique de pilotage des cantons, notamment s'agissant de la **planification des besoins**, repose en grande partie sur les valeurs tirées de l'expérience des organisations d'aide à la vieillesse. Certains cantons, de taille plutôt importante, mènent en plus des enquêtes auprès de la population et des institutions. Les cantons basent aussi leur planification des besoins sur les stratégies nationales de santé publique et les données statistiques utilisées par ces dernières.

S'agissant du **pilotage, de la coordination et des offres d'aide à la vieillesse dans les cantons où cette dernière relève essentiellement de la compétence des communes**, les ateliers ont montré que le type de pilotage et l'intensité de l'engagement des communes dépendent fortement de leur taille et du degré de professionnalisation des autorités. Les différences constatées dans l'engagement de la population, l'intensité de la problématique du taux de personnes âgées dans la population, les rapports de force politique et la situation finan-

cière de la commune sont d'autres facteurs influant sur la variété de l'offre d'aide à la vieillesse dans les communes.

Troisième question : Dans quelle mesure les cantons coordonnent-ils leur action avec les contributions fédérales ?

Les services cantonaux compétents connaissent plus ou moins bien la pratique fédérale en matière de subventions d'aide à la vieillesse.

Une partie des cantons adaptent explicitement leur pratique en fonction de celle de la Confédération.

Ces cantons poursuivent diverses stratégies, qui globalement reviennent à compléter les subventions fédérales. **Dans d'autres cantons, l'octroi des contributions financières dépend principalement des stratégies cantonales et de leurs objectifs prioritaires.** Ces cantons ne tiennent pas explicitement compte des subventions fédérales. Toutefois, dans certains de ces cantons, une prise en compte implicite des subventions fédérales semble avoir lieu lors de la formulation des stratégies ou en associant les organisations d'aide à la vieillesse à la planification de l'offre.

Dans l'ensemble, **les cantons et les communes estiment que les priorités de la pratique fédérale en matière de subvention sont appropriées.** La récente modification de cette pratique a poussé de nombreux cantons à s'interroger sur la nécessité de suppléer au manque. Dans certains cas, les cantons sont intervenus dans les domaines jugés importants et inscrits dans la stratégie cantonale. Mais dans d'autres cantons, les prestations ont été réduites.

Quatrième question : Dans quelle mesure les cantons souhaitent-ils renforcer la collaboration avec la Confédération ?

Pour les cantons, l'enjeu principal consiste à **financer** l'aide à la vieillesse en période de restrictions budgétaires et de **changement démographique**. Les **transformations sociales** viennent en deuxième position. En parti-

culier, l'isolement social croissant des personnes âgées et la diversification de la population font partie des défis que les cantons devront relever à l'avenir.

Dans cette optique, ils poursuivent diverses approches. Ils tentent par exemple de créer les conditions légales ou organisationnelles permettant d'assurer le **financement**. Les cantons entendent aussi renforcer **l'efficacité et la qualité**. D'autres stratégies consistent à mettre en œuvre le principe selon lequel l'« **ambulatoire l'emporte sur le stationnaire** », à maintenir ou à développer les **prestations fournies par des bénévoles ou des proches** et à renforcer **la planification stratégique et la collaboration**.

Les cantons **souhaitent intensifier la collaboration et l'échange entre eux et avec la Confédération**. Ils voient aussi d'un bon œil la possibilité d'influer sur les contrats de subvention de la Confédération.

Conclusion

La présente étude fournit une base d'informations sur le pilotage de l'aide à la vieillesse et, d'une manière plus générale, de la politique de la vieillesse dans les cantons. Plusieurs questions n'ont pas pu être approfondies suffisamment dans le cadre de cette étude, alors qu'elles pourraient, selon nous, être utiles au développement de la politique de la vieillesse.

■ L'étude n'a pas permis d'établir avec précision le degré de **couverture des besoins** en matière d'aide à la vieillesse. Or, au vu du manque de ressources, la question d'une prise en charge conforme aux besoins joue un rôle crucial dans le (futur) pilotage de l'offre. La Confédération pourrait ici intervenir en développant, en collaboration avec les cantons, une **base de connaissance sur la prise en charge** et le pilotage conforme aux besoins.

■ L'étude montre qu'un très grand nombre d'acteurs divers interviennent dans le domaine

politique de l'aide à la vieillesse et dans la politique de la vieillesse. Il est donc très **difficile de dresser un état des lieux de l'offre en matière de prestations de soutien et de services**. Les représentants politiques de la population âgée et les spécialistes indiquent qu'une information adaptée au groupe cible des personnes âgées est importante pour que ces dernières puissent utiliser les offres. La Confédération et les cantons pourraient s'employer à renforcer les efforts faits actuellement pour établir des services d'information destinés à la population âgée et à améliorer l'**information au groupe visé relative à l'offre**, ainsi qu'à développer spécifiquement des structures de gestion des cas.

■ Les **données sur les offres destinées à la population âgée** sont lacunaires. La Confédération et les cantons pourraient renforcer l'obligation faite aux organisations d'aide à la vieillesse dans le cadre des contrats de subvention de livrer des **données nationales consolidées** relatives aux offres.

■ On ne dispose pas de données complètes et précises sur les **interactions entre subventions fédérales et cantonales**. C'est pourquoi **le renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons** dans le domaine de l'aide à la vieillesse, initié récemment par l'OFAS et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) est à saluer.

■ Il faut partir du principe que, d'un point de vue légal, conceptuel, structurel et au vu de la pratique des cantons, l'aide à la vieillesse et la politique de la vieillesse relèvent à la fois des affaires sociales et de la santé publique. Cette situation presque inévitable dans les faits, engendre des difficultés et des confusions, avec des répercussions négatives sur l'offre de prestations. Afin d'améliorer la future coordination de l'aide à la vieillesse aux échelons fédéral et cantonal, il faut viser autant que possible à **développer le dialogue et la coordination entre les offices des affaires sociales et de**

la santé publique et les deux conférences cantonales (CDAS et Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé, CDS).

Riassunto

Contesto, obiettivi e questioni oggetto dello studio

In virtù dell'articolo 101^{bis} della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione versa annualmente aiuti finanziari a organizzazioni di utilità pubblica attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane per un importo pari a circa 70 milioni di franchi. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), responsabile per la gestione e il versamento dei sussidi, deve far fronte alla sfida di adeguare il più possibile il tipo e la portata delle prestazioni sostenute ai bisogni dei gruppi target dell'assistenza alle persone anziane, garantendo il coordinamento con le prestazioni e le politiche cantonali in materia. A tal fine, l'UFAS ha bisogno di conoscenze di base sull'impostazione materiale e sulla gestione dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni, ragion per cui ha commissionato il presente studio.

Lo studio si prefigge di fornire una panoramica a livello nazionale delle condizioni quadro e delle attività dei Cantoni nel settore dell'assistenza alle persone anziane e di fare il punto sull'interazione tra Cantoni, Comuni e Confederazione in questo ambito politico.

Le questioni oggetto dello studio sono le seguenti:

- **Questione 1:** come viene definito l'ambito politico dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni?
- **Questione 2:** quale ruolo svolgono i Cantoni, i Comuni e gli attori privati nella prassi dell'assistenza alle persone anziane a livello cantonale?
- **Questione 3:** in che misura nei Cantoni si procede a un coordinamento con i sussidi della Confederazione?

■ **Questione 4:** in che misura i Cantoni ritengono auspicabile una maggiore collaborazione tra Confederazione e Cantoni?

Procedimento e metodo

In una **fase esplorativa** è stato sviluppato un piano dettagliato. In collaborazione con l'UFAS è stata elaborata la definizione del termine «assistenza alle persone anziane» e proposta una griglia con dieci ambiti di attività in questo settore, entrambe validate dagli incaricati cantonali delle questioni della vecchiaia.

Nell'estate del 2019 è stata effettuata un'**inchiesta online** presso gli organi amministrativi cantonali che si occupano dell'assistenza alle persone anziane. Successivamente i documenti strategici dei Cantoni in materia sono stati analizzati dal punto di vista del contenuto. Le informazioni principali scaturite dall'inchiesta online sono state trasmesse ai Cantoni sotto forma di tabelle di rapporto per la validazione.

Nella **fase di approfondimento**, nell'autunno del 2019 si sono tenuti tre importanti workshop con rappresentanti dei Cantoni e di alcuni Comuni. In aggiunta sono stati svolti due colloqui con esperti, uno con un esponente di Pro Senectute Svizzera e l'altro con un esponente della Rete svizzera delle città amiche degli anziani.

I risultati di queste fasi sono poi stati riuniti e illustrati nel presente **rapporto**.

Il presente studio **definisce «assistenza alle persone anziane» le misure di sostegno, rafforzamento e promozione che permettono alle persone anziane di vivere il più a lungo possibile in maniera attiva e autodeterminata a casa**. Si concentra quindi sull'assistenza alle persone anziane intesa quale aiuto diretto e servizi destinati agli anziani, ai loro familiari nonché agli specialisti e ai volontari che operano nell'ambito della vecchiaia. **Non vengono invece analizzati** i settori delle cure agli anziani e/o di lunga durata, la garanzia del

fabbisogno esistenziale materiale durante la vecchiaia (AVS, PC ecc.) e la creazione di infrastrutture adatte all'età.

Risultati principali

Questione 1: come viene definito l'ambito politico dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni?

La maggior parte dei Cantoni non utilizza o non utilizza più il termine **«assistenza alle persone anziane»**. Nei loro documenti strategici, essi utilizzano termini più generali come «politica della vecchiaia», «politica degli anziani» o «politica sociale per la vecchiaia» e l'«assistenza alle persone anziane» non è concepita come un loro sottoinsieme. Anche nei Cantoni in cui il termine «assistenza alle persone anziane» è tuttora in uso, esso corrisponde solo in parte alla definizione utilizzata in questo studio.

Cinque Cantoni dispongono di una **legge speciale sulla vecchiaia** o sull'assistenza alle persone anziane. Gli altri Cantoni disciplinano l'assistenza alle persone anziane nel quadro della legislazione in materia di politica sociale o di aiuto sociale, della legislazione in materia di assistenza e cura (nel settore stazionario o in quello ambulatoriale) o della legislazione sulla salute più generale. Il disciplinamento cantonale dell'assistenza alle persone anziane nelle legislazioni in materia di politica sociale e/o sanitaria si è sviluppato in modo molto diverso nel corso del tempo. La situazione è analoga per quanto riguarda gli **organi dell'amministrazione cantonale** che si occupano dell'assistenza alle persone anziane. La maggior parte di essi opera infatti in seno ai dipartimenti della salute o degli affari sociali. In meno di un terzo dei Cantoni vi sono organi che si occupano specificamente delle questioni legate alla vecchiaia (come ad esempio un servizio specializzato per la vecchiaia).

Gli organi cantonali che si occupano specificamente dell'assistenza alle persone anziane assumono **compiti di coordinamento** all'interno

dell'amministrazione cantonale e, in alcuni casi, anche con le organizzazioni di assistenza alle persone anziane e altri attori rilevanti. In 12 Cantoni vi sono anche strutture che sono tra l'altro esplicitamente responsabili per il coordinamento in seno all'amministrazione cantonale e in 20 Cantoni vi sono (tra l'altro) organi di coordinamento responsabili per la collaborazione con i fornitori privati. Nella maggior parte dei Cantoni il coordinamento nell'ambito della vecchiaia avviene attraverso strutture che non sono state create appositamente per questo settore.

La grande maggioranza dei Cantoni dispone di una **base strategica** relativamente esplicita e globale per le proprie attività relative all'assistenza alle persone anziane. Un altro gruppo di Cantoni basa le proprie attività essenzialmente su una pianificazione delle cure e dell'assistenza di lunga durata, talvolta completandola con documenti strategici in relazione alle attività della Confederazione sui temi «familiari assistenti», «alloggio con assistenza», «demenza» o «cure palliative». In un ultimo gruppo di Cantoni l'assistenza alle persone anziane si fonda esclusivamente su documenti strategici e/o su documenti concernenti il programma di legislatura che sono poco incentrati sulla strategia e trattano solo in parte il tema in questione.

La **ripartizione dei compiti tra il Cantone e i Comuni** varia notevolmente da un Cantone all'altro. Sulla base delle disposizioni giuridiche e dei documenti strategici, al riguardo si possono distinguere tre modelli:

■ **In otto Cantoni l'assistenza alle persone anziane è essenzialmente di competenza comunale** (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG e ZH), mentre in generale i Cantoni creano le condizioni quadro necessarie e sostengono i Comuni nello svolgimento dei loro compiti.

■ **In 13 Cantoni la competenza spetta sia al Cantone che ai Comuni** (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD e VS). In questi

casi, la ripartizione dei compiti tra i due livelli istituzionali varia considerevolmente da un Cantone all'altro.

■ **In cinque Cantoni la competenza in materia di assistenza alle persone anziane è essenzialmente o esclusivamente cantonale** (AI, GL, JU, NE e TI).

Nella maggioranza dei Cantoni le **organizzazioni private di assistenza alle persone anziane**, come Pro Senectute o la Croce Rossa Svizzera, svolgono un ruolo importante quali fornitori di prestazioni e organizzazioni specializzate. Nella maggior parte dei documenti strategici si riflette l'importanza di queste organizzazioni, che va oltre la funzione di fornitori di prestazioni. Ad esempio, viene menzionata la loro collaborazione all'elaborazione delle strategie, sono considerate attori importanti per il coordinamento o sono responsabili per l'attuazione della strategia cantonale insieme ai Comuni.

Questione 2: quale ruolo svolgono i Cantoni, i Comuni e gli attori privati nella prassi dell'assistenza alle persone anziane a livello cantonale?

Come accennato all'inizio, per lo studio è stata definita una griglia con dieci ambiti di attività dell'assistenza alle persone anziane. L'analisi delle **attività dei Cantoni in questi ambiti di attività** mostra che la grande maggioranza dei Cantoni è coinvolta nella maggior parte dei settori, seppur molto meno negli ambiti di attività «Formazione continua e corsi per il personale di assistenza e ausiliario» e «Lavoro comunitario». In linea di principio, i Cantoni intervengono solo occasionalmente come fornitori di prestazioni; se lo fanno, è piuttosto nei settori del coordinamento, dell'informazione e dello sviluppo, principalmente per la creazione di condizioni quadro.

In un'ulteriore analisi è stata valutata la **portata delle attività dei Cantoni**. È stato elaborato un **indicatore** che tiene conto della portata

dell'impegno dei Cantoni in termini di contenuto e di temi, e allo stesso tempo della portata del loro impegno nella gestione strategica e operativa dell'assistenza alle persone anziane. In base all'indicatore, i Cantoni possono essere suddivisi in tre gruppi:

■ Un primo gruppo di Cantoni mostra una **portata delle attività relativamente limitata**. Si tratta prevalentemente di Cantoni in cui la competenza per l'assistenza alle persone anziane è lasciata essenzialmente ai Comuni (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG e ZH) o dei piccoli Cantoni di montagna (AR, NW, OW e UR), dove il compito di assistenza è svolto congiuntamente da Cantone e Comuni.

■ Un altro gruppo con una **portata delle attività media** comprende cinque Cantoni in cui l'assistenza alle persone anziane spetta sia al Cantone che ai Comuni (BE, SO, SZ, TG e VS) e due Cantoni in cui la competenza in questo ambito è essenzialmente cantonale (GL e JU).

■ I Cantoni con una **portata delle attività relativamente ampia** sono stati attribuiti all'ultimo gruppo. Si tratta di quattro Cantoni che condividono la competenza con i rispettivi Comuni (BS, FR, GE e VD) e tre che prevedono una competenza sostanzialmente cantonale (AI, NE e TI).

L'analisi delle **attività dei Cantoni, dei Comuni e degli attori privati**, cui hanno partecipato 18 dei 26 Cantoni, mostra che in otto dei dieci ambiti di attività gli enti pubblici (Cantoni e Comuni) sono coinvolti in tutti o quasi tutti i Cantoni. Dove manca l'impegno da parte dei Cantoni, sono spesso le organizzazioni di assistenza alle persone anziane ad attivarsi. Complessivamente, nei 18 Cantoni esaminati, gli enti pubblici sono coinvolti in modo piuttosto esteso, con evidenti lacune nel lavoro comunitario e nella formazione continua per il personale di assistenza e ausiliario. Tuttavia, sulla base dei dati disponibili non è possibile determinare in quale misura questo ampio coinvolgimento copra il bisogno di prestazioni di assistenza e di sostegno.

Nella maggior parte dei Cantoni, la prassi concreta della gestione dell'assistenza alle persone anziane – in particolare per quanto riguarda la **pianificazione in funzione del bisogno** – si basa fortemente sui valori empirici delle organizzazioni di assistenza alle persone anziane. In alcuni Cantoni (principalmente quelli più grandi), vengono inoltre effettuate indagini presso la popolazione e le istituzioni. Anche le strategie nazionali nell'ambito della salute e le basi statistiche ivi utilizzate servono da riferimento ai Cantoni per la pianificazione in funzione del bisogno.

Per quanto riguarda **la gestione, il coordinamento e le offerte nell'ambito dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni in cui quest'ultima è principalmente di competenza comunale**, dal workshop è emerso che il tipo di gestione e il livello d'impegno a livello comunale sono strettamente correlati alle dimensioni del singolo Comune e al grado di professionalizzazione delle sue autorità. Fra i fattori che spiegano le differenze riguardo alle offerte di assistenza alle persone anziane nei singoli Comuni vi sono anche il diverso grado d'impegno della popolazione, i problemi legati alla percentuale più o meno elevata di anziani nella popolazione, i rapporti di forza a livello dei partiti politici e la situazione finanziaria del Comune.

Questione 3: in che misura nei Cantoni si procede a un coordinamento con i sussidi della Confederazione?

Tra i responsabili del settore, il livello di conoscenze sulla prassi della Confederazione in materia di sovvenzionamento dell'assistenza alle persone anziane varia da un Cantone all'altro.

Alcuni Cantoni coordinano esplicitamente la propria prassi con quella della Confederazione. Essi perseguono diverse strategie, che nel complesso permettono di completare i sussidi federali. **Un'altra parte dei Cantoni as-**

segna i contributi finanziari basandosi principalmente sui propri documenti strategici e sulle priorità ivi definite, senza coordinarli esplicitamente con i sussidi federali. È probabile, tuttavia, che in alcuni di questi Cantoni il coordinamento avvenga in modo implicito nella formulazione delle strategie o con il coinvolgimento delle organizzazioni di assistenza alle persone anziane nella pianificazione delle offerte.

Nel complesso, **i Cantoni e i Comuni considerano comprensibili** le priorità definite nella **prassi della Confederazione in materia di sovvenzionamento**. La recente modifica di quest'ultima ha indotto molti Cantoni a chiedersi in che misura debbano versare i sussidi mancanti. In alcuni casi, i Cantoni sono intervenuti nei settori considerati importanti e previsti nelle rispettive strategie. In altri, vi è stata però anche una riduzione delle prestazioni.

Questione 4: in che misura i Cantoni ritengono auspicabile una maggiore collaborazione tra Confederazione e Cantoni?

Per i Cantoni la sfida principale consiste nel garantire il **finanziamento** dell'assistenza alle persone anziane in un periodo di ristrettezze per le finanze pubbliche e a fronte dell'**evoluzione demografica**. Quale seconda sfida importante vengono indicati i **cambiamenti sociali**. In particolare, in futuro i Cantoni dovranno affrontare il problema del crescente isolamento sociale delle persone anziane e la diversità sempre più ampia della popolazione.

Per far fronte a queste sfide, i Cantoni adottano approcci diversi, cercando ad esempio di creare condizioni quadro giuridiche od organizzative che permettano di garantire il **finanziamento** o di **aumentare l'efficienza e la qualità**. Altre strategie intendono attuare in modo coerente il principio **«priorità dell'offerta ambulatoriale su quella stazionaria»**, mantenere o ampliare le **prestazioni fornite dai volontari e dai familiari** nonché **rafforzare in termini**

strategici la pianificazione e la collaborazione.

I Cantoni sono **interessati a una più stretta collaborazione e a uno scambio con la Confederazione e gli altri Cantoni**. Inoltre, accolgono per principio favorevolmente la possibilità di esercitare un'influenza sui contratti di sovvenzionamento della Confederazione.

Conclusione

Il presente studio fornisce informazioni di base sull'impostazione dell'assistenza alle persone anziane e, più in generale, anche della politica della vecchiaia nei Cantoni svizzeri. Nell'ambito di questo studio non è stato possibile trattare adeguatamente tutte le questioni. Alcune di esse potrebbero però essere utili per l'ulteriore sviluppo della politica della vecchiaia.

■ Nell'ambito dello studio non è stato possibile formulare dichiarazioni attendibili sul **grado di copertura del bisogno** in materia di assistenza alle persone anziane. Per la (futura) gestione delle offerte in un contesto di risorse limitate sarà fondamentale orientare le offerte al bisogno reale. La Confederazione potrebbe attivarsi in questo ambito collaborando con i Cantoni per acquisire **conoscenze sulla situazione dell'assistenza** e sulla gestione in funzione del bisogno.

■ Lo studio mostra che nell'ambito politico dell'assistenza alle persone anziane e nella politica della vecchiaia sono coinvolti un numero e una varietà enormi di attori. **È molto difficile avere una visione d'insieme delle offerte di prestazioni di sostegno e di servizi disponibili**. I rappresentanti politici della popolazione anziana e gli specialisti rilevano che **un'informazione adeguata all'età è molto importante** per consentire alla popolazione anziana di usufruire dei servizi. In questo ambito la Confederazione e i Cantoni potrebbero intensificare gli sforzi volti a creare servizi di contatto per le persone anziane e fornire **informazioni adeguate al gruppo target** sulle

offerte esistenti nonché ampliare in modo mirato le strutture per la gestione dei casi.

■ Mancano tuttora **dati completi sulle offerte destinate alla popolazione anziana**.

Nell'ambito dei contratti di sovvenzionamento, la Confederazione e i Cantoni potrebbero vincolare maggiormente le organizzazioni di assistenza alle persone anziane a fornire **dati** sulle offerte **che possano essere validati a livello svizzero**.

■ Non vi sono informazioni ampie e precise sull'**interazione tra i sussidi federali e quelli cantonali**. Una **più stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni** nel campo dell'assistenza alle persone anziane, già avviata dall'UFAS e dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), va pertanto accolta con favore.

■ Si può presumere che **dal punto di vista giuridico, concettuale, strutturale e anche per la prassi a livello cantonale, le competenze in materia di assistenza alle persone anziane e di politica della vecchiaia siano generalmente ripartite tra il settore sociale e quello sanitario**. Il coinvolgimento di questi due settori, pressoché inevitabile, crea difficoltà e ambiguità, con conseguenze negative sulla situazione dell'assistenza. Affinché in futuro sia garantito un migliore coordinamento dell'assistenza alle persone anziane a livello federale e cantonale, occorre quindi mirare, per quanto possibile, a **un'ampia intesa e a un'ampia cooperazione tra i settori sociale e sanitario delle amministrazioni e le due conferenze delle autorità esecutive cantonali** (la CDOS e la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità [CDS]).

Summary

Background, objectives and issues examined

In accordance with Art. 101^{bis} of the Old-Age and Survivors' Insurance Act (OASIA), each year the Confederation provides financial assistance amounting to approx. CHF 70 million to non-profit organisations that provide assistance for the elderly throughout Switzerland. The Federal Social Insurance Office (FSIO), which is responsible for the management and control of the contributions, faces the challenge of adjusting subsidised services for the elderly to the needs of the target groups as efficiently as possible in terms of type and scope, and aligning them with cantonal services and policies in this area. The FSIO therefore needs to have a fundamental understanding of the actual arrangements for and management of assistance for the elderly in the cantons, which is why it commissioned the present study.

The study's objective is to gain a nationwide overview of the framework conditions and activities of the cantons in the area of assistance for the elderly, and provide an insight into how the cantons, communes and Confederation interact in this policy area.

It examines the following issues:

- Question 1: How is assistance for the elderly as a policy area defined in the cantons?
- Question 2: What roles do cantons, communes and private participants actually play in providing assistance for the elderly in the cantons?
- Question 3: To what extent do the cantons coordinate their activities with the contributions from the Confederation?
- Question 4: To what extent do the cantons regard increased cooperation between Confederation and cantons as desirable?

Procedure and methodology

A detailed project plan was produced in the **exploratory phase**. In collaboration with the FSIO, the term "assistance for the elderly" was defined, and a grid with ten fields of activity relating to assistance for the elderly was designed and then validated by the cantonal officers with responsibility for the elderly.

In summer 2019, an **online survey** of the cantonal agencies dealing with assistance for the elderly was conducted. The content of the cantons' strategic documents on assistance for the elderly was then analysed and evaluated. The key findings of the online survey were submitted to the cantons for validation in the form of tables.

Three large workshops for representatives of the cantons and selected communes took place during the **intensification phase** in autumn 2019. In addition, two discussions with experts were held, featuring representatives from Pro Senectute Switzerland and the Network of Senior-Friendly Cities.

Lastly, the results of the previous phases were brought together and presented in this **report**.

The present study **defines assistance for the elderly as supportive, empowering and facilitating measures that enable older people to remain in their own homes and lead active, self-determined lives for as long as possible**. It focuses on assistance for the elderly in the sense of direct assistance and services for the older population and their relatives, and for professionals and volunteers who work with the elderly. The study **does not examine** the areas of nursing care for the elderly, long-term care, material security in old age (OASI, supplementary benefits etc.) or the creation of infrastructure appropriate to the needs of the elderly.

Key findings

Question 1: How is assistance for the elderly as a policy area defined in the cantons?

Most of the cantons do not, or no longer, use the **term “assistance for the elderly”**. In their strategy documents, the majority of the cantons use broader notions such as “old-age policy”, “senior citizens’ policy” or “social policy in old age”, without defining “assistance for the elderly” as a sub-sector of these areas. Even in the cantons which currently use the term “assistance for the elderly”, their usage corresponds only partially with the definition specified in this study.

Five cantons have a **special law relating to the elderly**, or to assistance for the elderly. The other cantons regulate assistance for the elderly within the framework of legislation on social security, personal care and nursing care – both in-patient and out-patient – or more general legislation on healthcare. Assistance for the elderly is regulated by the cantons in their legislation on social and/or health policy, which historically has evolved in very different ways. This is also true of the **cantonal administration offices** dealing with assistance for the elderly. Most of these are to be found in departments of health or social security. Less than a third of cantons have offices specifically dedicated to old age (such as a specialist office for the elderly).

The above-mentioned cantonal offices that deal specifically with assistance for the elderly undertake **coordinating activities** within the cantonal administration; in some cases, they also coordinate with organisations for the elderly and other relevant bodies. In 12 cantons there are additional structures which are explicitly responsible for issues such as coordination within the cantonal administration, while 20 cantons have coordination bodies responsible for issues such as cooperation with private service providers. In most cantons, coordination on age-related issues takes place via structures

that were not specifically established for this purpose.

A large majority of cantons have formulated a relatively explicit and comprehensive **strategic basis** for their activities relating to assistance for the elderly. A further group of cantons base their activities mainly on planning for long-term nursing and long-term care, sometimes supplemented with strategy papers in connection with federal activities on the themes of “family carers”, “supported accommodation”, “dementia” and “palliative care”. In a final group of cantons, assistance for the elderly is based exclusively on such strategy papers and/or on legislative planning documents which are not very strategically oriented and are only partly relevant to assistance for the elderly.

The **division of tasks between canton and communes** differs greatly in the cantons.

Based on the legal provisions and strategy documents, the cantons may be grouped into three models for dividing the tasks:

■ **In 8 cantons, the communes are mainly responsible** for assistance for the elderly (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), while the cantons generally set the framework conditions and support the communes in their tasks.

■ **In 13 cantons, the canton and the communes are jointly responsible** for assistance for the elderly (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS). There are large differences in how tasks are allocated in these cantons.

■ **In 5 cantons, the canton is mainly or solely responsible for assistance for the elderly** (AI, GL, JU, NE, TI).

In most of the cantons, the **private organisations providing assistance for the elderly**, such as Pro Senectute and the Swiss Red Cross, are attributed a key role as service providers and specialist organisations. Most of the strategy documents reflect the significant role played by these organisations, above and beyond their

function as service providers. For example, they are mentioned as contributing to the drafting of strategies, they are regarded as key players in coordination activities, or they are jointly responsible with the communes for implementing the cantonal strategy.

Question 2: What roles do cantons, communes and private participants actually play in providing assistance for the elderly in the cantons?

As mentioned in the introduction, a grid with ten fields of activity relating to assistance for the elderly was designed. Analysis of the **cantons' participation in these fields of activity** shows that a large majority of the cantons are involved in most fields. The cantons are significantly less involved in the areas of "Training and courses for assistance and support staff" and "Community work". The cantons act as service providers only occasionally; where they do, this is most often in the areas of coordination, information and development, mainly for the creation of framework conditions.

A further analysis was conducted to examine the **range of the cantons' activities**. An **indicator** was formulated to take account of the scope of the cantons' commitment in terms of content and themes, as well as the scope of the cantons' involvement with the strategic and operational management of assistance for the elderly. Based on the indicator, the cantons may be split into three groups:

■ The first group of cantons shows evidence of a **relatively low range of activities**. Most of these cantons are those in which the communes are principally responsible for assistance for the elderly (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG and ZH) or the smaller mountain cantons (AR, NW, OW and UR), in which assistance for the elderly is jointly undertaken by the canton and the communes.

■ The second group comprises those cantons with a **medium range of activities**: five cantons in which assistance for the elderly is jointly undertaken by the canton and the communes

(BE, SO, SZ, TG, VS), and two in which the canton is chiefly responsible for assistance for the elderly (GL, JU).

■ Cantons with a **relatively high range of activities** were allocated to the last group. This comprises four cantons where the canton and the communes share responsibility (BS, FR, GE, VD) and three where the canton is chiefly responsible (AI, NE, TI).

Analysis of the **activities of the cantons, communes and private participants**, covering 18 of the 26 cantons, shows that in all or almost all the cantons, the public sector (cantons and communes) is involved in 8 out of the 10 fields of activity. Where the cantons do not participate in these fields of activity, the organisations for the elderly are often active. Overall, the public sector in the 18 cantons investigated was found to be fairly extensively involved, with significant gaps as regards community work and training for assistance and support staff. However, based on the information available, it is not possible to say how far this extensive involvement meets the need for assistance and support services.

In most cantons, the overall management practice of the cantons – especially with regard to **demand planning** – is strongly geared towards figures provided by organisations for the elderly, based on their own experience. Additionally, some cantons, particularly the larger ones, conduct surveys of citizens and institutions. The cantons also orient their demand planning towards the national strategies relating to health and the statistics on which these are based.

As regards the **management, coordination and provision of assistance for the elderly in cantons where such assistance is chiefly the responsibility of the communes**, the workshop revealed that the type of management and the strength of the commitment in the communes are strongly related to the size of the commune and the professionalism of the

its authorities. Other factors cited as influencing the differing provision of assistance for the elderly in the individual communes include differences in community involvement, differing levels of urgency depending on the proportion of older people in the population, the balance between the political parties, and the financial situation of the commune.

Question 3: To what extent do the cantons coordinate their activities with the contributions from the Confederation?

The degree to which those responsible are aware of the Confederation's arrangements for subsidising assistance for the elderly varies between the cantons.

Some of the cantons explicitly tailor their own subsidy arrangements to those of the Confederation. These pursue a variety of strategies which basically amount to supplementing the federal subsidies. In **other cantons, financial contributions are primarily awarded on the basis of their own strategy documents and the priorities they set.** Here, the cantonal subsidies are not explicitly tailored to the federal subsidies. It can be assumed that some of these cantons nevertheless tailor their subsidies implicitly by formulating their strategies in certain ways or by involving organisations for the elderly in their provision planning.

Overall, the **cantons and communes believe that the Confederation sets comprehensible priorities in relation to its subsidy arrangements.** The recent change in subsidy arrangements by the Confederation led to many cantons questioning how far they themselves should make good the missing contributions. Some cantons stepped into the breach in areas which the canton itself regards as important and which are covered by the cantonal strategy. However, in some cases services were cut.

Question 4: To what extent do the cantons regard increased cooperation between the Confederation and the cantons as desirable?

In times of tight public budgets and against a backdrop of **demographic change**, the cantons saw **funding** as the biggest challenge in the area of assistance for the elderly. **Social change** was cited as the second-biggest challenge. For the cantons, the increasing social isolation of older people and the rising diversity of the population are developments that will need to be tackled in future.

The cantons are adopting a variety of approaches to these challenges. Attempts are being made to create legal or organisational framework conditions so that future requirements can be **financed**. Efforts to **boost efficiency and quality** are also being made. Other strategies include consistently obeying the principle of **"outpatient care rather than inpatient care"**, maintaining or increasing the **services provided by volunteers and family members**, and intensified **strategic planning and cooperation**.

The cantons are **interested in greater cooperation and the sharing of experience with the Confederation and the other cantons.** The opportunity to influence the Confederation's subsidy agreements is also welcomed in principle.

Conclusions

The present study provides important information about the arrangements for assistance for the elderly, and in a broader sense about old-age policy in the Swiss cantons. A number of questions could not be adequately covered within the scope of this study, but we believe that they could be helpful for the future development of policies relating to old age.

■ In the study it was not possible to **make reliable statements regarding the extent to which the need** for assistance for the elderly is currently being met. Questions regarding the

adequacy of provision will be of central importance to the (future) management of services against a backdrop of scarce resources. The Confederation could play an active part in this respect by working with the cantons to increase **knowledge of the current situation regarding provision** and of how to manage it in a needs-oriented way.

■ The study shows that a huge number and variety of participants are involved with assistance for the elderly as a policy area. It is **very difficult to keep track of the range of support and services** on offer. As regards specialists and political representatives of older people, it was noted that **age-appropriate information** is very important to enable the older population to use the services. In this respect, the Confederation and the cantons could work harder to step up the existing efforts to establish contact points for the older population, **provide the elderly with relevant information** about the services currently on offer, and expand case management structures in a targeted manner.

■ There is still a lack of **across-the-board information on services for the elderly**. With regard to subsidy agreements, the Confederation and the cantons could ask the organisations for the elderly to play a bigger role in providing **consolidated nationwide data** on the services available.

■ There is no comprehensive, accurate information available on the **interplay between federal subsidies and cantonal subsidies**. A **closer cooperation on assistance for the elderly between the Confederation and the cantons**, as has already been introduced by the FSIO and the Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS), is therefore to be welcomed.

■ It is therefore clear that **assistance for the elderly and old-age policy is firmly embedded in both the social and health provision of the cantons, not only legally but also conceptually, structurally and practically**.

Since assistance for the elderly almost inevitably straddles the two areas of health policy and social policy, problems and ambiguities are bound to arise, with negative repercussions for provision. With regard to better coordination of assistance for the elderly in future at the federal and cantonal level, efforts should therefore be made to achieve **wide-ranging agreement and coordination between the social and health departments of the authorities and the two conferences of cantonal executives** (CDSS and the Swiss Conference of the Cantonal Ministers of Public Health, CMPH) whenever possible.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Bund leistet jährlich Finanzhilfen im Umfang von ca. 70 Mio. Fr. an gesamtschweizerisch tätige, gemeinnützige Organisationen der Altershilfe. Seit der Inkraftsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 sind zwar die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten zu Hause zuständig (Art. 112c Abs. 1 BV), der Bund leistet im Rahmen des Art. 101^{bis} AHVG aber Beiträge an gemeinnützige private Institutionen der Altershilfe, die auf gesamtschweizerischer Ebene tätig sind. Die beiden grössten Leistungserbringer sind Pro Senectute und das Schweizerische Rote Kreuz. In beiden Fällen subventioniert der Bund einerseits Koordinations- und Entwicklungsaufgaben auf nationaler Ebene und andererseits Leistungen vor Ort. Letztere machen den grösseren Teil der Subventionen aus. Sie werden von kantonalen oder regionalen Organisationseinheiten erbracht, die zu diesem Zweck Untersubventionsverträge mit den nationalen Dachverbänden abschliessen.

Aufgrund der rechtlichen Grundlagen kann der Bund Leistungen der Altershilfe in vier verschiedenen Bereichen subventionieren:

- Beratung, Betreuung und Beschäftigung (Art. 101^{bis} lit. a AHVG); wobei Beiträge für Hilfeleistungen zu Hause und in ambulanten Einrichtungen nur dann ausgerichtet werden, wenn diese Hilfeleistungen im Rahmen von Freiwilligenarbeit erfolgen (Art. 223 Abs. 2 AHVV);
- Kurse, die der Erhaltung oder Verbesserung der geistigen oder körperlichen Fähigkeiten, der Selbstsorge sowie der Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt dienen (Art. 101bis lit. b AHVG);
- Koordinations- und Entwicklungsaufgaben (Art. 101^{bis} lit. c AHVG);
- Weiterbildung von Hilfspersonal (Art. 101^{bis} lit. d AHVG)

Diese Leistungen können älteren Menschen direkt oder indirekt zu Gute kommen – sie können sich beispielsweise auch an betreuende und pflegende Angehörige richten und deren Unterstützung oder Entlastung dienen. Innerhalb der einzelnen Bereiche konzipieren die subventionierten Organisationen ihr Angebot unterschiedlich und erbringen es in verschiedenen Tätigkeitsfeldern. So subventioniert der Bund im Bereich «Beratung, Betreuung und Beschäftigung» beispielsweise Sozialberatung, Triage-tätigkeit, Alltagsassistenten, Besuchs- und Begleitsdienste, Fahrdienste, Entlastungsdienste, Notfallinterventionen, Gemeinwesenarbeit oder auch Treuhanddienste. Grundsätzlich wird verlangt, dass bei der Verwendung der Mittel ein besonderer Fokus auf vulnerablen Gruppen liegt.

Das für die Steuerung und Ausrichtung der Beiträge zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen BSV steht vor der Herausforderung, Art und Umfang der unterstützten Leistungen möglichst gut auf die Bedürfnisse der Zielgruppen der Altershilfe anzupassen und mit den kantonalen Leistungen und Politiken in diesem Bereich abzustimmen.

Zu diesem Zweck benötigt das BSV Grundlagenwissen über die inhaltliche Ausgestaltung und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen sowie der Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und privaten Akteuren. 2011/2012 wurde – im Anschluss an die Neuverteilung der Kompetenzen im Rahmen der NFA – letztmals eine Untersuchung zur Ausrichtung der Bundesbeiträge durchgeführt (Huegli/Krafft 2012). Änderungen, die seither im Management der Subventionsverträge eingetreten sind, sowie Initiativen und Programme (v.a. auf Bundesebene), welche den Bereich der Altershilfe beeinflussen, machen es nun notwendig, dass dem BSV ein aktualisiertes und möglichst präzises Bild über die kantonale Al-

tershilfe zur Verfügung steht. Das BSV hat dafür ein Mandat ausgeschrieben, in dessen Rahmen die Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen erhoben und dargestellt werden soll.

Das Mandat und der daraus entstandene (vorliegende) Bericht soll dem BSV das notwendige Grundlagenwissen über die inhaltliche Ausgestaltung und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen bereitstellen. Besonderes Augenmerk wird dabei der rechtlichen und praktischen Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und privaten Akteuren gewidmet. Ebenso ist von Interesse, ob und in welcher Hinsicht die Kantone bei der Ausgestaltung der Altershilfe derzeit einen besonderen Handlungs- oder Koordinationsbedarf orten.

1.2 Ziele und Fragestellungen der Studie

Das Ziel dieser Studie ist es, eine gesamtschweizerische Übersicht über die Rahmenbedingungen und die Aktivitäten der Kantone im Bereich der Altershilfe zu schaffen und einen Einblick in das Zusammenwirken von Kantonen, Gemeinden und Bund in diesem Politikbereich zu geben.

Es werden folgende vier Fragestellungen bearbeitet:

Fragestellung 1: Definition des Politikbereichs Altershilfe in den Kantonen

Wie wird in den Kantonen aufgrund der rechtlichen, strategischen und strukturellen Rahmenbedingungen der Politikbereich der Altershilfe definiert? Welche Unterschiede bestehen zwischen den Kantonen in dieser Hinsicht? Lassen sich die Kantone bezüglich einzelner Rahmenbedingungen oder des gesamten Politikbereichs in Gruppen ordnen?

Sub-Fragestellungen zur Fragestellung 1:

- 1.1 Welches Verständnis von Altershilfe haben die Kantone? Inwieweit deckt sich dieses mit der Definition von Altershilfe in Art. 101^{bis} AHVG?
- 1.2 Welche kantonalen Rechtsgrundlagen sind für die Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe relevant? Wie definieren diese Rechtsgrundlagen die Kompetenzen von Kanton und Gemeinden (inkl. allfälliger regionaler Verwaltungseinheiten bzw. Zusammenschlüssen von Gemeinden)?
- 1.3 Verfügen die Kantone über Leitbilder oder Strategien, die für die Altershilfe relevant sind oder sich gar ausschliesslich mit der Altershilfe beschäftigen? Falls ja: Aus welchem Jahr stammen sie, wann wurden sie letztmals aktualisiert?
- 1.4 Welche Stellen der Kantonsverwaltung beschäftigen sich mit Themen der Altershilfe? Sind sie mehrheitlich in sozialpolitischen, in gesundheitspolitischen oder in anderen Departementen angesiedelt?
- 1.5 Welche institutionellen Strukturen bestehen für die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen kantonalen Stellen, Gemeinden (inkl. allfälliger regionaler Verwaltungseinheiten) und privaten Akteuren (Leistungserbringer, Organisationen der Altershilfe)?
- 1.6 Welche Rolle wird den Organisationen der Altershilfe zugewiesen?
- 1.7 Welches sind die massgeblichen Unterschiede in den kantonalen Rahmenbedingungen und Strukturen? Lassen sie sich in einer Typologie verdichten?

Fragestellung 2: Rolle der Akteure in der Praxis der Altershilfe in den Kantonen

Welche Rollen nehmen Kanton, Gemeinden und private Akteure in der Praxis bezüglich folgenden Aspekten der Altershilfe ein: a) Strategieentwicklung, b) Weiterentwicklung der Altershilfepolitik und der Angebote, c) Finanzierung, d) Koordination, e) Bedarfsplanung, f) Beschaffung bzw. Einkauf von Leistungen Dritter, g) Qualitätskontrolle der erbrachten Leistungen und h) konkrete Leistungserbringung vor Ort? Lassen sich die Kantone bezüglich der Praxis in der Altershilfepolitik in Gruppen ordnen?

Sub-Fragestellungen zur Fragestellung 2:

- 2.1 In welchen Bereichen und Tätigkeitsfeldern finanzieren die Kantone Leistungen der Altershilfe oder erbringen diese selber? Welche konkreten Leistungen sind dies? Werden diese Leistungen parallel dazu von Gemeinden mitfinanziert oder erbracht?
- 2.2 Gibt es Bereiche und Tätigkeitsfelder der Altershilfe, in welche die Kantone nicht involviert sind (weder als Leistungserbringer noch als Finanzierer)? Falls ja: Welche Akteure sind dort massgebend?
- 2.3 Für Leistungen, die der Kanton selber erbringt oder (mit-)finanziert: Wie wird vorgegangen, um den konkreten Bedarf an Leistungen in den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern der Altershilfe zu bestimmen (Art der Leistungen, Umfang der Leistungen)? Welche Akteure sind in diesen Prozess involviert und wie werden die Anliegen und Bedürfnisse von älteren Menschen und ihren Angehörigen aufgenommen?
- 2.4 Für Leistungen, die der Kanton selber erbringt oder (mit-)finanziert: Wie wird gewährleistet, dass die Leistungen im gewünschten Umfang und in guter Qualität erbracht werden? Welches sind die wichtigsten Leistungserbringer?
- 2.5 Wie gestaltet sich Steuerung, Koordination und Angebot von Altershilfe in Kantonen, in denen die Altershilfe hauptsächlich Aufgabe und Kompetenz der Gemeinden oder von Gemeindeverbänden ist?
- 2.6 Lassen sich in der konkreten Steuerungs- und Angebotspraxis der Kantone prägnante Unterschiede zwischen den Kantonen feststellen?

Fragestellung 3: Koordination mit den Beiträgen des Bundes

Inwiefern haben die kantonalen (und ev. kommunalen) Verantwortlichen Kenntnis von Art und Umfang der Leistungen des Bundes gemäss Art. 101^{bis} AHVG und inwiefern richten die Kantone ihre Aktivitäten in der Altershilfe an diesen Bundesbeiträgen aus? Inwiefern sehen die Kantone Änderungsbedarf bei der Subventionspraxis des Bundes?

Sub-Fragestellungen zur Fragestellung 3:

- 3.1 Haben die Kantone davon Kenntnis, welche konkreten Leistungen privater Organisationen mit Beiträgen des Bundes (gemäss Art. 101^{bis} AHVG) finanziert werden?
- 3.2 Nach welchen Prinzipien stimmen die Kantone die eigene Subventionspraxis für Leistungen der Altershilfe mit derjenigen des Bundes und derjenigen der Gemeinden (inkl. allfälliger regionaler Verwaltungseinheiten) ab?
- 3.3 Der Bund finanziert unter anderem übergreifende Koordinations- und Entwicklungsaufgaben, welche gesamtschweizerisch tätige Organisationen der Altershilfe erbringen: In welcher Form erfahren und profitieren die Kantone von diesen Koordinations- und Entwicklungstätigkeiten?
- 3.4 Wie beurteilen die Kantone insgesamt die Subventionsverträge des Bundes mit den Altersorganisationen? Decken sie sich mit den Strategien und Tätigkeiten der Kantone oder kommt es zu Widersprüchen oder Friktionen?
- 3.5 Hatten die Änderungen der Subventionsverträge zwischen dem Bund und den Altersorganisationen seit 2017/18 für die Kantone bereits spürbare Folgen oder erwarten sie solche? Falls ja, welcher Art sind die Folgen und wie werden die Kantone darauf reagieren?

Fragestellung 4: Bedarf an verstärkter Kooperation angesichts der Herausforderungen im Altersbereich

Welche Herausforderungen stellen sich den Kantonen heute oder erwarten sie für die Zukunft im Bereich der Altershilfe? Welche Lösungsansätze verfolgen die Kantone? Inwiefern erachten die Kantone eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen oder auch zwischen den Kantonen als notwendig, um den Herausforderungen erfolgreich zu begegnen?

Sub-Fragestellungen zur Fragestellung 4:

- 4.1 Welches sind aus Sicht der Kantone die zentralen Herausforderungen, die sich im Bereich der Altershilfe aktuell und in naher Zukunft stellen? Was planen die Kantone, um auf diese Herausforderungen zu reagieren?
- 4.2 Wie beurteilen die Kantone die aktuelle Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich der Altershilfe? Besteht ein Bedarf nach einer stärkeren vertikalen (Bund-Kantone) oder horizontalen (zwischen verschiedenen Bundesstellen, zwischen Kantonen) Zusammenarbeit? Falls ja, wie soll dieser Bedarf gedeckt werden?
- 4.3 Sehen die Kantone einen Anpassungsbedarf bei zukünftigen Subventionsverträgen, die der Bund mit Altersorganisationen gemäss Art. 101^{bis} AHVG abschliesst?

1.3 Fokus und Grenzen dieses Berichts

Die vorliegende Studie fokussiert auf Altershilfe im Sinne von direkter Hilfe und Dienstleistungen für die ältere Bevölkerung, ihre Angehörigen und im Altersbereich tätige Fachpersonen und Freiwillige. Nicht untersucht werden dabei der Bereich der Alters- bzw. Langzeitpflege, die materielle Existenzsicherung im Alter (AHV, EL etc.) und das Schaffen von altersgerechter Infrastruktur. Zudem liegt der Fokus auf einem gesamtschweizerischen Überblick. Es wird versucht, die grosse Unterschiedlichkeit der Kantone im Bereich der Alterspolitik fassbar zu machen. Dazu werden die Kantone auf verschiedenen Analyseebenen gruppiert.

Der Bericht basiert hauptsächlich auf den Angaben der zuständigen Fachstellen und Fachpersonen der kantonalen Verwaltungen, die als Auskunftspersonen angesprochen wurden. Deshalb beziehen sich die Darstellungen schwerpunktmässig auf die Ausgestaltung der Altershilfe auf der Ebene der kantonalen Verwaltungen. Die Ebene der Gemeinden und die privaten Organisationen der Altershilfe werden in Ergänzung dazu mit ausgewählten Schlaglichtern beleuchtet.

Ursprünglich war vorgesehen, im Rahmen der Studie ein Inventar der Angebote und Steuerungsstrukturen in den einzelnen Kantonen zu erstellen. Es musste aber festgestellt werden, dass die kantonalen Fachpersonen in sehr unterschiedlichem Mass von den Angeboten und Steuerungsstrukturen in den Gemeinden Kenntnis haben. Um diese vollständig und korrekt abbilden zu können, hätte es systematische Erhebungen bei den Gemeinden benötigt, was im Rahmen dieser Studie nicht möglich war. Weil dadurch wesentliche Angaben zur Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen fehlen, wurde auf ein Inventar im engeren Sinn verzichtet. Die Detailtabellen im separaten Tabellenband¹ enthalten jedoch wesentliche Angaben eines Inventars und lassen Vergleiche zwischen den Kantonen zu.

Der Bericht legt u.a. die Involviertheit der Kantone und anderer Akteure in die Steuerung, Finanzierung und operative Bereitstellung von Angeboten der Altershilfe dar. Es geht darum aufzuzeigen, in welcher Breite der Themenfelder und Steuerungsaktivitäten die jeweiligen Akteure involviert sind und wo gegebenenfalls Lücken bestehen. Auf Aussagen zum Gewicht der Aktivität der Akteure in den einzelnen Tätigkeits- und Steuerungsbereichen wird verzichtet, da insbesondere keine Angaben über die von den Akteuren eingesetzten finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

¹ www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen > Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen (2020; Berichtsnummer 3/20) unter «Weitere Informationen»

2 Vorgehen

In der **ersten Phase** wurden die notwendigen Voraussetzungen für eine zweckmässige Untersuchung geschaffen. Dazu wurden eine Exploration bei allen kantonalen Altersbeauftragten sowie Desktop-Recherchen durchgeführt und ein Detailkonzept erarbeitet.

In der **zweiten Phase** wurde eine Online-Befragung aller in die Altershilfe involvierten kantonalen Verwaltungsstellen durchgeführt. Die erhobenen Daten und Dokumente wurden analysiert und es wurde ein Zwischenbericht verfasst. Diejenigen Angaben aus der Online-Befragung, die in diesem Bericht dargestellt werden, wurden den kantonalen Verwaltungsstellen zur Validierung vorgelegt und aufgrund der Rückmeldungen überarbeitet.

Aufgrund der Ergebnisse aus der ersten und zweiten Phase wurde die **dritte Phase** (Vertiefung) in detail konzipiert. Im Rahmen von drei Workshops mit Vertreter/innen von Kantonen und Gemeinden und in zwei Expertengesprächen wurden die Informationen zur kantonalen Altershilfe vertieft und ergänzt. Die **vierte Phase** diente der Erarbeitung und Fertigstellung dieses Berichts und eines Inventars der Altershilfe je Kanton.

Für das Projekt wurde eine Begleitgruppe eingesetzt, in der die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerische Städteverband (SSV), das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das BSV, eine kantonale Vertretung sowie der Schweizerische Seniorenrat (SSR) mitwirkten.

2.1 Exploration und Detailkonzept

Als zentrale Grundlage für die Studie wurde in Zusammenarbeit mit dem BSV die **Begriffsdefinition** «Altershilfe» erarbeitet und ein Raster mit den Tätigkeitsfeldern in der Altershilfe entworfen.

Danach wurden im Januar/Februar 2019 **mit den Altersbeauftragten von 8 Kantonen explorative Leitfaden-Interviews** zu den Themen Verständnis von Altershilfe, kantonale Tätigkeitsfeldern, kantonale Rahmenbedingungen/Strukturen, strategische Ziele/Steuerungspraxis sowie Koordination mit den Bundesbeiträgen gem. Art. 101^{bis} AHVG geführt (telefonisch). Aus den gewonnenen Informationen wurde der Entwurf für das Raster mit den Tätigkeitsfeldern in der Altershilfe überarbeitet und bereits möglichst weitgehend typisiert und standardisiert. Das Raster wurde in einem nächsten Schritt an die Altersbeauftragten der anderen 18 Kantone versandt. In **telefonischen Kurzgesprächen mit den Altersbeauftragten** wurde geklärt, inwiefern sich die Kantone im Entwurf «wiederfinden» und was ergänzt werden müsste. Die Gespräche ergaben, dass das Raster weitgehend verständlich und vollständig ist.

Ausserdem wurde in den Gesprächen mit den Altersbeauftragten besprochen, welche kantonalen Verwaltungsstellen in die schriftliche Befragung einbezogen werden können.

Aufgrund der Ergebnisse der Gespräche mit den Kantonen wurde ein **Detailkonzept** erstellt.

2.2 Online-Befragung der Kantone, Validierung und Dokumentenanalyse

Die im Sommer 2019 durchgeführte Online-Befragung der kantonalen Verwaltungsstellen enthielt schwerpunktmässig Fragestellungen zur Definition des Politikbereichs Altershilfe in den Kantonen und zur Rolle der Akteure in der Praxis der Altershilfe (vgl. Fragestellungen 1 und 2 der Studie).

Nach der Implementierung der Online-Befragung im professionellen Umfragetool Surveyzizer wurde mit drei Kantonen ein **Pretest** durchgeführt (AG, JU, UR).² Basierend darauf erfolgte eine wesentliche Anpassung bei der Erfassung der Angebote und Massnahmen der Altershilfe. In der Pretest-Version des Fragebogens sollten alle von den Kantonen finanzierten und/oder erbrachten Leistungen pro Tätigkeitsfeld erfasst werden. Dies stellte sich jedoch als zu aufwändig heraus bzw. fehlten auf Ebene der Kantone bei einer starken Involviertheit der Gemeinden oftmals die detaillierten Informationen über einzelne Angebote und Massnahmen. In der Haupterhebung wurden daher jeweils nur die 3 bis 6 wichtigsten vom Kanton (mit-)finanzierten Angebote und Massnahmen pro Tätigkeitsfeld erhoben. Die kantonalen Verwaltungsstellen wurden per E-Mail angeschrieben und erhielten via einen Link Zugang zur Befragung. Zur Unterstützung beim Ausfüllen stand den kantonalen Stellen während der gesamten Feldzeit eine Hotline (telefonisch oder E-Mail) in Deutsch, Französisch und Italienisch zur Verfügung. Mittels einem Erinnerungsschreiben und teilweise direkter Kontaktaufnahme per Telefon oder E-Mail konnte eine **Teilnahme aller Kantone** erreicht werden.

Auswertung der Online-Befragung und Zwischenbericht

Nach Abschluss der Feldphase wurden die Daten der Online-Erhebung plausibilisiert und analysiert. Teilweise wurden Angaben nachrecherchiert. Dies betrifft insbesondere die Angaben zu den gesetzlichen und strategischen Grundlagen. Basierend auf ersten Auswertungen der Online-Erhebung wurde ein **Zwischenbericht** erstellt. Wichtige Erkenntnisse waren die folgenden:

- Insgesamt wurden die Fragen zum **Verständnis und Begriff der Altershilfe** in der Online-Erhebung wenig ausführlich beantwortet und die nutzbaren Informationen für eine aussagekräftige Auswertung oder Typologisierung sind beschränkt. Die Informationen zum Verständnis und Begriff der Altershilfe wurde daher im einem zusätzlichen Schritt aus den strategischen Dokumente der Kantone gewonnen (vgl. Abschnitt zur Dokumentenanalyse weiter unten).
- Die Antworten auf die Frage nach den **strategischen Zielen**, die der Kanton im Bereich der Altershilfe verfolgt, erwiesen sich in Bezug auf mehrere Aspekte als schwerer vergleichbar als erwartet. Aufgrund dieser Ergebnisse wurde beschlossen, die Antworten auf die Fragen zu den strategischen Zielen nicht weiter auszuwerten.

Der weitere Verlauf der Datenanalyse zur Online-Befragung ergab ausserdem, dass die Fragen zum Thema der **vulnerablen Zielgruppen** der Altershilfe sehr lückenhaft beantwortet wurden und aufgrund mangelnder Datenqualität nicht in die Ergebnisdarstellung einbezogen werden.

Validierung

Die wichtigsten Angaben der Kantone aus der Online-Befragung wurden den Kantonen in der Validierungsphase (Herbst 2019) in Form von Berichtstabellen zugestellt, damit die kantonalen Zuständigen die Angaben überprüfen und gegebenenfalls korrigieren oder ergänzen konnten. Auch an der Validie-

² Der Kanton Tessin wurde ebenfalls für die Teilnahme am Pretest angefragt, konnte aber aus terminlichen Gründen nicht teilnehmen.

rungsphase nahmen alle Kantone teil und die meisten von ihnen nutzten die Möglichkeit zur Präzisierung der Angaben.

Dokumentenanalyse

In einem weiteren Analyseschritt wurden die **strategischen Dokumente** der Kantone zur Altershilfe, die in der Online-Erhebung oder im Rahmen der Validierung durch die Kantone angegeben worden waren, bezüglich der drei folgenden Punkte inhaltsanalytisch ausgewertet:

- Verständnis und Begriff der Altershilfe
- Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden
- Rolle der privaten Organisationen der Altershilfe

2.3 Vertiefungsphase

In der Vertiefungsphase wurden die in der Online-Befragung erhobenen Angaben (Schwerpunkt Fragestellungen 1 und 2 der Studie) vertieft und die Fragekomplexe «Koordination mit den Beiträgen des Bundes» und «Bedarf an verstärkter Kooperation angesichts der Herausforderungen im Altersbereich» (Fragestellungen 3 und 4 der Studie) mittels qualitativen, d.h. wenig standardisierten Methoden vertieft und beantwortet. Dazu wurden im Herbst 2019 drei grössere Workshops mit Vertreter/innen aus den Kantonen und aus Gemeinden durchgeführt. Ergänzend wurden zwei Expertengespräche mit je einem Exponenten von Pro Senectute Schweiz und dem Netzwerk altersfreundlicher Städte durchgeführt.

Workshops

Folgende Workshops wurden durchgeführt:

- **Workshop Kantone Deutschschweiz** für diejenigen deutschsprachigen Kantone, in denen die Kantone in vergleichsweise hohem Mass für die Altershilfe zuständig sind oder die Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrnehmen.
- **Workshop Kantone Romandie und Tessin** für die französischsprachigen Kantone und den Kanton Tessin. Die französischsprachigen Kantone und der Kanton Tessin sind in vergleichsweise hohem Mass für die Altershilfe zuständig oder nehmen die Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahr.
- **Workshop Kantone und Gemeinden Deutschschweiz** für deutschsprachige Kantone, in denen die Gemeinden in vergleichsweise hohem Mass für die Altershilfe zuständig und die Kantone eher weniger involviert sind. Zu diesem Workshop wurden nebst den Kantonsvertretungen auch Personen aus Gemeinden oder interkommunalen Gremien eingeladen.

Alle drei Workshops beinhalteten die folgenden drei Themen:

- Konkrete Steuerungspraxis der Kantone und Gemeinden
- Abstimmung der Subventionspraxis von Kanton und Gemeinden mit den Subventionen des Bundes
- Aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Koordinationsbedarf

Im Workshop «Kantone und Gemeinden Deutschschweiz» wurde zusätzlich das Thema «Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden im Bereich der Altershilfe» bearbeitet.

Die **Rekrutierung der Teilnehmer/innen für die Workshops** gestaltete sich aufwändig. Für den Workshop «Kantone und Gemeinden Deutschschweiz» mussten nebst den kantonalen Vertreter/innen auch geeignete Personen aus Gemeinden und allenfalls Verbänden bestimmt und angefragt werden. Im Rahmen der Rekrutierung wurden insgesamt gegen 100 Personen persönlich kontaktiert. An den drei

Workshops haben schliesslich 39 Vertreter/innen der Altershilfe aus 23 Kantonen und 16 Gemeinden teilgenommen. Eine Liste mit sämtlichen Workshop-Teilnehmer/innen findet sich im Anhang des Berichts.

Experteninterviews

Die Studie wurde so konzipiert, dass sie primär auf Informationen beruht, die von der öffentlichen Hand der Kantone zur Verfügung gestellt werden. Schon bei der Konzeption war seitens des BSV das Bewusstsein vorhanden, dass es wichtig ist, die Sichtweise der Altersorganisationen sowie der Städte und Gemeinden zu integrieren. Im gegebenen Rahmen der Studie war es jedoch nicht möglich, diese Perspektiven systematisch einzubeziehen. Deshalb wurde entschieden, gegen Ende des Projekts die Ergebnisse aus Kantonssicht mit zwei Experteninterviews zu erweitern. Ein Interview konnte mit Herrn Alain Huber, dem Direktor von Pro Senectute Schweiz, geführt werden. Als Dachverband von 24 kantonalen und interkantonalen Organisationseinheiten repräsentiert Pro Senectute Schweiz die grösste Organisation der Altershilfe in der Schweiz. Für das zweite Gespräch stellte sich Herr Simon Stocker, der Präsident des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte, zur Verfügung.

Die Interviews wurden protokolliert und die wichtigsten Aussagen der Experten werden im Abschnitt 4.5 wiedergegeben.

3 Altershilfe als Politikbereich in den Kantonen

In diesem Kapitel wird schrittweise eine Analyse der Altershilfe als Politikbereich in den Kantonen vorgenommen. Dabei wird zunächst noch offengelassen, ob überhaupt von einem Politikbereich «Altershilfe» gesprochen werden kann. In Abschnitt 3.1 wird «Altershilfe», ausgehend von den Altershilfemassnahmen, die der Bund aufgrund Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützen kann, für diese Studie definiert. Abschnitt 3.2 befasst sich mit den kantonalen rechtlichen Grundlagen der Altershilfe und den Strategiedokumenten, welche die Aktivitäten der Kantone begründen, definieren und ausrichten. Welche institutionellen Strukturen auf kantonaler Ebene zur Steuerung und Zusammenarbeit im Altershilfebereich existieren, wird in Abschnitt 3.3 dargelegt. In Abschnitt 3.4 wird der Blick von der rein kantonalen Ebene hin zur Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und den entsprechenden Strukturen zur Zusammenarbeit gerichtet. In Abschnitt 3.5 wird zusätzlich die Rolle der privaten Organisationen der Altershilfe angesprochen. Schliesslich werden im Abschnitt 3.6 die begrifflich-inhaltlichen Konzepte der Kantone zum Altersbereich insgesamt analysiert und mit dem in dieser Studie verwendeten Begriff von Altershilfe verglichen.

3.1 Begriffsdefinition «Altershilfe»

Grundsätzlich orientiert sich der in dieser Studie angewandte Begriff an den Massnahmen der Altershilfe, für die der Bund gemäss Art. 101^{bis} AHVG Finanzhilfen entrichten kann. In gewissen Aspekten ist er jedoch weiter gefasst: Es werden auch Massnahmen eingeschlossen, für die der Bund keine Finanzhilfen gewährt, die aber eng mit den subventionsberechtigten Bereichen verflochten sind. Er orientiert sich damit an der Absicht, mit welcher der Gesetzgeber die Einführung der Finanzierungsbeiträge im Zuge der 9. AHV Revision im Jahr 1979 begründete: In der damaligen Botschaft wird darauf hingewiesen, dass eine moderne Ausrichtung der AHV analog zur IV den Blick darauf legen muss, Betagte nicht nur mit Geld-, sondern auch mit Sachleistungen zu unterstützen, um ein aktives Leben zu fördern und den Eintritt in ein stationäres Alters- und Pflegeheim zu verzögern (Bundesrat 1976, S. 36-40).

Als Altershilfe gelten in der Studie unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen, die ältere Menschen dazu befähigen, so lange als möglich zu Hause zu leben und ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu führen.

Ausgehend von diesen Überlegungen werden in dieser Studie all jene Leistungen der Altershilfe zugeordnet, die einen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten und nicht anderen klar definierten Unterstützungssystemen (wie bspw. der obligatorischen Krankenpflegeversicherung) zuzurechnen sind. Für die Studie wurden zehn Tätigkeitsfelder definiert, in denen Leistungen der Altershilfe erbracht werden (**Tabelle 1**). Gemäss der Begriffsdefinition muss die Zielgruppe, auf die sich die Tätigkeiten beziehen, ihren Lebensmittelpunkt zwingend zu Hause haben (inkl. betreutes und begleitetes Wohnen). Auch bei den Leistungen, die in teilstationären Strukturen erbracht werden, gilt dies. Sie werden durch das Tätigkeitsfeld 6 abgedeckt.

Tabelle 1: Übersicht der Tätigkeitsfelder der Altershilfe

Tätigkeitsfeld 1	«Assistenz und Unterstützung im Alltag»
Tätigkeitsfeld 2	«Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten»
Tätigkeitsfeld 3	«Sozialberatung»
Tätigkeitsfeld 4	«Information, Austausch, Beratung und Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige»
Tätigkeitsfeld 5	«Gemeinwesenarbeit»
Tätigkeitsfeld 6	«Teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen»
Tätigkeitsfeld 7	«Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal»
Tätigkeitsfeld 8	«Koordination»
Tätigkeitsfeld 9	«Information und Partizipation»
Tätigkeitsfeld 10	«Entwicklung»

Quelle: Diskussionspapier «Altershilfe: Begriff und Tätigkeitsfelder» (BSV, 28.1.2019) und Detailkonzept BASS

Eine detailliertere Darstellung/Umschreibung der Tätigkeitsfelder findet sich im Abschnitt 4.1.1 (Abbildung 1)

Folgende Abgrenzungen sind explizit hervorzuheben:

- **Keine Pflegeleistungen und medizinischen Leistungen:** Pflegeleistungen und medizinische Leistungen sind grundsätzlich ausgeschlossen. Sie zählen nicht zur Altershilfe.
- **Keine Leistungen bei stationärem Aufenthalt:** Leistungen, die während eines stationären Aufenthalts erbracht werden, zählen nicht zur Altershilfe.
- **Betreutes und begleitetes Wohnen ist eingeschlossen:** In der obigen Definition schliesst «zu Hause» Formen des betreuten und begleiteten Wohnens mit ein.
- **Externe Entlastung durch Tages- oder Nachtstrukturen ist eingeschlossen:** Leistungen in Tages- oder Nachtstrukturen (teilstationäre Strukturen) sind eingeschlossen, soweit sie nicht der Pflege zuzurechnen sind oder es sich um medizinische Leistungen handelt. Die teilstationären Strukturen werden dabei grundsätzlich als externe Entlastungsangebote (v.a. für betreuende Angehörige) verstanden, die dem übergeordneten Ziel dienen, dass ältere Menschen möglichst lange zu Hause leben können.
- **Direkte materielle Existenzsicherung ist ausgeschlossen:** Individuelle, finanzielle Sozialleistungen wie AHV, Ergänzungsleistungen zur AHV, Hilflosenentschädigung etc. zählen nicht zur Altershilfe.
- **Planung und Erstellung altersgerechter Infrastruktur ist ausgeschlossen:** Altersgerechter Wohnungsbau/Wohnbauförderung, barrierefreie öffentliche Verkehrsmittel etc. werden nicht als Teil der Altershilfe angesehen.

3.2 Rechtliche und strategische Grundlagen

Zur Beschreibung der kantonalen Rahmenbedingungen im Bereich der Altershilfe wurden die entsprechenden rechtlichen und strategischen Grundlagen erhoben. Die Kantone wurden in offenen Fragen gebeten anzugeben, auf welchen rechtlichen und strategischen Grundlagen die Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe beruhen. Die Angaben der Kantone wurden nach der Art der Gesetze oder Strategiedokumente kategorisiert. In **Tabelle 2** ist eine Übersicht der rechtlichen Grundlagen dargestellt, **Tabelle 3** umfasst die strategischen Grundlagen. Detailtabellen, aus denen die einzelnen rechtlichen und strate-

gischen Grundlagen je Kanton ersichtlich sind, befinden sich im separaten Tabellenband³ (Tabelle A und Tabelle B).

Rechtliche Grundlagen

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, existiert nur in fünf Kantonen ein Spezialgesetz zum Altersbereich oder zur Altershilfe (AI, BL, FR, JU, SH). Die anderen Kantone regeln die Altershilfe im Rahmen der Sozial- oder Sozialhilfegesetzgebung, im Rahmen der Gesetzgebung über Betreuung und Pflege – sei es im stationären oder im ambulanten Bereich (Spitex) – oder im Rahmen einer allgemeineren Gesundheitsgesetzgebung. Auf der Ebene der rechtlichen Grundlagen ist demnach die «Altershilfe» als eigener Politikbereich nur schwach ausdifferenziert. Die Kantone regeln die Altershilfe in ihrer historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Gesetzgebung zur Sozial- und/oder Gesundheitspolitik.

Eine Auswertung der in den Gesetzen geregelten Themenbereiche zeigt, dass fast alle denkbaren Muster der rechtlichen Regelung der Altershilfe existieren. Trotzdem lassen sich folgende Erkenntnisse ziehen:

■ **Thematische Breite der rechtlichen Regelungen:** Bezüglich der Frage, wie umfassend bzw. breit die Themenfelder der Altershilfe rechtlich geregelt sind, decken die Kantone eine grosse Bandbreite ab. Auf der einen Seite des Spektrums stehen Kantone, deren rechtliche Regelungen relativ eng gefasst sind und meist stark auf den Bereich der spitalexternen Pflege und Betreuung fokussieren, wie z.B. AR, BS, GE, GR, NW, UR oder ZG. Auf der anderen Seite befinden sich Kantone, deren rechtliche Grundlagen die Altershilfe breit regeln und bspw. auch ausserhäusliche Unterstützungsdienste, Tages- und Nachtstrukturen, Sozialberatung sowie Unterstützung von betreuenden Angehörigen auf Gesetzesebene einbeziehen. Als umfassendste Beispiele können hier die Kantone VD und NE gelten; etwas weniger ausgeprägt auch AG, BE, SG und TI.

■ **Gesetzeskategorien:** Die Bandbreite bezüglich der Frage, in welchen Gesetzeskategorien und in welchen Kombinationen die Altershilfe rechtlich geregelt wird, reicht von der Regelung in einem einzigen Spezialgesetz, das die Bereiche Hilfe, Beratung, Pflege und Betreuung umfasst (AI), über verschiedene Kombinationen von Sozial-, Pflege- oder Gesundheitsgesetzen bis hin zur alleinigen Regelung in einem Gesundheitsgesetz (NE) oder einem Pflegegesetz (AG). Trotz der Bandbreite lässt sich ein Schwerpunkt der Regelungen im Gesundheits- und Pflegebereich erkennen. Regelungen im Sozialbereich kommen dagegen weniger häufig vor, sind teilweise relativ allgemein gehalten und beziehen sich auch nicht immer explizit auf die ältere Bevölkerung (bspw. OW, SZ, UR, VS).

■ **Schwerpunkt im Gesundheitsbereich v.a. Gesundheitsförderung und -prävention:** Der postulierte Schwerpunkt im Gesundheitsbereich muss insofern relativiert werden, als von den 17 Kantonen mit Regelungen in einem Gesundheitsgesetz 7 ausschliesslich das Thema Gesundheitsförderung und -prävention dort regeln (BE, BL, FR, GE, GR, LU, ZH).

³ www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen > Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen (2020; Berichtsnummer 3/20) unter «Weitere Informationen»

Tabelle 2: Übersicht kantonaler Rechtsgrundlagen im Bereich der Altershilfe

	Spezialgesetz Alter / Altershilfe	Sozialgesetz oder Sozialhilfegesetz	Betreuungs- und Pfleagesgesetz oder Spitexgesetz	Gesundheits- gesetz	ergänzende Gesetze
AG			•		
AI	•				
AR				•	
BE		•		•	
BL	•			•	
BS				•	
FR	•		•	•	Gesetz über die Pauschalentschädigung
GE			•	•	
GL		•	(in Erarbeitung – Vorlage Landrat)		
GR		•	•	•	
JU	•	•		•	
LU			•	•	
NE				•	LFinEMS
NW				•	
OW		•		•	
SG		•		•	
SH	•				
SO		•			
SZ		•		•	
TG				•	KVG und KVV (kantonal) Verordnung zu EL (kantonal)
TI			•		
UR		•			
VD			• ¹⁾		Réglement sur les agences d'assurances sociales Mietwohnungsgesetz
VS		•	•		
ZG				•	
ZH			•	•	
	5	10	9	17	4

Anmerkung: In der Tabelle werden nur Grundlagen auf Gesetzesebene dargestellt. Rechtliche Grundlagen, die nur die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden betreffen (Gemeindengesetze etc.), sind nicht aufgeführt.

¹⁾ Im Kanton Waadt existiert sowohl ein Betreuungs- und Pflegegesetz als auch ein Spitexgesetz.

Quelle: Kantonsbefragung, Kategorisierung BASS

Strategische Grundlagen

In Tabelle 3 ist eine Übersicht der kantonalen strategischen Grundlagen in der Altershilfe dargestellt. Es handelt sich um unterschiedliche Typen von Grundlagedokumenten, die Themen der Altershilfe aufgreifen, z.T. aber auch darüber hinausgehen oder nur zu einem kleinen Teil die Altershilfe betreffen. Die Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Typen von Dokumenten ist teilweise fließend:

■ Über ein **Leitbild** im Altersbereich verfügen 14 Kantone. Die Leitbilder sind darauf angelegt, den Altersbereich als eigenen Politikbereich synthetisch zu definieren, in Handlungsfelder zu strukturieren und oftmals auch generelle Haltungen und Leitlinien für die öffentliche Hand (Kantone und tw. Gemeinden) im Altersbereich zu benennen.

■ In 10 Kantonen existieren Dokumente in der Kategorie «**Programm / Massnahmenplan / Bericht zur Alterspolitik**». Diese Dokumente können als strategisch in einem engeren Sinne angesehen wer-

den, da sie konkreter als die Leitbilder bspw. Situationsanalysen vornehmen, Ziele festlegen und Massnahmen zur Zielerreichung definieren. Die Dokumente dieser Kategorie definieren mehr oder weniger umfassend eine Alterspolitik, die sowohl den Gesundheits- als auch den Sozialbereich anvisiert (und damit auch die Altershilfe).

■ Die Dokumente in der folgenden Kategorie «**Planung Langzeitpflege/-betreuung**» sind tendenziell auf einer konkreteren und spezifischeren Ebene angesiedelt als diejenigen der vorangehenden Kategorie. Sie orientieren sich zwar auch mehrheitlich an generelleren Zielen, umfassen aber teilweise auch die konkrete Mengenplanung. Sie fokussieren stark auf die stationäre und ambulante Langzeitpflege und die damit verbundene Betreuung, behandeln aber meist auch darüber hinaus gehende Themen der Altershilfe. Insgesamt 10 Kantone verfügen über Grundlagen in dieser Kategorie.

■ In der Kategorie «**Legislativplanung/Regierungsprogramm mit Zielen im Altersbereich**» wurden die entsprechenden Grundlagendokumente zusammengefasst, die sich auf einen mittelfristigen zeitlichen Planungshorizont beziehen (meist vier Jahre, max. zehn Jahre). Diese Grundlagen sind im Unterschied zu der zweiten Kategorie (Programme/Massnahmenpläne/Berichte Alterspolitik) eher weniger stark strategisch ausgerichtet und behandeln den Altersbereich und damit die Altershilfe meist nur partiell.

■ Die restlichen fünf Kategorien umfassen Grundlagendokumente, die **mehrheitlich in Zusammenhang mit laufenden Bundesprogrammen/-aktivitäten im Gesundheits- und Sozialbereich** entstanden sind. Diese Programme, Konzepte oder Berichte sind in den Bereichen Gesundheitsförderung, Demenz, betreuende Angehörige, Palliativpflege und betreutes Wohnen angesiedelt. Sie weisen einen – mehr oder weniger starken – Bezug zur Altershilfe auf und ergänzen in vielen Kantonen die im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen allgemeineren Grundlagen zur Altershilfe.

Die grosse Mehrheit der Kantone (insgesamt 19) legt ihren Aktivitäten in der Altershilfe eine relativ explizite und umfassende Grundlage in Form eines Leitbilds oder eines im engeren Sinne strategischen Grundlagendokuments der Kategorie Programm/Massnahmenplan/Bericht zugrunde (AG, BE, BL, BS, FR, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZH). Drei weitere Kantone fundieren ihre Aktivitäten strategisch hauptsächlich über eine Planung Langzeitpflege/-betreuung (GL, JU, TI), teilweise ergänzt mit Strategiepapieren in Zusammenhang mit den Bundesprogrammen. In den vier Kantonen AI, AR, GE und ZG stützt sich die Altershilfe auf solche Strategiepapiere und/oder auf die wenig strategisch ausgerichteten und die Altershilfe nur partiell abbildenden Legislativplanungsdokumente (o.ä.).

Tabelle 3: Übersicht kantonaler strategischer Grundlagen im Bereich der Altershilfe

	Leit- bild / Kon- zept Alter	Programm / Massnah- menplan / Bericht Alter- spolitik)	Planung Lang- zeitpflege/- betreuung	Legislaturpla- nung/ Regie- rungsprogramm mit Zielen im Altersbereich	Programm / Konzept Ge- sundheitsförde- rung (mit Al- tersbereich)	Demenz- konzept/- bericht	Konzept/ Bericht Unterstüt- zung be- treuende Angehörige / Freiwillige	Kon- zept/ Be- richt Pallia- tive Care	Bericht betreu- tes Wohnen
AG	•	• ¹⁾							
AI				•				•	
AR				•	•	• (in Arbeit)	• (in Arbeit)	•	
BE	•	•							
BL	•				•	•			
BS	•								
FR	•	•	•		•	•	•	•	
GE				•	•	•	•	•	
GL			• ⁴⁾	•				•	
GR	•	•			•				
JU			•				•		
LU	•		•	•	•	•			
NE		•	•	•	•		•	•	•
NW	•					•		•	
OW		•		•		•		•	
SG	•				•	•		•	
SH	•				•	•		•	
SO	• ²⁾		•						
SZ	•	• ³⁾	•		•				
TG	•		•	•		•		•	
TI			•	•					
UR	•			•	•				
VD		•		•			•		
VS		•	•		•	•	•	•	
ZG					•				
ZH		•			•				•
	14	10	10	11	14	11	7	12	2

Anmerkung: Die Punkte in der Tabelle bedeuten nicht in jedem Fall, dass im betr. Kanton ein eigenständiges Dokument in dieser Kategorie existiert. Teilweise existierten Dokumente, die aufgrund ihres Inhalts zwei Kategorien zuzuordnen sind. Vereinzelt wurden von den Kantonen auch mehrere Dokumente in einer Kategorie angegeben, die hier synthetisch betrachtet werden.

¹⁾ enthalten in «Sozialplanung des Kantons Aargau»

²⁾ enthalten in «Leitbild und Konzept Familie und Generationen» des Kantons Solothurn

³⁾ Schwerpunktprogramm der Regierung des Kantons Schwyz: «Herausforderung Alter» (nicht öffentlich)

⁴⁾ Konzept Stärkung der Langzeitpflege und Konzept «Drehscheibe Gesundheit» (inklusive Betreuung und Hilfe für ältere Personen)

Quelle: Kantonsbefragung, Kategorisierung BASS

3.3 Kantonale Strukturen zur Steuerung der Altershilfe

Stellen in der Kantonsverwaltung

Als weiterer Aspekt der Rahmenbedingungen der Altershilfe in den Kantonen wurde erfasst, welche Stellen in der kantonalen Verwaltung sich mit Altershilfe (oder einem Teilbereich davon) befassen (**Tabelle 4**; Details siehe Tabelle C im separaten Tabellenband). Bei der Verortung der zuständigen kantonalen Stellen zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den rechtlichen Grundlagen. Die Positionierung der Altershilfe innerhalb der kantonalen Verwaltung ist geprägt von dem strukturellen und historischen Aufbau der jeweiligen kantonalen Verwaltung und den dadurch bedingten Zuständigkeiten. Dies zeigt

sich auch darin, dass die verschiedenen Aspekte der Altershilfe jeweils von unterschiedlichen Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung bearbeitet werden und diese Stellen teilweise in verschiedenen Departementen oder Direktionen liegen.

Tabelle 4: Stellen der Kantonsverwaltungen, die sich mit Themen der Altershilfe befassen

Kanton	Verwaltungsstelle	Bereich (Amt/Direktion)
AG	Fachstelle Alter und Familie	Soziales
	Sektion Langzeitversorgung	Gesundheit
	Sektion Gesundheitsförderung und Prävention	
AI	Gesundheitsamt	Gesundheit
AR	Amt für Gesundheit	Gesundheit
	Abteilung Pflegeheime und Spitex	Soziales
BE	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	Gesundheit und Soziales
BL	Abteilung Alter	Gesundheit
	Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention	
BS	Fachreferat Geschäftsvorbereitung & Projekte	Gesundheit
	Abteilung Langzeitpflege	
FR	Sozialvorsorgeamt Freiburg	Soziales
	Amt für Gesundheit	Gesundheit
GE	Direction générale de la santé	Gesundheit
	Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales	Soziales
GL	Hauptabteilung Soziales	Soziales
GR	Fachstelle Spitex und Alter	Gesundheit
	Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention	
JU	Service de l'action sociale	Soziales
	Service de la santé publique	Gesundheit
LU	Dienststelle Soziales und Gesellschaft	Soziales
	Dienststelle Gesundheit und Sport	Gesundheit
NE	Département des finances et de la santé	Gesundheit
	Département de l'économie et de l'action sociale	Soziales
	Département du développement territorial et de l'environnement	Anderes
NW	Gesundheitsamt	Gesundheit
	Sozialamt: Abteilung Prävention und Integration	Soziales
OW	Beim Kanton ist im Rahmen der KVG relevanten Themen das Finanzdepartement / Gesundheitsamt zuständig. Der eigentliche Zuständigkeitsbereich liegt bei den Einwohnergemeinden.	Gesundheit
SG	Amt für Soziales, Abteilung Alter	Soziales
	Fachstelle Gesundheit im Alter, ZEPRA, Amt für Gesundheitsvorsorge	Gesundheit
SH	Gesundheitsamt	Gesundheit
SO	Fachstelle Familie und Generationen	Soziales
	Fachstelle Prävention und Gesundheitsförderung	
	Fachstelle soziale Organisationen	
SZ	Amt für Gesundheit und Soziales	Gesundheit und Soziales
	Fachstelle Alter	
TG	Ressort Alter, Pflege und Betreuung	Gesundheit
	Stab Strategische Projekte und Grundlagen	
TI	Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio	Gesundheit und Soziales
	Ufficio del medico cantonale	
UR	Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion	Gesundheit und Soziales
	Bildungs- und Kulturdirektion	Anderes
VD	Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)	Soziales

Kanton	Verwaltungsstelle	Bereich (Amt/Direktion)
VS	Direction générale de la santé (DGS)	Gesundheit
	Dienststelle für Gesundheitswesen	Gesundheit
	Dienststelle für Sozialwesen	Soziales
ZG	Bereich Gesundheitsförderung	Gesundheit
ZH	Kantonales Sozialamt	Soziales
	Generalsekretariat der Gesundheitsdirektion	Gesundheit
	Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich	

Quelle: Kantonsbefragung

Die Auswertung der für die Altershilfe zuständigen kantonalen Stellen zeigt, dass die Stellen jeweils in dem Bereich der Gesundheit (Gesundheitsamt, Gesundheitsdirektion, o.Ä.), des Sozialen (Sozialamt, Sozialdirektion, o.Ä.) oder in einer Direktion, die beide Bereiche umfasst, angesiedelt sind. Es gibt einige Kantone, in denen die zuständigen Stellen ausschliesslich zum Bereich der Gesundheit gehören (AI, BL, BS, GR, OW, SH, TG, ZG), und einige wenige Kantone, die in der Altershilfe ausschliesslich über den Bereich des Sozialen agieren (GL, SO). In der grossen Mehrheit der Kantone gehört die Altershilfe aber zu beiden Bereichen – sei es, dass es einschlägige Fachstellen in beiden Bereichen gibt, oder sei es, dass die relevante übergeordnete Verwaltungseinheit Gesundheit und Soziales gleichermaßen umfasst. Über alle Kantone hinweg ist die Mehrheit der zuständigen Verwaltungsstellen im Bereich der Gesundheit angesiedelt.

Stellen, die sich spezifisch mit dem Alter (z.B. eine Fachstelle Alter) beschäftigen, gibt es in weniger als einem Drittel der Kantone. Dies spricht wiederum dafür, dass der Altersbereich und damit die Altershilfe als eigener Politikbereich in den Kantonen nicht stark etabliert ist. Die Fachstellen für das Alter, die aktuell existieren sind, sind meist zuständig für Koordination, Vernetzung und Information und übernehmen die Beratung der Gemeinden. Zudem werden über diese Stellen teilweise Angebote der Altershilfeorganisationen begleitet und strategische Grundlagen erstellt und bearbeitet.

Institutionelle Strukturen zur Zusammenarbeit

In fast allen Kantonen gibt es weitere institutionelle Strukturen der öffentlichen Hand, die in der Altershilfe Koordinationsaufgaben wahrnehmen. Es werden drei Arten von Koordinationsaufgaben unterschieden:

- Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung,
- Koordination zwischen Kanton und Gemeinden / regionale Koordination und
- Koordination zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren.

Während gewisse Strukturen spezifisch für eine Koordinationsaufgabe zuständig sind, kommt es auch oft vor, dass eine Struktur gleichzeitig für zwei oder mehr Koordinationsaufgaben zuständig ist. Eine vollständige Tabelle mit allen Koordinationsstrukturen der Kantone zu allen Koordinationsaufgaben und je eine kurze Beschreibung befindet sich im separaten Tabellenband (Tabelle D). Die Strukturen, die innerhalb der kantonalen Verwaltung und zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren koordinieren, werden nachfolgend beschrieben. Auf die Koordinationsstrukturen, die zwischen den Kantonen und den Gemeinden oder regional koordinieren, wird im Abschnitt 3.4 über die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden eingegangen.

In 12 Kantonen existieren zusätzlich zu den oben erwähnten Stellen der Kantonsverwaltung Strukturen, die (unter anderem) **Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung** betreiben (AG, BL, BS,

GR, LU, NW, SG, SO, TG, VS, ZG, ZH). Diese Strukturen sind häufig Gremien oder Kommissionen, die sich in regelmässigen (eher längeren) Zeitabständen treffen und neben kantonalen Verwaltungsstellen auch weitere Akteure wie die Gemeinden oder private Anbieter einbeziehen. Beispiele für solche Strukturen sind das Forum für Altersfragen des Kantons Aargau und die Fachkommission Alter des Kantons St. Gallen. Es gibt aber auch Strukturen, die die Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung zu einem bestimmten Thema oder Projekt übernehmen wie zum Beispiel zu Demenz (Projekt Mäander ZH). In Kantonen, in denen die Zuständigkeiten zu den verschiedenen Bereichen der Altershilfe in unterschiedlichen Departementen, Ämtern und Fachstellen liegen, sind teilweise zudem Strukturen vorhanden, deren hauptsächliche Aufgabe es ist, zwischen den Departementen zu koordinieren (bspw. in LU, NW).

Tabelle 5: Weitere Strukturen, die innerhalb der Kantone Koordinationsaufgaben im Bereich der Altershilfe wahrnehmen (22 Kantone¹⁾)

Kanton	Struktur	Koordinationsaufgaben	
		Innerhalb der kantonalen Verwaltung	Zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren
AG	Forum für Altersfragen	•	•
	Aargauer Netzwerk Alter		•
	kantonaler Alterskongress		•
AI	Netzwerk Demenz		•
	Fachgruppe Palliative Care		•
	Netzwerktreffen soziale Organisationen		•
AR	Netzwerk Demenz		•
BL	Kantonaler Runder Tisch für Altersfragen (existiert seit Beschluss Regierungsrat vom 10. Januar 2012)	•	•
	Tagung Alter		•
BS	Jährliche Sitzung der verschiedenen Fachstellen (Abteilung Langzeitpflege, EL, KESB, Amt für Beistandschaften, Behindertenhilfe) mit den Leistungserbringern	•	•
	55+ Sitzungen		•
	Gesundheitsnetze		•
FR	PLATEFORME des associations d'ainés de Genève		•
GE	Halbjährliche Austauschsitungen mit den Pro-Werken		•
GR	Kantonales Programm Gesundheitsförderung im Alter (das übergeordnete Programmmanagement, die Koordination der Massnahmen sowie die Evaluation obliegen dem Kanton)	•	
LU	Jährlich ein Koordinationstreffen der Dienststelle Soziales und Gesellschaft und der Dienststelle Gesundheit und Sport	•	
	Kontakt- und Impulstreffen "Gesundheit und Lebensqualität im Alter"		•
	Plattform Demenzstrategie		•
NE	Commission opérationnelle et stratégique pour les proches aidants		•
	Conseil de santé		•
NW	Netzwerk Alter Nidwalden		•
	Gremium Altersfürsorgen Nidwalden		•
	jährliche Gesundheits- und Sozialkonferenz	•	
OW	Interkommunale Gesundheitskommission		•
SG	Fachkommission für Altersfragen (wird nach Sozialhilfegesetz vom Departement des Innern eingesetzt)	•	•
	«kooperation alter» von der VSGP, dem Departement des Inneren und dem Gesundheitsdepartement ins Leben gerufen (alle 2 Jahre wird eine Tagung durchgeführt, die letzte Ende August 2019)	•	•
SH	Kantonale Alterskommission		•
SO	Netzwerk AL'SO - alt werden im Kanton Solothurn		•
	Fachkommission Alter	•	
SZ	Gesundheitsregion March		•
TG	Netzwerk Gesundheit und Alter		•

Kanton	Struktur	Koordinationsaufgaben	
		Innerhalb der kantonalen Verwaltung	Zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren
	Stab Strategische Projekte und Grundlagen	•	
VD	Rencontre annuelle entre la Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et les associations représentant les associations de personnes âgées, dont les membres d'AGORA Vaud		•
	Commission consultative du soutien aux proches aidants à domicile		•
	Association Vaudoise d'Aide et de Soins à Domicile (AVASAD)		•
VS	Sozialmedizinische Zentren (SMZ)		•
	Kantonale Konsultativkommission für die Entwicklung einer Alterspolitik	•	
	Sozialmedizinische Koordinationsstelle SOMEKO		•
ZG	Themenbezogene Projektgruppen (z.B. im Rahmen des Regierungsrätlichen Legislaturziels 2015-2018 zur Entlastung pflegender Angehöriger)	•	
ZH	Demenz - Projekt Mäander (Auftrag von Gesamtregierungsrat, mit privaten Organisationen eine unabhängige Plattformorganisation zu gründen)	•	
	Demenzforum (wird voraussichtlich im 2020 durch Mäander abgelöst)		•
	Jahresgespräch mit dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion und je nach Themenbereich weiteren Regierungsrätinnen und Regierungsräten mit dem Forum Alterspolitik, welches sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Pro Senectute, des Zürcher Senioren- und Rentnerverbandes und des Seniorenrates zusammensetzt.		•
22 Kantone		13 Strukturen in 12 Kantonen	34 Strukturen in 20 Kantonen

Anmerkung:

1) Die Kantone BE, JU, TI und UR sind in der Tabelle nicht aufgeführt, da sie keine entsprechenden Strukturen angegeben haben.

Quelle: Kantonsbefragung

Aufgaben im Bereich der **Koordination mit privaten Anbietern** übernehmen in 20 Kantonen Strukturen, die sich mehrheitlich auch mit anderen Koordinationsaufgaben befassen. In 12 Kantonen (AG, BL, BS, GE, LU, NW, SG, SH, SO, TG, VD, ZH) sind dies Strukturen, die spezifisch für den Altersbereich zuständig sind, wie zum Beispiel das Netzwerk Alter im Kanton NW. Wie bei der Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung gibt es auch in der Koordination mit den privaten Anbietern Strukturen, die sich auf ein bestimmtes Thema konzentrieren (AI, AR, LU, NE, VD, ZH). Diese beschäftigen sich etwa mit der Hilfe und Pflege zu Hause, Demenz, Palliative Care oder betreuenden Angehörigen. In fünf Kantonen (FR, NE, OW, SZ, VS) findet die Koordination über Strukturen statt, die nicht spezifisch im Altersbereich tätig sind, sondern allgemeiner im Bereich des Gesundheitswesens oder im sozialmedizinischen Bereich angesiedelt sind. Beispiele für solche Strukturen sind die interkommunale Gesundheitskommission in Obwalden oder die sozialmedizinischen Zentren im Wallis.

3.4 Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden

Für eine Einschätzung der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden wurden die Angaben der Kantone zu den entsprechenden rechtlichen Bestimmungen (Onlinebefragung⁴) und Informationen aus der Analyse der Strategiedokumente beigezogen. Auf dieser Basis wurden die Kantone in verschiedene Modelle der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden eingeteilt. Da die Ausgestaltung in den Kantonen sehr unterschiedlich ist, gibt es keine ganz klaren Zuweisungen und die Grenzen zwischen den einzelnen Modellen sind fließend.

Die 26 Kantone lassen sich in 3 Modelle der Aufgabenteilung klassifizieren:

- Die Gemeinden sind hauptsächlich für die Altershilfe zuständig: AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH

⁴ Die Antworten auf diese Frage finden sich im [separaten Tabellenband](#) (Tabelle E).

■ Kanton und Gemeinden sind gemeinsam für die Altershilfe zuständig: AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS

■ Der Kanton ist hauptsächlich oder allein für die Altershilfe zuständig: AI, GL, JU, NE, TI

Kantone, in denen die Gemeinden hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind

In 8 Kantonen (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH) sind hauptsächlich die Gemeinden für die Altershilfe zuständig. So sind zum Beispiel im Kanton Basel-Landschaft die Gemeinden gemäss Alterspflege- und -betreuungsgesetz für die Grundversorgung in Alterspflege und -betreuung zuständig. Im Gesetz werden unter anderem auch die Bereiche betreutes Wohnen, teilstationäre Aufenthalte, Beiträge an betreuende Angehörige, Information und Koordination als Aufgaben der Gemeinden genannt. Im Kanton Zug gehören die elementaren Lebensbedürfnisse, das Sozialwesen, die Volksgesundheit, Langzeit-/Akut-/Übergangspflege, Spitex, stationäre und intermediäre Angebote laut Gemeindegesetz in die Zuständigkeit der Gemeinden. Mehrere der 8 Kantone definieren ihre Aufgabe in der Altershilfe dahingehend, die Gemeinden und gegebenenfalls auch Private dabei zu unterstützen, die Aufgaben der Altershilfe zu leisten und aktiv Rahmenbedingungen dafür zu schaffen (AG, GR, SG, SH). Mittel dazu sind meist die Festlegung von strategischen Zielen und das Anbieten von Beratung für die Gemeinden. So folgt zum Beispiel der Kanton Aargau dem Prinzip, dass Altershilfe vor Ort organisiert werden soll, der Kanton aber Rahmenbedingungen schafft, indem er Leitsätze aufstellt, die Gemeinden berät und mit Hilfe von verschiedenen Gremien einen vielfältigen Austausch organisiert. Der Kanton Graubünden schafft ebenfalls Grundlagen, damit die Gemeinden ihre Aufgaben lösen können. Der Kanton Schaffhausen nennt zusätzlich auch finanzielle Beiträge an die Gemeinden als Mittel, um sie bei den Aufgaben der Altershilfe zu unterstützen.

In allen Kantonen dieses Typus bestehen institutionelle Strukturen, die zwischen dem Kanton und den Gemeinden oder regional koordinieren und sich explizit auf den Bereich des Alters beziehen (vgl. Tabelle D im [separaten Tabellenband](#)). Im Kanton Basel-Landschaft ist dies zum Beispiel ein kantonaler, runder Tisch für Altersfragen, der Vertreter des Kantons, der Gemeinden und von Seniorenorganisationen umfasst.

Kantone, in denen der Kanton und die Gemeinden gemeinsam für die Altershilfe zuständig sind

Mit 13 Kantonen wird die Hälfte der Kantone zu einem Modell zusammengefasst, bei dem die Aufgaben der Altershilfe zwischen dem Kanton und den Gemeinden verteilt sind oder gemeinsam bearbeitet werden. Dies sind die Kantone AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS. Dieses Modell ist sehr breit gefasst und beinhaltet unterschiedliche Ausprägungen. So sind in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Nidwalden und Obwalden die Gemeinden für die Hilfe zu Hause zuständig, welche einen grundlegenden Teil der Altershilfe ausmacht. Die drei Kantone selbst beteiligen sich jedoch in vielen Tätigkeitsfeldern ebenfalls. In Uri liegt die Verantwortung für die allgemeine öffentliche Fürsorge bei den Gemeinden, ausgenommen jenen Aufgaben, die explizit dem Kanton zugewiesen sind. Die Gesundheitsförderung im Alter wird jedoch als gemeinsame Aufgabe angegangen. Die Kantone Thurgau, Solothurn und Wallis wiederum beteiligen sich in der Finanzierung von Projekten oder im Wallis über einen Grossteil der Finanzierung der Langzeitpflege. Im Kanton Schwyz sind die Gemeinden nach dem Prinzip der Subsidiarität für Pflege und Betreuung (inkl. Spitex) zuständig, die Gesamtverantwortung liegt aber allgemein bei der öffentlichen Hand. Im Kanton Genf wiederum sind die Zuständigkeiten nach Aufgabenbereich aufgeteilt. Die Gemeinden sind für die Partizipation am sozialen Leben, Bekämpfung der Isolation, Unterstützung im Alltag (ergänzend zur Zuständigkeit des Kantons) und Beratung zu den

Angeboten zuständig. Dem Kanton sind die häuslichen Hilfsdienste, Unterstützungs- und Begleitdienste und die Unterstützung von betreuenden Angehörigen zugeteilt. Im Kanton Waadt werden viele Aufgaben der Altershilfe von den Gemeinden und dem Kanton über spezifische Strukturen gemeinsam übernommen. So leisten die Agences d'assurances sociales, die Réseaux de soins und die Bureaux régionaux d'information et d'orientation (BRIO) Beratung, Unterstützung und Pflege für die ältere Bevölkerung. Diese Strukturen werden vom Kanton und von den Gemeinden mitfinanziert. Der Kanton Freiburg gibt mit dem Konzept Senior+ die Hauptachsen der Alterspolitik vor, die Gemeinden setzen jedoch Prioritäten und bestimmen, welche Massnahmen sie umsetzen möchten. Ausserdem sind diese zuständig für die Erstellung von kommunalen Alterskonzepten und Massnahmenplänen. Auch im Kanton Bern gibt es neben denjenigen der kantonalen Ebene weitere Strategiedokumente. Der Kanton finanziert alle fünf Jahre die Aktualisierung der regionalen Altersplanungen und unterstützt die Entwicklung kommunaler Altersleitbilder finanziell. Die Gemeinden sind für deren Umsetzung zuständig.

In allen diesen Kantonen ausser Freiburg und Genf bestehen Strukturen, die in der Koordination zwischen Kanton und Gemeinden und/oder in der regionalen Koordination tätig sind. Diese haben jedoch meistens allgemeinen Charakter wie zum Beispiel eine Gemeindepräsidentenkonferenz.

Kantone, in denen der Kanton hauptsächlich oder allein für die Altershilfe zuständig ist

Das dritte Modell der Aufgabenteilung umfasst jene Kantone, die wenig oder keine Zuständigkeiten der Gemeinden kennen (AI, GL, JU, NE, TI). Diese Kantone sind im Rahmen ihrer rechtlichen Regelungen allein zuständig für die Altershilfe. In den Kantonen (AI, JU, TI) ist zu einem grossen Teil jeweils der Kanton und allenfalls Altershilfeorganisationen für die Altershilfe zuständig. Im Kanton Appenzell Innerrhoden beispielsweise hält das Altershilfegesetz fest, dass die öffentliche Altershilfe Sache des Kantons ist und die Unterstützung und Förderung der älteren Mitmenschen mittels Hilfe, Beratung, Pflege und Betreuung umfasst. In den Kantonen Glarus und Neuenburg werden in den strategischen Grundlagen einige Aufgabenbereiche genannt, für die die Gemeinden zuständig sind. Im Kanton Glarus bspw. wird im Konzept zur Stärkung der Langzeitpflege festgehalten, dass die Gemeinden für die Sicherstellung der ambulanten und stationären Langzeitpflege zuständig sind. Der Kanton ist zum Beispiel für das Zusammenwirken von öffentlicher und privater Hilfe verantwortlich, sowie für die Koordination der Angebote im Sozial- und Gesundheitswesen und die Sozialberatung. Im Kanton Neuenburg wird das altersgerechte Wohnen gemäss der Langzeitpflegeplanung in die Zuständigkeit der Gemeinden gegeben.

Strukturen, die zwischen dem Kanton und den Gemeinden und/oder regional koordinieren, gibt es in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Neuenburg und Tessin. Diese beschäftigen sich aber nicht mit dem Altersbereich insgesamt, sondern mit Teilbereichen wie Demenz oder Palliative Care.

3.5 Die Rolle der privaten Organisationen der Altershilfe

In den Strategiedokumenten der Kantone

Die national tätigen privaten Organisationen der Altershilfe sind: Pro Senectute, Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Alzheimer Schweiz, Spitex, Parkinson Schweiz, Curaviva, Schweizerischer Seniorenrat und Gerontologie CH. In den Kantonen sind Pro Senectute, das Schweizerische Rote Kreuz, Alzheimer Schweiz und die Spitex häufig operativ tätig und erbringen viele Dienstleistungen für Betagte und Angehörige (vgl. Abschnitte 4.1.3 und 4.1.4). Sie sind in den Kantonen durch kantonale und/oder regionale Organisationen vertreten. Neben diesen nationalen Organisationen gibt es weitere private Organisationen der Altershilfe, die jeweils in einem oder mehreren Kantonen oder in einer Region tätig sind.

Die privaten Organisationen werden in praktisch allen Kantonen in den strategischen Grundlagen erwähnt. Die Tabelle 6 enthält für jeden Kanton diejenigen strategischen Grundlagen, welche die Rolle der privaten Organisationen in der Altershilfe am ausführlichsten beleuchten und zeigt auf, welche Rolle den Organisationen zugeschrieben wird.

Tabelle 6: Strategiedokumente der Kantone, in denen die privaten Organisationen der Altershilfe erwähnt werden

Kanton	Grundlage	Rolle der Organisationen der Altershilfe
AG	Sozialplanung 2015	Als wichtiger Akteur erwähnt (Gemeinden und Organisationen der Altershilfe setzen kantonale Strategie um)
AI	Altershilfegesetz 2003	Als mögliche Leistungserbringer/Partner erwähnt
AR	Regierungsprogramm 2016-2019	Als mögliche Leistungserbringer erwähnt
BE	Bericht Alterspolitik 2016	Eine Bestandesaufnahme der Leistungen der Organisationen der Altershilfe ist enthalten
BL	Altersleitbild 2013	Als wichtiger Akteur erwähnt (in Koordination einzubeziehen)
BS	Leitbild Alterspolitik 2019	Als wichtiger Akteur erwähnt (bei der Definition von Qualitätsstandards)
	Leitlinien Basel 55+	Als mögliche Leistungserbringer erwähnt
	Leitlinien Alterspflegepolitik	Als wichtiger Akteur erwähnt (wesentlicher Teil des Versorgungssystems)
FR	Konzept Senior+ und Massnahmenplan 2015	Eine Bestandesaufnahme der Leistungen der Organisationen der Altershilfe ist enthalten
GE	Règlement d'application de la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile	Als wichtiger Akteur erwähnt (Absicherung des Verbleibs zu Hause zusammen mit anderen Akteuren)
GL	Planung Langzeitpflege 2017	Als wichtiger Akteur erwähnt (wesentlicher Teil des Versorgungssystems)
GR	Altersleitbild 2012	Als wichtiger Akteur erwähnt (Gemeinden und Organisationen der Altershilfe setzen kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung im Alter um)
LU	Altersleitbild 2010	Als wichtiger Akteur erwähnt (Gemeinden, Institutionen und Organisationen der Altershilfe setzen kantonale Strategie um)
NE	Planung Langzeitpflege 2013	Einige Erwähnungen von Organisationen der Altershilfe
	Aktionsplan Gesundheitsförderung im Alter 2017	Einige Erwähnungen von Organisationen der Altershilfe
NW	Altersleitbild 2020	Eine Bestandesaufnahme der Leistungen der Organisationen der Altershilfe ist enthalten
OW	Altersbericht 2004/2007	Organisationen der Altershilfe bei der Strategieformulierung beteiligt
SG	Altersleitbild 1996	Als wichtiger Akteur erwähnt (wesentlicher Teil des Dienstleistungsangebots auf dem Markt)
SH	Altersleitbild 2006	Als wichtiger Akteur erwähnt (Wirkungsziele sollen gemeinsam erreicht werden)
SO	RRB für die Koordinationsstelle Alter	Als wichtiger Akteur erwähnt (wesentlicher Teil des Versorgungssystems)
SZ	Altersleitbild 2006	Als wichtiger Akteur erwähnt (Kanton wird subsidiär zu Familien, Zivilgesellschaft und privaten Organisationen aktiv)
TG	Alterskonzept 2011	Als wichtiger Akteur erwähnt (als wesentlicher Teil des Versorgungssystems detailliert beschrieben, Kanton handelt subsidiär dazu)
TI	Planung ambulante Langzeitpflege 2019	Als mögliche Leistungserbringer erwähnt
UR	Altersleitbild 2005	Organisationen der Altershilfe bei der Strategieformulierung beteiligt
	Aktionsplan Gesundheitsförderung im Alter 2018-2021	Als wichtiger Akteur erwähnt (Gemeinden und Organisationen der Altershilfe sichern Versorgung)
VD	Bericht Sozialpolitik im Alter 2016	Als wichtiger Akteur erwähnt (Gemeinden und Organisationen der Altershilfe leisten Beiträge zur Versorgung)
VS	Langzeitpflegeplanung 2016-2020	Als wichtiger Akteur erwähnt (Gemeinden und Organisationen der Altershilfe sichern Versorgung)
	Bericht Alterspolitik	Eine Bestandesaufnahme der Leistungen der Organisationen der Altershilfe ist enthalten
ZH	Bericht Alterspolitik 2009	Als wichtiger Akteur erwähnt (Organisationen der Altershilfe leisten Beiträge zur Versorgung)

Anmerkung: Keine Angaben zum Kanton ZG, da keine entsprechenden Dokumente verfügbar waren.
Quelle: Kantonsbefragung

Ausser in einem Kanton (JU) werden in allen Kantonen die privaten Organisationen der Altershilfe in den strategischen Grundlagen erwähnt. Dabei werden die Organisationen in unterschiedlichen Rollen genannt. In 7 Kantonen werden die privaten Organisationen als Leistungserbringer erwähnt, weiter wird ihre Rolle aber nicht ausgeführt. In 17 Kantonen spiegelt sich in den Strategiedokumenten eine wichtige Rolle der Organisationen, die über ihre Funktion als Leistungserbringer hinausgeht. So ist zum Beispiel ihre Mitarbeit bei der Erarbeitung von Strategien erwähnt (OW, UR). Teilweise wird ihnen implizit oder explizit eine grosse Verantwortung im Bereich der Alterspolitik zugesprochen, beispielsweise indem sie als wichtige Akteure bei der Koordination berücksichtigt werden (BL) oder gemeinsam mit den Gemeinden für die Umsetzung der Strategie zuständig sind (AG, GR, LU). Die strategischen Grundlagen der Kantone zeigen also, dass die Organisationen der Altershilfe in den allermeisten Kantonen als Leistungserbringer und als Fachorganisationen wichtige oder sehr wichtige Partner der Kantone (und Gemeinden) sind.

3.6 Begriff und Umriss des Politikbereichs «Altershilfe» in den Kantonen

In diesem Abschnitt wird dargelegt, ob die Kantone das Konzept «Altershilfe» ähnlich verstehen wie der Bund oder ob die kantonalen Sichtweisen auf den Altersbereich sich stark davon unterscheiden. Dabei werden die Kantone gemäss ihren begrifflich-inhaltlichen Sichtweisen gruppiert. Die Darlegung basiert hauptsächlich auf der Dokumentenanalyse zu den Strategiepapieren und wird ergänzt mit Angaben der kantonalen Kontaktpersonen aus der Explorationsphase. Eine Übersicht der entsprechenden Ergebnisse der Dokumentenanalyse gibt die **Tabelle 7**.

Verwendung des Begriffs «Altershilfe» in den Strategiedokumenten der Kantone

In sechs Kantonen wird in mindestens einem Strategiedokument der Begriff «Altershilfe» oder ein sinn- gemässer Begriff verwendet, um den Fokus des Dokuments und damit des umrissenen Politikbereichs zu bezeichnen (AI, AR, GE, GL, TI, UR). In zwei dieser Kantone (GE, TI) wird parallel dazu «Hilfe und Pflege zu Hause» oder «Verbleib zu Hause»⁵ als ein (relativ) übergeordneter Begriff verwendet, im Kanton Glarus wird parallel von «Langzeit-/Alterspflege» gesprochen, im Kanton Uri ergänzend von «Gesundheitsförderung im Alter».

In sechzehn Kantonen wird weder der Begriff «Altershilfe» noch ein sinn- gemässer Begriff in den Strategie- dokumenten verwendet. Die Strategie- papiere bezeichnen den von ihnen umrissenen Politikbereich mit dem Begriff «Alterspolitik» oder einem sinngemässen Begriff (Seniorenpolitik, Altersbereich, Senioren- und Alterspflegepolitik).

In den Kantonen Jura und Neuchâtel behandeln die Strategiedokumente den Bereich «Langzeitpflege und -betreuung», im Kanton Solothurn den Bereich «Familie und Generationen».

Verwendung des Begriffs «Altershilfe» in der Praxis der Kantone

In den Gesprächen mit kantonalen Altersverantwortlichen in der Explorationsphase wurden zur **Verwendung des Begriffs «Altershilfe» in der Praxis** (der Verwaltung) folgende erläuternde Hinweise gemacht:

⁵ «Verbleib zu Hause» ist eine ad hoc-Übersetzung des in der lateinischen Schweiz gebräuchlichen «maintien à domicile» bzw. «mantenimento a domicilio».

■ In den Kantonen wird teilweise der Begriff der **Altershilfe** in der informellen Praxis verwendet, um diejenigen Aktivitäten im Altersbereich zu bezeichnen, die **nicht den Pflegebereich** betreffen. Ein Teil dieser Kantone verwendet den Begriff Altershilfe (UR, GL, JU [aide à la vieillesse]), bei anderen Kantonen wird in der Praxis zu diesem Zweck ein alternativer Begriff verwendet (z.B. AG: Alterspolitik, AR: aktive Lebensgestaltung, SO: Alter, Alterskultur, Alterspartizipation, ZH: Altersbereich).

■ Mehrere Kantone geben an, dass sie den **Begriff «Altershilfe» nicht oder nicht mehr verwenden**, da er ein zu passives, hilfsbedürftiges Bild von den betagten Menschen vermittele und als potentiell stigmatisierend empfunden werde. Alternativ wird bspw. vom Altersbereich, von Alterspolitik oder auch von Politik zugunsten älterer Personen gesprochen.

■ In einer weiteren grösseren Gruppe von Kantonen wird in der Praxis der Begriff «Altershilfe» zwar teilweise verwendet, aber er wird faktisch konsequent zusammen mit «Alterspflege» gedacht (z.B. FR: Pflege, Betreuung und Altershilfe, SG: Unterstützung, Betreuung und Pflege von Betagten). In den französischsprachigen Kantonen Genf und Waadt bspw. wird zusätzlich auch noch der Bereich der materiellen Existenzsicherung im Alter mitgedacht.

Sichtweise der Kantone auf den Altersbereich

In der bereits erwähnten Tabelle 7 sind die unterschiedlichen, in den Strategiedokumenten enthaltenen Sichtweisen der Kantone auf den Altersbereich dargestellt. Zu diesem Zweck wurde eine Analyse der Differenz zwischen der inhaltlichen Bestimmung des Altersbereichs, wie er sich in den Strategiedokumenten zeigt, und dem Altershilfebegriff dieser Studie durchgeführt. In der Tabelle werden je Kanton der (oder teilweise die) wichtigste(n) Begriff(e) für den jeweiligen Politikbereich genannt. Um herauszuarbeiten, welchen Inhalt der jeweilige Begriff umfasst, werden einerseits diejenigen Themen aufgeführt, die über den Altershilfebegriff der Studie hinausgehen (vierte Spalte). Andererseits werden diejenigen Themen des in dieser Studie verwendeten Altershilfe-Begriffs dargelegt, die in den Strategiedokumenten nicht angesprochen werden (fünfte Spalte). Auf Basis dieser inhaltlichen Bestimmung der Sichtweise der Kantone auf den Altersbereich wurden die Kantone in vier Gruppen geordnet.

Gruppe 1: Kantone mit weitgehend umfassender Sichtweise auf den Altersbereich, die den Sozial- und Gesundheitsbereich etwa gleich gewichtet (7 Kantone: AG, BS, FR, LU, NW, SG, SH)

Die Kantone der Gruppe 1 verwenden mehrheitlich den Begriff Alterspolitik für das definierte Politikfeld. Sie definieren den Bereich entsprechend umfassend und gewichten den Sozialbereich und den Gesundheitsbereich etwa gleich stark. In allen Kantonen wird der Pflegebereich einbezogen. Wichtige zusätzlich angesprochene Themen sind ältere Menschen als Arbeitnehmende sowie der Übergang in Pension, altersgerechte Infrastruktur/Lebensräume, materielle Existenzsicherung u.a. Mit dieser Sichtweise gehen sie weit über den Altershilfebegriff dieser Studie hinaus.

Gruppe 2: Kantone mit weitgehend umfassender Sichtweise auf den Altersbereich mit Schwerpunkt in Pflege, Betreuung und Hilfe (9 Kantone: BE, BL, GL, OW, SO, SZ, TG, TI, ZH)

Auch in der Gruppe 2 ist Alterspolitik der am häufigsten verwendete Begriff, es werden aber auch begrifflich engere Konzepte wie «Massnahmen vor dem Heimeintritt» oder «Hilfe und Pflege zu Hause» angewandt. Auch in dieser Gruppe werden – etwas weniger häufig als in Gruppe 1 – über die Altershilfe hinausgehende Themen wie ältere Menschen als Arbeitnehmende, altersgerechte Infrastruktur und materielle Existenzsicherung angesprochen. Der Pflegebereich wird auch hier in allen Kantonen einbezogen. Der Schwerpunkt in Pflege, Betreuung und Hilfe äussert sich u.a. auch darin, dass Themen wie die Pflegefinanzierung und die Ausbildung von Pflegepersonal aufgegriffen werden.

Gruppe 3: Kantone mit sozialpolitisch geprägter Sichtweise auf den Altersbereich (2 Kantone, VD, VS)
Die Kantone der Gruppe 3 verwenden den Begriff Alterspolitik (oder Seniorenpolitik) ebenfalls. Im Kanton Waadt wird die sozialpolitische Ausrichtung zudem mit dem Begriff «Sozialpolitik im Alter» stark betont. Beide Kantone beziehen – im Gegensatz zu allen anderen Gruppen – in ihren Strategiedokumenten den Pflegebereich nicht ein. Mit dieser Sichtweise kommen die Kantone dieser Gruppe der Bedeutung von «Altershilfe», wie sie in dieser Studie verwendet wird, einerseits relativ nahe. Andererseits umfasst diese Sichtweise zusätzliche sozialpolitische Themen wie «ältere Menschen als Arbeitnehmende», den «Übergang in Pension» und die «Gewährung von Finanzhilfen an ältere Personen», die wesentlich über den hier verwendeten Begriff «Altershilfe» hinausgehen.

Gruppe 4: Kantone mit relativ stark auf Pflege und Betreuung fokussierter Sichtweise auf den Altersbereich (teilweise mit auf Gesundheitsförderung und -prävention und/oder Hilfe zu Hause erweiterter Fokus, 7 Kantone, AI, AR, GE, GR, JU, NE, UR)

Die Kantone der Gruppe 4 verwenden nur in einem Fall den Begriff «Alterspolitik». Die anderen Kantone verwenden engere Begriffe wie «Langzeitpflege und -betreuung», «Verbleib zu Hause», «Altershilfe» und ergänzend «Gesundheitsförderung im Alter». Bei diesen Kantonen steht der Pflegebereich im Zentrum. Davon ausgehend werden teilweise zusätzliche Themen aufgenommen. Insgesamt ist der Begriff für den Politikbereich in diesen Kantonen jedoch in wesentlichen Punkten enger gefasst als der Altershilfebegriff dieser Studie.

Tabelle 7: In den Strategiedokumenten enthaltene Sichtweise der Kantone auf den Altersbereich

Kanton	Begriffe	Dokument(-typ) / Jahr	Vergleich mit dem Altershilfebegriff dieser Studie	
			zusätzliche Themen im Altersbereich	nicht enthaltene/ angesprochene Themen
Kantone mit weitgehend umfassender Sichtweise auf den Altersbereich, die den Sozial- und Gesundheitsbereich etwa gleich gewichtet				
AG	Alterspolitik	Altersleitbild 2013; Sozialplanung 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Lebensräume · ältere Menschen als Arbeitnehmende und Übergang in Pension · Angebote für ältere Menschen mit Migrationshintergrund 	<ul style="list-style-type: none"> · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Entwicklung
BS	Senioren- und Alterspflegepolitik	Leitbild Basel 55+ und Leitbild Alterspolitik 2019	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Pflegefinanzierung · Beiträge an pflegende Angehörige und Dritte · materielle Existenzsicherung im Alter 	<ul style="list-style-type: none"> · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Entwicklung
FR	Politik zugunsten älterer Menschen	Konzept Senior+ und Massnahmenplan 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Lebensräume · ältere Menschen als Arbeitnehmende und Übergang vom Erwerbsleben in Pension 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter
LU	Alterspolitik	Altersleitbild 2010	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege, medizinische Versorgung · altersgerechte Infrastruktur · ältere Menschen als Arbeitnehmende · materielle Existenzsicherung im Alter 	(keine)
NW	Alterspolitik	Altersleitbild 2020	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Finanzierung Gesundheitsversorgung im Alter 	<ul style="list-style-type: none"> · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Entwicklung

Kanton	Begriffe	Dokument(-typ) / Jahr	Vergleich mit dem Altershilfebegriff dieser Studie	
			zusätzliche Themen im Altersbereich	nicht enthaltene/ angesprochene Themen
SG	Altersarbeit, Alterspolitik	Altersleitbild 1996	<ul style="list-style-type: none"> · ältere Menschen als Arbeitnehmende · Langzeit-/Alterspflege, medizinische Versorgung · materielle Existenzsicherung im Alter · altersgerechte Infrastruktur · Übergang vom Erwerbsleben in Pension 	(keine)
SH	Alterspolitik	Altersleitbild 2006	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Infrastruktur · Ausbildung von Fachpersonen 	<ul style="list-style-type: none"> · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal
Kantone mit weitgehend umfassender Sichtweise auf den Altersbereich mit Schwerpunkt in Pflege, Betreuung und Hilfe				
BE	Alterspolitik	Bericht Alterspolitik 2016	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege, medizinische Versorgung · Ausbildung von Pflegefachpersonen · Pflegefinanzierung · altersgerechte Infrastruktur 	(keine)
BL	Senioren- und Alterspolitik	Altersleitbild 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Infrastruktur · ältere Menschen als Arbeitnehmende und Übergang vom Erwerbsleben in Pension 	<ul style="list-style-type: none"> · Entwicklung
GL	Langzeit-/Alterspflege, Gesundheit im Alter, Betagtenhilfe	Planung Langzeitpflege 2017 Konzept «Drehscheibe Gesundheit» 2017	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Wohninfrastruktur · integrierte Versorgung 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter · Entwicklung
OW	Altersbereich	Altersbericht 2004/2007 Pflegerbericht 2014/2016	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Behinderte und psychisch Kranke im AHV-Alter · materielle Existenzsicherung im Alter 	<ul style="list-style-type: none"> · Gemeinwesenarbeit · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal
SO	Bereich Familie und Generationen, Massnahmen vor einem Heimeintritt	Leitbild Familie und Generationen 2009 Pflegerheimplanung 2020	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Infrastruktur · betagte Migrant/innen 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter
SZ	Alterspolitik	Altersleitbild 2006 Regierungsprogramm Alter 2018	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Pflegefinanzierung · altersgerechte Infrastruktur · Anerkennung, Belohnung und Unterstützung betreuender Angehöriger 	<ul style="list-style-type: none"> · Entwicklung
TG	Altersbereich, Alterspolitik	Alterskonzept 2011	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege, medizinische Versorgung · Pflegefinanzierung · altersgerechte Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> · Entwicklung
TI	Hilfe und Pflege zu Hause, Altershilfe	Planung ambulante Langzeitpflege 2019 Legislaturplanung 2015-2019	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Beiträge an pflegende Angehörige und Dritte 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter · Entwicklung
ZH	Alterspolitik	Bericht Alterspolitik 2009	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Infrastruktur · materielle Existenzsicherung im Alter · Ausbildung von Personal für die stationäre Pflege und Betreuung · Übergang vom Erwerbsleben in Pension 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter · Gemeinwesenarbeit · Entwicklung

Kanton	Begriffe	Dokument(-typ) / Jahr	Vergleich mit dem Altershilfebegriff dieser Studie	
			zusätzliche Themen im Altersbereich	nicht enthaltene/ angesprochene Themen
Kantone mit sozialpolitisch geprägter Sichtweise auf den Altersbereich				
VD	Seniorenpolitik, Sozialpolitik im Alter	Bericht Sozialpolitik im Alter 2016 Berichte Unterstützung betreuende Angehörige und Freiwillige 2012 und 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Übergang vom Erwerbsleben in Pension · Finanzhilfen an ältere Personen 	<ul style="list-style-type: none"> · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal
VS	Alterspolitik	Bericht Alterspolitik	<ul style="list-style-type: none"> · Übergang vom Erwerbsleben in Pension · Finanzhilfen an ältere Personen 	(keine)
Kantone mit relativ stark auf Pflege, Betreuung und teilweise zusätzlich Gesundheitsförderung und -prävention sowie Hilfe zu Hause fokussierter Sichtweise auf den Altersbereich				
AI	Altershilfe	Altershilfegesetz 2003 Legislaturplanung 2018-2021	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · altersgerechte Wohninfrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> · Gemeinwesenarbeit · Entlastung betreuender Angehöriger¹⁾ · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Koordination/Information/Partizipation/Entwicklung
AR	Unterstützung/Angebote für die ältere Bevölkerung	Regierungsprogramm 2016-2019	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Ausbildung von Gesundheitsfachpersonen 	<ul style="list-style-type: none"> · (Sozial-)Beratung im Alter · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Koordination/Information/Partizipation/Entwicklung
GE	Altershilfe, Verbleib zu Hause	Legislaturplanung 2018-2023	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Pflegefinanzierung 	(kann nicht systematisch überprüft werden, da die Passagen zum Altersbereich im Dokument sehr allgemein gehalten sind)
GR	Alterspolitik	Altersleitbild 2012	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter · Gemeinwesenarbeit · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal
JU	Langzeitpflege und Betreuung	Planung Langzeitpflege 2011	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege, medizinische Versorgung 	<ul style="list-style-type: none"> · Gemeinwesenarbeit · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Koordination/Information/Partizipation/Entwicklung
NE	Langzeitpflege und Betreuung, Gesundheitsförderung für 65+	Planung Langzeitpflege 2013 Aktionsplan Gesundheitsförderung im Alter 2017 Reglement betreutes Wohnen 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Pflegefinanzierung · Beiträge an pflegende Angehörige 	<ul style="list-style-type: none"> · Sozialberatung im Alter · Gemeinwesenarbeit · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal
UR	Altersarbeit, Gesundheitsförderung im Alter	Altersleitbild 2005 Aktionsplan Gesundheitsförderung im Alter 2018-2021	<ul style="list-style-type: none"> · Langzeit-/Alterspflege · Finanzierung der Altersarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> · Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal · Entwicklung

Anmerkungen: 1) Kanton AI: Ein Konzept zur Unterstützung betreuender Angehöriger ist in Arbeit.

Keine Angaben zum Kanton ZG, da keine entsprechenden Dokumente verfügbar waren.

Quelle: Dokumentenanalyse Strategiedokumente

4 Öffentliche Finanzierung, Steuerung und Bereitstellung von Altershilfe in den Kantonen

Dieses Kapitel widmet sich der öffentlichen Finanzierung, Steuerung und Bereitstellung von Angeboten/Leistungen der Altershilfe. Im Abschnitt 4.1 werden die Aktivitäten der öffentlichen Hand und privater Organisationen in den Kantonen auf Basis der Online-Befragung dargestellt und analysiert. Die weiteren Abschnitte dieses Kapitels basieren weitgehend auf den vertiefenden Workshops mit den Vertreter/innen aus den Kantonen. Im Abschnitt 4.2 wird die Steuerungspraxis in den Kantonen auf Kantons- und punktuell ergänzend auf Gemeindeebene thematisiert. Abschnitt 4.3 bezieht die Bundesebene mit ein und fragt nach dem Ist-Zustand der Koordination zwischen Bund und Kantonen bezüglich der Beiträge der öffentlichen Hand an Organisationen der Altershilfe. Es werden auch Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich einer besseren Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, aber auch zwischen den Kantonen besprochen. Schliesslich werden im Abschnitt 4.4 die wichtigsten Herausforderungen im Bereich der Altershilfe und mögliche Lösungsansätze aus Sicht der Kantone dargestellt.

4.1 Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe

In diesem Abschnitt wird basierend auf der Online-Befragung eine Übersicht über die Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe gegeben, teilweise ergänzt durch die Darstellung der Aktivitäten von Gemeinden und Organisationen der Altershilfe.

4.1.1 Orientierungsrahmen

Einleitend wird an dieser Stelle zunächst das in der Studie verwendete Raster für die Erhebung und Analyse der Aktivitäten der verschiedenen Akteure in den Tätigkeitsfeldern der Altershilfe vorgestellt. Die **Tätigkeitsfelder der Altershilfe** wurden gemeinsam mit dem Auftraggeber im Sinne eines pragmatischen Orientierungsrahmens definiert. Die zehn Tätigkeitsfelder und die jeweiligen Sub-Bereiche sind in **Abbildung 1** dargestellt. Die Tätigkeitsfelder 1 bis 7 (horizontal dargestellt) umfassen den Bereich der Angebote und Leistungen, die sich mehrheitlich direkt an die ältere Bevölkerung oder an betreuende Angehörige, Freiwillige und betreuendes (Hilfs-)Personal richten. Bei den Tätigkeitsfelder 8, 9 und 10 (vertikal dargestellt) handelt es sich um Querschnittsbereiche. Sie zielen insgesamt darauf ab, die nötigen Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Angeboten und eine bedarfsgerechte, koordinierte und wirksame Leistungserbringung zu schaffen.

Abbildung 1: Tätigkeitsfelder der Altershilfe

<p>TF1 Assistenz und Unterstützung im Alltag</p> <ul style="list-style-type: none"> Betreuung und Begleitung im Alltag (Alltags-Assistenz, Überwachung und Betreuung, Besuche etc.) Hauswirtschaftliche Hilfe (Haushaltshilfe, Mahlzeitendienste, Einkaufshilfe etc.) Administrative Hilfe (Steuererklärung, Behördenkontakte, Treuhanddienste, Patientenverfügung etc.) Transport (Fahrdienste etc.) Alterstaugliche Wohnungsumgestaltung, Reparaturdienste Entlastungsdienste für betreuende Angehörige 	<p>TF8 Koordination</p> <ul style="list-style-type: none"> Koordination von Akteuren und Angeboten der Altershilfe für ein Gebiet (überkantonal, kantonal, regional, kommunal) Case Management (und ähnliches) für ältere Menschen 	<p>TF9 Information und Partizipation</p> <ul style="list-style-type: none"> Öffentlichkeitsarbeit Information zu Angeboten der Altershilfe Förderung der politischen Partizipation von älteren Menschen Fachinformationen zu Themen der Altershilfe 	<p>TF10 Entwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> Projekte zu neuen Bedürfnissen und Problemstellungen, Optimierung von Angeboten Durchführung von Pilot- und Evaluationsprojekten
<p>TF2 Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten</p> <ul style="list-style-type: none"> Kurse, Beratung, Informationsangebote (Unfallprävention, Gesundheit, Alter(n), Ernährung-/Hauswirtschaft, Informatik etc.) Niederschwellige Treffpunkte und Aktivitäten (Alterstreffpunkte, Gruppenaktivitäten, Sportangebote, Selbsthilfegruppen etc.) 			
<p>TF3 Sozialberatung</p> <ul style="list-style-type: none"> Sozialberatungsstellen für ältere Menschen und ihr Umfeld, ggf. Triage an geeignete Unterstützungsangebote Aufsuchende Sozialberatung für ältere Menschen 			
<p>TF4 Information, Austausch, Beratung und Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige</p> <ul style="list-style-type: none"> Kurse, Informationsangebote, Austauschforen, Beratung für Angehörige Kurse, Informationsangebote, Austauschforen, Beratung für Freiwillige Einsatzkoordination von Freiwilligenarbeit 			
<p>TF5 Gemeinwesenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> Aufbau von Unterstützungsnetzwerken und Solidargemeinschaften im Nahraum unter aktiver Mitarbeit der Bevölkerung 			
<p>TF6 Teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen</p> <ul style="list-style-type: none"> Tagesstrukturen (Tagesheime, Tagesstätten) Nachtstrukturen Kurz- und Ferienaufenthalte 			
<p>TF7 Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal</p> <ul style="list-style-type: none"> Lehrgänge mit Zertifikat zur Betreuung älterer Menschen (inklusive Pflegehelfer/innen-Kurse SRK) Weitere Weiterbildungen und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal 			

Quelle: Diskussionspapier «Altershilfe: Begriff und Tätigkeitsfelder» (BSV, 28.1.2019) und Detailkonzept BASS

Gemeinsam mit dem Auftraggeber wurde eine **Typologisierung der Aktivitäten** erstellt, die es erlaubt, die Finanzierung, Steuerung und Bereitstellung von Angeboten der Altershilfe angemessen detailliert zu analysieren (**Tabelle 8**). Unterschieden werden kann dabei grob zwischen Aufgaben und Aktivitäten auf strategischer Ebene und auf operativer Ebene. Das in dieser Studie angelegte Analyseraster umfasst:

- eher strategische Aktivitäten wie Strategieentwicklung und Finanzierung (wenn sie längerfristig angelegt ist),
- die Angebotsentwicklung, die an der Schnittstelle von strategischen zu operativen Aktivitäten angesiedelt ist,
- Aktivitäten der operativen Steuerung wie Bedarfsplanung, Auftragsvergabe/Beschaffung und Qualitätssicherung/-entwicklung sowie
- die konkrete Leistungserbringung.

Tabelle 8: Aktivitätstypen im Bereich der Finanzierung, Steuerung und Bereitstellung von Altershilfe

Aktivitätstyp	Umschreibung	
Strategieentwicklung	Bei der Strategieentwicklung geht es darum, Ziele für die Altershilfe oder Teilbereiche davon zu definieren und festzulegen, wie diese Ziele erreicht werden sollen. (Bsp.: In 5 Jahren soll die Anzahl Spitaltage infolge von Stürzen betagter Personen halbiert werden. Dies soll durch gezielte Kampagnen und Beratung durch aufsuchende Dienste erreicht werden.) Für die Strategieentwicklung sind meist übergeordnete, politische Stellen zuständig, während für die Ausführung der Strategie die ihnen untergeordneten Stellen zuständig sind.	
Finanzierung	Finanzierung oder Mitfinanzierung der Angebote und Leistungen in den Tätigkeitsfeldern.	
Angebotsentwicklung	Bei der Angebotsentwicklung wird ein konkretes Angebot für die Zielgruppe(n) entwickelt. Meist sind hier Fachpersonen/-organisationen involviert und es wird auf Erfahrung und/oder Forschung zurückgegriffen. Bsp.: Es wird ein Angebot «Kurzberatung Sturzprävention» entwickelt, das von unterschiedlichen aufsuchenden Diensten im Rahmen von Besuchen bei betagten Personen umgesetzt werden soll. Es gibt z.B. eine einjährige Pilotphase, dann wird das Angebot evaluiert und ev. weiterentwickelt.	
operative Steuerung	Bedarfsplanung	Der konkrete Bedarf für ein neu entwickeltes oder schon etabliertes Angebot wird auf mehrere Jahre hinaus geplant bzw. der Bedarf wird regelmässig überprüft. Bsp.: Planung von Plätzen in Tagesstrukturen für die nächsten 5 Jahre.
	Auftragsvergabe/Beschaffung	Ein in der Angebotsentwicklung erarbeitetes Angebot(-skonzept)/Programm wird ausgeschrieben und an einen Auftragsnehmer vergeben.
	Qualitätssicherung/-entwicklung	Bei Qualitätssicherung (und -entwicklung) geht es darum zu überprüfen/zu erreichen, dass im Rahmen der Angebote bedarfsgerechte Leistungen in ausreichender Menge erbracht werden.
Leistungserbringung	Bei der Leistungserbringung werden direkt an die Zielgruppe(n) gerichtete Angebote konkret erbracht. In der Altershilfe sind damit oft die Organisationen (Pro Senectute, SRK etc.) beauftragt. Es können aber auch kantonale oder kommunale Stellen konkrete Leistungen erbringen (bspw. Beratungsschalter, kommunale aufsuchende Altersarbeit etc.). Auch Leistungen, die sich nicht direkt an die Zielgruppe(n) richten (bspw. Ausbildung von Betreuungspersonal, Koordination von Akteuren etc.) sind hier eingeschlossen.	

Quelle: Detailkonzeption BASS

In den folgenden Abschnitten werden die Aktivitäten der Kantone in den Tätigkeitsfeldern der Altershilfe analysiert. Basis hierfür bilden Angaben der Kantone aus der Onlinebefragung zu den in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern involvierten Akteuren, gegliedert nach Aktivitätstyp. Detailtabellen zu den verschiedenen Akteuren je Tätigkeitsfeld finden sich im separaten Tabellenband (Tabelle F bis Tabelle O).

*Methodischer Hinweis: Die nachfolgenden Analysen sind mit der nötigen Vorsicht zu interpretieren. Erhoben wurde, ob der Kanton in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern in entsprechende Aktivitäten **involviert** ist oder nicht. Damit wurde jedoch noch nicht geklärt, wie weit das Engagement des Kantons in den einzelnen Bereichen jeweils geht. Wenn ein Kanton in einem Tätigkeitsfeld in die Finanzierung involviert ist, kann beispielsweise nicht gesagt werden, ob der Kanton hier jeweils kleinere Beiträge aus den jährlichen Budgets spricht, oder ob er mit grösseren Beträgen, mehr oder weniger das ganze Tätigkeitsfeld abdeckend, involviert ist. Mit Berücksichtigung dieser methodischen Unschärfe können aus dem Aggregat der Kantone trotzdem Tendenzen abgelesen werden.*

4.1.2 Aktivitäten auf Kantonsebene

Der Fokus wird zunächst auf die Aktivitäten im Bereich der Altershilfe auf Kantonsebene gerichtet. Das Engagement von Gemeinden und privaten Akteuren wird in einem späteren Abschnitt einbezogen (Abschnitt 4.1.3).

Aktivität der Kantone in den Tätigkeitsfeldern

Aus der **Tabelle 9** wird für jedes der zehn Tätigkeitsfelder ersichtlich, wie viele Kantone in das Tätigkeitsfeld involviert sind (graue Spalte) und mit welchen Aktivitätstypen die Kantone involviert sind (weisse Spalten). Damit wird eine schweizweite Übersicht gegeben, inwiefern und in welchem Mass die Kantone die Altershilfe in den einzelnen Tätigkeitsfeldern (mit-)abdecken und wie sich die Steuerungsaktivitäten der Kantone zwischen den Tätigkeitsfeldern unterscheiden.

Es können folgende wichtige Punkte festgehalten werden:

■ **In acht der zehn Tätigkeitsfelder ist die grosse Mehrheit der Kantone involviert** (zwischen 21 und 25 der Kantone). Deutlich weniger stark involviert sind die Kantone im Tätigkeitsfeld 5 und im Tätigkeitsfeld 7. Im Tätigkeitsfeld 7 (Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal) ist mit fünfzehn Kantonen immer noch mehr als die Hälfte involviert, im Tätigkeitsfeld 5 (Gemeinwesenarbeit) sind es nur zehn Kantone.

■ Die Kantone sind **in den Tätigkeitsfeldern 1 bis 7 nur vereinzelt als Leistungserbringer aktiv**. In den Tätigkeitsfeldern (8-10), die hauptsächlich Rahmenbedingungen schaffen, sind erwartungsgemäss mehr Kantone involviert, nämlich zwischen 8 und 12.

■ Bei den weiteren Aktivitätstypen sind folgende Muster erkennbar:

a) In den Tätigkeitsfeldern 1 (Assistenz und Unterstützung im Alltag) und 2 (Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten...) sind die Kantone generell auf vielen Ebenen involviert.

b) In den Tätigkeitsfeldern 3 (Sozialberatung) und 4 (Angebote für betreuende Angehörige und Freiwillige) sind die Kantone vor allem in der Finanzierung und operativen Steuerung engagiert. Kantonale Mitwirkung bei der Strategie- und Angebotsentwicklung ist seltener.

c) Im Tätigkeitsfeld 6 (teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen) sind relativ wenige Kantone in der Angebotsentwicklung aktiv.

Tabelle 9: Anzahl aktive Kantone je Tätigkeitsfeld und Aktivitätstyp (Kantonebene)

Tätigkeitsfelder	Anzahl involvierte Kantone	Anzahl involvierte Kantone je Aktivitätstyp				
		Strategieentwicklung	Finanzierung	Angebotsentwicklung	operative Steuerung	Leistungserbringung
Tätigkeitsfeld 1 «Assistenz und Unterstützung im Alltag»	25	20	21	18	21	2
Tätigkeitsfeld 2 «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten»	25	20	23	19	18	4
Tätigkeitsfeld 3 «Sozialberatung»	21	13	19	12	16	2
Tätigkeitsfeld 4 «Information, Austausch, Beratung und Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige»	23	13	19	13	18	3
Tätigkeitsfeld 5 «Gemeinwesenarbeit»	10	6	8	5	6	1
Tätigkeitsfeld 6 «Teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen»	23	16	18	11	20	1
Tätigkeitsfeld 7 «Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal»	15	6	8	6	5	0
Tätigkeitsfeld 8 «Koordination»	23	16	14	11	17	9
Tätigkeitsfeld 9 «Information und Partizipation»	24	14	18	14	12	12
Tätigkeitsfeld 10 «Entwicklung»	23	20	16	15	15	8

Anmerkung: In der Kategorie «operative Steuerung» sind die Aktivitätstypen «Bedarfsplanung», «Auftragsvergabe/Beschaffung» und «Qualitätssicherung/-entwicklung» zusammengefasst.

Quelle: Kantonsbefragung

Breite der Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe

Im folgenden Abschnitt wird der Versuch unternommen, ein Bild über die Breite der Aktivitäten der einzelnen Kantone in der Altershilfe zu schaffen und die Kantone entsprechend zu gruppieren. Aus der Online-Befragung der Kantone stehen dafür die (bereits im vorherigen Abschnitt analysierten) Angaben der Kantone, in welchen der zehn Tätigkeitsfelder sie mit welchen Aktivitätstypen involviert sind, zur Verfügung. Als Indikator zur Bestimmung der Breite der Aktivitäten der Kantone wird quantifiziert, in wie viele der zehn Tätigkeitsfelder die Kantone je Aktivitätstyp (Strategieentwicklung, Finanzierung etc.) involviert sind. Damit wird die **inhaltlich-thematische Breite des Engagements der Kantone** berücksichtigt, und gleichzeitig **die Breite des Engagements der Kantone in der strategischen und operativen Steuerung der Altershilfe** einbezogen.

In der **Tabelle 10** sind die entsprechenden Werte für jeden Kanton dargestellt. Zur besseren Übersicht wurden die Tabellenzellen in drei Farbstärken eingefärbt, die der oben umrissenen Breite der Aktivitäten der Kantone entsprechen. In der letzten Spalte der Tabelle wird die mittlere Breite der Aktivitäten der einzelnen Kantone über alle Aktivitätstypen hinweg dargestellt (Median der Zeilenwerte). Diese Masszahl bezieht sowohl die Dimension der Themenfelder als auch auf der Dimension der Aktivitätstypen ein und ist damit ein relativ robuster Indikator für die Breite der Aktivitäten der Kantone in der Altershilfe.

Mithilfe dieses Indikators für die Breite der Aktivitäten können die Kantone in drei Gruppen eingeteilt werden:

- 12 Kantone mit einer relativ niedrigen Breite der Aktivitäten (Zeilen-Median 1-3, helle Schattierung)
- 7 Kantone mit einer mittleren Breite der Aktivitäten (Zeilen-Median 4-7, mittlere Schattierung)

■ 7 Kantone mit einer relativ hohen Breite der Aktivitäten (Zeilen-Median 8-10, dunkle Schattierung)

Die Gruppe der Kantone mit **relativ niedriger Breite der Aktivitäten** auf Kantonebene umfasst einerseits alle Kantone, bei denen die Gemeinden (gemäss den Strategiedokumenten) hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG und ZH). Die anderen Kantone dieser Gruppe sind die kleineren Bergkantone AR, NW, OW und UR, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist.

Die **beiden anderen Gruppen** unterscheiden sich bezüglich der Rollenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht markant. Die Gruppe der Kantone mit mittlerer Aktivitätsbreite umfasst fünf Kantone, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist (BE, SO, SZ, TG, VS), und zwei Kantone, bei denen der Kanton hauptsächlich für die Altershilfe zuständig ist (GL, JU). Bei der Gruppe mit relativ hoher Aktivitätsbreite sind es vier Kantone mit geteilter Kompetenz zwischen Kanton und Gemeinden (BS, FR, GE, VD) und drei Kantone mit hauptsächlichlicher Kantonskompetenz (AI, NE, TI).

Tabelle 10: Breite der Aktivität der einzelnen Kantone je Aktivitätstyp (Kantonebene)

Breite der Aktivitäten in den einzelnen Aktivitätstypen										
	Kanton	Aufgaben- teilung ^{*)}	Aktivitätstypen							Breite der Aktivitäten (Median je Zeile)
			Strategieentwicklung	Finanzierung	Angebotsentwicklung	Bedarfsplanung	Auftragsvergabe	Qualitätssicherung	Leistungserbringung	
relativ niedrige Breite der Aktivitäten	AG	G	0	2	0	1	1	1	4	1
	AR	B	3	5	3	2	0	2	0	3
	BL	G	8	4	0	0	3	0	1	2
	GR	G	3	5	3	0	1	3	2	3
	LU	G	7	2	2	2	2	3	2	2
	NW	B	8	3	1	1	1	1	0	1
	OW	B	0	3	3	4	3	3	1	3
	SG	G	6	3	4	2	2	0	0	3
	SH	G	7	6	2	2	3	1	0	3
	UR	B	0	7	6	2	1	3	0	3
	ZG	G	1	3	2	0	2	2	1	2
ZH	G	2	1	6	3	0	3	1	3	
mittlere Breite der Aktivitäten	BE	B	5	10	4	4	6	4	0	5
	GL	K	1	10	4	3	2	4	4	4
	JU	K	8	7	5	8	6	5	3	7
	SO	B	7	7	7	7	7	7	1	7
	SZ	B	6	8	6	3	5	6	3	6
	TG	B	8	9	7	8	7	5	2	7
	VS	B	7	8	0	7	6	2	2	7
relativ hohe Breite der Aktivitäten	AI	K	3	9	9	9	9	9	0	9
	BS	B	9	9	10	9	9	9	6	9
	FR	B	9	8	8	7	8	5	0	8
	GE	B	9	9	6	9	9	9	1	9
	NE	K	9	8	8	8	6	4	0	8
	TI	K	8	8	8	8	8	8	3	8
	VD	B	10	10	10	10	10	10	5	10

Farblgende: Kanton in bis zu 3 Tätigkeitsfelder involviert Kanton in 4-7 Tätigkeitsfelder involviert Kanton in 8-10 Tätigkeitsfelder involviert

*) «Aufgabenteilung»: G=hauptsächlich Gemeinden zuständig; B=beide (Kanton und Gemeinden) zuständig; K=hauptsächlich Kanton zuständig (vgl. Abschnitt 3.4)

Quelle: Kantonsbefragung

4.1.3 Aktivitäten der Kantone, Gemeinden und privaten Akteure

In den beiden vorangehenden Abschnitten wurden nur die Aktivitäten der Kantonebene dargestellt. In diesem Abschnitt wird diese Sicht ergänzt durch den Einbezug der Angaben zu den Aktivitäten von Gemeinden und Organisationen der Altershilfe. Die Angaben stammen aus der Onlinebefragung, die von Kontaktpersonen in den kantonalen Verwaltungen ausgefüllt wurde. Mehrere Kontaktpersonen

gaben an, dass sie nicht ausreichend über die Involviertheit von Akteuren auf Gemeindeebene informiert sind. Die Angaben dieser 8 Kantone⁶ wurden für die folgenden Analysen nicht berücksichtigt.

Tabelle 11 schafft **erstens** einen Überblick über die Involviertheit der verschiedenen Akteure (Kanton, Gemeinden und Organisationen der Altershilfe) je Tätigkeitsfeld und Kanton. Die gefüllten Punkte (●) bedeuten, dass die betreffenden Akteure in ein Tätigkeitsfeld involviert sind. Die nicht gefüllten Punkte (○) zeigen an, dass im betreffenden Tätigkeitsfeld die Organisationen der Altershilfe allein involviert sind. Mit Ausrufezeichen (!) gekennzeichnet sind Tätigkeitsfelder, in denen im entsprechenden Kanton keiner der Akteure involviert ist und damit sehr wahrscheinlich auch keine Angebote bestehen.

Zweitens wird in der Tabelle auch für jeden Kanton aufgezeigt, in wie vielen Tätigkeitsfeldern die jeweiligen Akteure je Aktivitätstyp und insgesamt involviert sind. Für eine möglichst konzise Darstellung wurden die Typen der operativen Steuerung (Bedarfsplanung, Auftragsvergabe, Qualitätssicherung) zusammen mit dem Aktivitätstyp «Leistungserbringung» in eine Kategorie «operative Aktivitäten» zusammengefasst. Ausserdem wurde zur Vereinfachung die Kategorie «Angebotsentwicklung», die ja an der Schnittstelle zwischen strategischem und operativem Bereich liegt, weggelassen.

Drittens zeigen die (hervorgehobenen) Totalzeilen am unteren Ende der Tabelle – sowohl je Tätigkeitsfeld als auch je Aktivitätstyp und insgesamt –, in wie vielen Kantonen die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) und im Vergleich dazu die Organisationen der Altershilfe involviert sind.

Tabelle 11: In den Kantonen involvierte Akteure nach Tätigkeitsfeld und Aktivitätstyp (18 der 26 Kantone)

Kanton	Akteur	Tätigkeitsfelder										Anzahl Tätigkeitsfelder, in die der Akteur je Aktivitätstyp involviert ist			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Strategieentwicklung	Finanzierung	Operative Aktivitäten ¹⁾	insgesamt
AI	Kanton	●	●	●	●	●	●	!	●	●	●	3	9	9	9
	Gemeinden							!				0	0	0	0
	Organisationen d. A'hi	●	●	●	●		●	!		●	●	7	7	7	7
AR	Kanton	●	●	●	●		●	●		●	●	3	5	3	8
	Gemeinden	●			●	●	●				●	2	4	2	5
	Organisationen	●	●	●	●		●	●	○	●		3	6	8	8
BE	Kanton	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	5	10	6	10
	Gemeinden	●	●	●		●			●	●		4	4	4	6
	Organisationen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	3	1	10	10
BS	Kanton	●	●	●	●	●	●		●	●	●	9	9	9	9
	Gemeinden	●	●		●	●				●	●	1	3	6	6
	Organisationen	●	●	●	●		●	○	●	●		0	0	8	8
FR	Kanton	●	●	●	●	●	●	!	●	●	●	9	8	9	9
	Gemeinden	●	●	●	●	●		!	●	●	●	8	8	8	8
	Organisationen	●	●	●	●	●		!				0	0	5	5
GE	Kanton	●	●	●	●	!	●	●	●	●	●	9	9	9	9
	Gemeinden	●	●	●	●	!				●	●	4	3	6	6
	Organisationen	●	●	●	●	!	●	●	●	●	●	7	0	9	9
GL	Kanton	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	1	10	5	10
	Gemeinden	●	●		●	●	●		●	●	●	0	8	5	8
	Organisationen	●	●	●	●	●	●		●	●		0	8	9	9

⁶ Es handelt sich um die Kantone AG, BL, GR, LU, NE, SG, ZG und ZH. Mit Ausnahme von NE handelt es sich um Kantone mit hoher Gemeindezuständigkeit in der Altershilfe.

Kanton	Akteur	Tätigkeitsfelder										Anzahl Tätigkeitsfelder, in die der Akteur je Aktivitätstyp involviert ist			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Strategie-entwicklung	Finanzierung	Operative Aktivitäten ¹⁾	insgesamt
JU	Kanton	•	•	•	•	!	•		•	•	•	8	7	8	8
	Gemeinden					!	•			•	0	1	2	2	
	Organisationen	•	•	•	•	!	•	○	•	•		3	3	8	8
NW	Kanton	•	•	•	•	!	•		•	•	•	8	3	2	8
	Gemeinden			•		!				•	0	0	2	2	
	Organisationen	•	•	•	•	!	•	○	•	•	•	1	2	9	9
OW	Kanton	•		•	•				•			0	3	4	4
	Gemeinden	•		•	•	•	•		•	•	•	5	7	6	8
	Organisationen	•	○	•	•	•		○	•	•	•	5	8	9	9
SH	Kanton	•	•	•	•		•	•	•	•		7	6	3	8
	Gemeinden	•	•			•	•		•	•	•	7	5	5	7
	Organisationen	•	•	•	•		•	•	•	•		8	7	8	8
SO	Kanton	•	•			•	•		•	•	•	7	7	7	7
	Gemeinden						•			•	0	2	1	2	
	Organisationen	•	•	○	○	•	•	•	•	•	•	7	8	10	10
SZ	Kanton	•	•	•	•	•	•		•	•	•	6	8	7	9
	Gemeinden	•	•	•		•	•		•	•	•	8	8	8	8
	Organisationen	•	•	•	•		•	○		•	•	8	7	8	8
TG	Kanton	•	•	•	•		•	•	•	•	•	8	9	8	9
	Gemeinden	•	•	•		•	•		•	•	•	5	6	8	8
	Organisationen	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	4	2	10	10
TI	Kanton	•	•			•	•	•	•	•	•	8	8	8	8
	Gemeinden	•	•	•		•	•	•	•	•	•	8	8	3	9
	Organisationen	•	•	•	•	•		•		•		0	0	7	7
UR	Kanton	•	•	•	•		•		•	•	•	0	7	5	8
	Gemeinden		•			•	•		•	•		2	5	4	5
	Organisationen	•	•	•	•	•	•	○	•	•	•	1	7	10	10
VD	Kanton	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	10	10	10	10
	Gemeinden	•	•	•		•	•		•	•	•	8	8	8	8
	Organisationen	•	•	•	•	•		•	•	•	•	9	9	9	9
VS	Kanton	•	•	•	•		•	!	•	•	•	7	8	7	8
	Gemeinden	•	•				•	!		•		0	2	2	4
	Organisationen	•	•	•	•	•	•	!	•	•		2	2	8	8

		Total: Anzahl Kantone, in denen der Akteur involviert ist (pro Tätigkeitsfeld)										Total: Anzahl Kantone, in denen der Akteur involviert ist (pro Aktivitätstyp)			
Total 18 Kantone	Kantone	18	17	16	16	9	17	8	17	16	17	16	18	18	18
	Gemeinden	13	12	9	6	12	12	1	10	15	12	12	16	17	17
	öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden)	18	17	17	17	14	18	9	17	18	18	18	18	18	18
	Organisationen der Altershilfe	18	18	18	18	10	14	15	13	17	11	14	14	18	18

Legende: • =Akteur involviert ○=Organisationen der Altershilfe alleine involviert !=keine Akteure involviert

Organisationen=Organisationen der Altershilfe

Anmerkung: Darstellung ohne 8 Kantone, die keine verlässlichen Angaben zu den anderen Akteuren machen konnten (AG, BL, GR, LU, NE, SG, ZG, ZH)

1) Unter «operative Tätigkeiten» werden die Aktivitätstypen «Bedarfsplanung», «Auftragsvergabe», «Qualitätssicherung» sowie «Leistungserbringung» zusammengefasst

Quelle: Kantonsbefragung

Involviertheit der öffentlichen Hand

Die Übersicht zeigt, dass in den **Tätigkeitsfeldern 1, 6, 9 und 10** die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) in allen berücksichtigten 18 Kantonen involviert ist. In den **Tätigkeitsfeldern 2, 3, 4 und 8** ist dies in 17 Kantonen der Fall. Wenn Kantone und Gemeinden in diesen vier Tätigkeitsfeldern (TF) nicht selber aktiv sind (TF 2: OW, TF 3 und 4: SO, TF 8: AR), wird dies (zumindest teilweise) von Organisationen der Altershilfe übernommen.

In das **Tätigkeitsfeld 5** (Gemeinwesenarbeit) ist die öffentliche Hand in 14 der 18 Kantone involviert. Bei den übrigen 4 Kantonen nehmen nur im Kanton Wallis die Organisationen der Altershilfe eine ergänzende Rolle ein. In den anderen drei Kantonen (GE, JU, NW) wird das Tätigkeitsfeld offenbar nicht aktiv bearbeitet. Das **Tätigkeitsfeld 7** (Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal) wird von der öffentlichen Hand nur in 9 Kantonen aktiv bearbeitet. In den anderen 9 Kantonen sind in 6 Fällen Organisationen der Altershilfe involviert, in 3 Kantonen sind keine Akteure involviert.

Hinsichtlich der Aktivitätstypen zeigt sich, dass in allen 18 Kantonen die **öffentliche Hand in allen Aktivitätstypen involviert** ist, d.h. bei der Strategieentwicklung, bei der Finanzierung und bei den operativen Aktivitäten. Das gilt für die Kantonsebene und die Gemeinden fast in gleichem Masse. Einzig bei der Strategieentwicklung sind in 6 der 18 Kantone die Gemeinden offenbar nicht aktiv. Allerdings gibt es auch zwei Kantone (OW und UR), in denen der Kanton in der Strategieentwicklung nicht aktiv ist, die Gemeinden jedoch schon.

Insgesamt zeigt sich also für die 18 untersuchten Kantone eine **ziemlich umfassende Involviertheit der öffentlichen Hand mit deutlichen Leerstellen in der Gemeinwesenarbeit und bei der Weiterbildung von Assistenz- und Hilfspersonal**. Wir betonen hier aber nochmals, dass aus dieser ziemlich umfassenden Involviertheit nicht ohne weiteres Schlüsse darauf gezogen werden können, inwiefern die öffentliche Hand den Bedarf an Leistungen in der Altershilfe abdeckt. Dazu fehlen Angaben zu den angebotenen Mengen und den Preisen/Kosten der Dienstleistungen.

Involviertheit der Altershilfeorganisationen

Aus einer anderen Perspektive zeigt die Übersicht, **wie stark die Organisationen der Altershilfe in den Tätigkeitsfeldern involviert sind**. Insbesondere in den Tätigkeitsfeldern 1, 2, 3, 4, 7 und 9 sind sie in fast allen Kantonen aktiv – in der Regel gleichzeitig mit der öffentlichen Hand, teilweise gar als einzige Akteursgruppe. Auch in den weiteren Tätigkeitsfeldern (5, 6, 8, 10) sind sie in erheblichem Mass gleichzeitig mit den Kantonen involviert (in zwischen 10 und 14 Kantonen). Das heisst aber auch, dass in den übrigen Kantonen die öffentliche Hand diese vier Tätigkeitsfelder allein bearbeitet.

Bei den **operativen Aktivitäten** (operative Steuerung und Leistungserbringung) sind die Organisationen der Altershilfe in allen untersuchten Kantonen und in der Mehrheit der Tätigkeitsfelder beteiligt. Die Anzahl der Tätigkeitsfelder, in die die Organisationen der Altershilfe einbezogen sind, liegt in den einzelnen Kantonen zwischen 7 und 10, mit Ausnahme des Kantons Fribourg, wo sie nur bei 5 liegt.

Dass die Organisationen der Altershilfe im operativen Bereich stark involviert sind, entspricht sicher ihrer **typischen Rolle im Zusammenspiel von staatlichen und gemeinnützigen Akteuren**. Die Daten machen aber darüber hinaus auch deutlich, dass zumindest in einigen Kantonen (bspw. AR, BE, GL, NW, OW und UR) die Organisationen der Altershilfe in einem oder mehreren Tätigkeitsfeldern **auf der operativen Ebene alle Funktionen ohne gleichzeitige Aktivität von Kanton oder Gemeinden** übernehmen. D.h. die öffentliche Hand ist dort auch nicht in die Bedarfsplanung oder in die Qualitätssicherung involviert. Es zeigt sich zudem, dass die Organisationen der Altershilfe darüber hinaus vielfach

in die strategische Gestaltung der Alterspolitik der Kantone einwirken und sie teilweise finanziell mittragen. In vierzehn Kantonen sind sie **in der Strategieentwicklung involviert**. Ebenfalls in vierzehn Kantonen sind sie in gewissem Mass **an der Finanzierung der Angebote und Leistungen beteiligt**⁷.

4.1.4 Durch die Kantone (mit-)finanzierte Angebote

Die Kantone sind erwartungsgemäss oft über die Finanzierung in die verschiedenen Tätigkeitsfelder der Altershilfe involviert. Um ein genaueres Bild der durch die Kantone (mit-)finanzierten Angebote in der Altershilfe zu erhalten, werden die entsprechenden Angaben der Kantone aus der Online-Befragung in diesem Abschnitt dargestellt. Der Schwerpunkt der (Mit-)Finanzierung durch die Kantone liegt in den Tätigkeitsfeldern 1-4. Diese werden ausführlicher behandelt. Für die restlichen sechs Tätigkeitsfelder werden die wichtigsten Angebote zusammenfassend erwähnt.

In den meisten Fällen werden die Angebote von den kantonalen Organisationen der grossen gesamtschweizerischen Organisationen der Altershilfe (Pro Senectute, SRK, Alzheimer Schweiz), den kantonalen Spitexorganisationen oder anderen kantonalen/regionalen Organisationen bereitgestellt.

Im **Tätigkeitsfeld 1 «Assistenz und Unterstützung im Alltag»** beteiligen sich 21 Kantone finanziell. Die **Tabelle 12** zeigt eine Übersicht über die Angebotsbereiche, die das Tätigkeitsfeld 1 umfasst und die Anzahl der Kantone, die (mit-)finanzieren. Der Grossteil dieser Angebote wird von den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, SRK und Alzheimer Schweiz geleistet, aber auch regionale Organisationen und die Spitex sind in diesem Tätigkeitsfeld aktiv.

Tabelle 12: Von den Kantonen (mit-)finanzierte Angebote im Tätigkeitsfeld 1

Angebotsbereiche	Anzahl Kantone mit finanziertem Angebot
Betreuung und Begleitung im Alltag	7
Hauswirtschaftliche Hilfe	13
Administrative Hilfe	11
Transport	9
Wohnungsumgestaltung, Reparaturdienste	5
Entlastungsdienste für betreuende Angehörige	11
Andere / mehrere Bereiche	5

Quelle: Kantonsbefragung

Nur 7 Kantone finanzieren Angebote im Bereich «Betreuung und Begleitung im Alltag» mit. Dies liegt vermutlich u.a. daran, dass ein Teil der Kantone entsprechende Betreuungsleistungen einem anderen Angebotsbereich (z.B. Entlastungsdienste für betreuende Angehörige) zugeordnet hat. Die Angebote in diesem Bereich sind zum Beispiel Besuchsdienste oder betreutes Wohnen. Die tiefe Zahl mitfinanzierender Kantone verweist aber auch darauf, dass bei der Betreuung im Alltag ein Finanzierungsproblem besteht. Insbesondere bei intensivem Betreuungsbedarf stossen Haushalte schnell an finanzielle Grenzen (vgl. Stutz 2019).

13 Kantone beteiligen sich finanziell an Angeboten der «Hauswirtschaftlichen Hilfe» wie zum Beispiel Mahlzeitendienste oder hauswirtschaftliche Hilfe im Rahmen der spitalexternen Pflege. Diese hauswirtschaftliche Hilfe wird u.a. von Pro Senectute und von der Spitex geleistet. Auch bei der administrativen Hilfe, die von 11 Kantonen (mit-)finanziert wird, spielt Pro Senectute eine grosse Rolle: Fast alle der ge-

⁷ Nicht restlos klären lässt sich aufgrund der Angaben seitens der kantonalen Fachpersonen, ob hier ausschliesslich eine Mitfinanzierung aus eigenen Mitteln (Vermögen, Spenden) der Organisationen gemeint ist, oder ob auch Bundessubventionen mitgedacht wurden.

nannten Angebote werden von ihr geleistet. Angebote im Bereich «Transport» werden von 9 Kantonen mitfinanziert. Dabei handelt es sich fast ausschliesslich um Fahrdienste von Freiwilligen und Professionellen. In einem Kanton werden zusätzlich Seniorenmobilitätskurse finanziert, die auf die Benützung des öffentlichen Verkehrs fokussieren. In diesem Angebotsbereich spielen das Rote Kreuz und regionale Fahrdienste eine wichtige Rolle. In 5 Kantonen werden Angebote im Bereich «Wohnungsumgestaltung, Reparaturdienste» unterstützt. Dabei handelt es sich zum einen um Handwerkerdienste und zum anderen um Angebote zur Barrierefreiheit der Wohnungen. Diese Angebote werden von verschiedenen Anbietern geleistet, von Kantonalsektionen der gesamtschweizerischen Organisationen, Spitex und der öffentlichen Hand. «Entlastungsdienste für betreuende Angehörige» werden von 11 Kantonen mitfinanziert. Sie werden von verschiedenen nationalen und regionalen Organisationen angeboten. Einzelne Angebote dieses Bereichs fokussieren auf spezifische Zielgruppen wie z.B. Begleitung von schwerkranken und sterbenden Menschen.

23 Kantone finanzieren im Tätigkeitsfeld 2 «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten» Angebote. Zu diesem Tätigkeitsfeld gehört auch die Gesundheitsförderung. Die Angebote in diesem Tätigkeitsfeld werden hauptsächlich von den nationalen Organisationen angeboten, aber auch regionale Organisationen und die öffentliche Hand leisten viele der Angebote. Die **Tabelle 13** zeigt die Anzahl Kantone, die in den jeweiligen Angebotsbereichen Angebote (mit-)finanziert.

Tabelle 13: Von den Kantonen (mit-)finanzierte Angebote im Tätigkeitsfeld 2

Angebotsbereiche	Anzahl Kantone mit finanziertem Angebot
Kurse, Beratung, Informationsangebote	17
Niederschwellige Treffpunkte und Aktivitäten	15
Andere / mehrere Bereiche	5

Quelle: Kantonsbefragung

Mit 17 Kantonen finanzieren rund 2/3 aller Kantone Angebote im «Bereich Kurse, Beratung, Informationsangebote». Angebote in diesem Bereich sind Beratungsangebote, Bildungsangebote (z.B. Informatikkurse), Sturzpräventionskurse oder Angebote, die zum Beispiel im Rahmen von Veranstaltungen oder auf einer Internetplattform Informationen für ältere Menschen anbieten. Anbieter sind hier meistens wiederum die Kantonalsektionen der gesamtschweizerischen Organisationen, wobei Pro Senectute auch hier eine wichtige Rolle spielt. Im Bereich «Niederschwellige Treffpunkte und Aktivitäten» beteiligen sich 15 Kantone an der Finanzierung von Angeboten. Dabei werden viele Sport- und Bewegungsangebote unterstützt, aber auch Treffpunkte wie regelmässig stattfindende Cafés- oder Mittagstreffpunkte und Freizeitangebote wie Ausflüge. Viele dieser Angebote werden von den nationalen Organisationen organisiert, es gibt aber auch einige regionale Organisationen wie Vereine oder auch eine kantonale Fachstelle, die einen Cafétreffpunkt (BS) anbieten. Unter den Angeboten, die mehrere Bereiche betreffen, wurden zudem einige Programme zur Gesundheitsförderung im Alter genannt, in die diverse Anbieter einbezogen sind.

Auch im **Tätigkeitsfeld 3 «Sozialberatung»** ist mit 19 Kantonen ein grosser Teil der Kantone finanziell involviert. Die Angebote, die hier mitfinanziert werden, sind hauptsächlich Sozialberatungsstellen, die von Kantonalsektionen der gesamtschweizerischen Organisationen angeboten werden. Insgesamt sind zu einem kleinen Teil auch die Spitex, regionale Organisationen und die öffentliche Hand Anbieter. In der Westschweiz wird die Sozialberatung teilweise durch die sozialmedizinischen Zentren angeboten. In

der **Tabelle 14** ist die Anzahl Kantone ersichtlich, die in den einzelnen Angebotsbereichen Angebote mitfinanziert.

Tabelle 14: Von den Kantonen (mit-)finanzierte Angebote im Tätigkeitsfeld 3

Angebotsbereiche	Anzahl Kantone mit finanziertem Angebot
Sozialberatungsstellen	13
Aufsuchende Sozialberatung	3
Andere	3

Quelle: Kantonsbefragung

Die Sozialberatungsstellen, die von 13 Kantonen mitfinanziert werden, werden hauptsächlich von Pro Senectute angeboten. Angebote der aufsuchenden Sozialberatung werden nur von wenigen Kantonen mitfinanziert. Diese werden von sozialmedizinischen Zentren und der Pro Senectute angeboten. In einem Kanton gibt es zudem Angebote, die sich auf beide Bereiche beziehen und auch von verschiedenen Anbietern übernommen werden, hauptsächlich von der Spitex und den nationalen Organisationen.

Ebenfalls 19 Kantone beteiligen sich im **Tätigkeitsfeld 4 «Information, Austausch, Beratung und Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige»** an der Finanzierung von Angeboten. In welchen Bereichen dieses Tätigkeitsfeldes die Kantone Angebote finanzieren, zeigt die **Tabelle 15**. Diese Angebote werden hauptsächlich von den Kantonalsektionen der gesamtschweizerischen Organisationen und regionalen Organisationen durchgeführt, es existieren aber auch einige Angebote der öffentlichen Hand.

Tabelle 15: Von den Kantonen (mit-)finanzierte Angebote im Tätigkeitsfeld 4

Angebotsbereiche	Anzahl Kantone mit finanziertem Angebot
Angebote für Angehörige	13
Angebote für Freiwillige	10
Einsatzkoordination Freiwillige	5
Andere / mehrere Bereiche	11

Quelle: Kantonsbefragung

In dem Bereich «Angebote für Angehörige» finanziert die Hälfte der Kantone Angebote mit. Diese Angebote bieten Angehörigen hauptsächlich Informationen und Beratungen und werden grösstenteils von den nationalen Organisationen angeboten. Dabei spielen Pro Senectute und Alzheimer Schweiz eine wichtige Rolle. Aber auch regionale Organisationen und die öffentliche Hand übernehmen einige der Angebote. Die «Angebote für Freiwillige», die von 10 Kantonen finanziert werden, bieten Kurse, Beratung für Freiwillige und Förderung und Koordination der Freiwilligenarbeit. Angebote zur «Einsatzkoordination von Freiwilligen» werden von 5 Kantonen finanziert und fast ausschliesslich von den kantonalen Sektionen der gesamtschweizerischen Organisationen geleistet. Zudem existieren einige Angebote, die mehrere Bereiche betreffen und wiederum oft Beratung, Austausch und Kurse anbieten.

Im **Tätigkeitsfeld 5 «Gemeinwesenarbeit»** finanzieren nur 8 Kantone Angebote mit. Die Angebote sind sehr unterschiedlich. Es existieren Projekte für die Gemeindeentwicklung im Altersbereich (z.B. Altersfreundliche Gemeinden SO), konkrete Projekte (z.B. Glarus Süd sind wir) oder auch Projekte zur

Entwicklung von sorgenden Gemeinschaften (z.B. Projekt Caring Communities BE, Quartiers & Villages Solidaires VD).⁸

Mit 18 Kantonen finanziert ein grosser Teil der Kantone Angebote im **Tätigkeitsfeld 6 «Teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen»**. Dies sind Tages- und Nachtstrukturen und Strukturen, die Kurz- und Ferientaufenthalte anbieten. Diese werden in den meisten Fällen von den Alters- und Pflegeheimen angeboten. Wenige Tageszentren werden von Kantonalsektionen der gesamtschweizerischen Organisationen geführt.

8 Kantone beteiligen sich finanziell im **Tätigkeitsfeld 7 «Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal»**. In dem Bereich der «Lehrgänge mit Zertifikat» wird hauptsächlich der Lehrgang zum Pflegehelfer/in SRK genannt, der von 2 Kantonen mitfinanziert wird. Dazu gibt es noch einige «weitere Weiterbildungen und Kurse» von verschiedenen Anbietern; meistens sind dies regionale Organisationen.

Im **Tätigkeitsfeld 8 «Koordination»** finanzieren 14 Kantone verschiedene Angebote. Diese Angebote verteilen sich etwa gleichmässig auf die Bereiche «Koordination» und «Case Management». In dem Bereich «Koordination» sind dies oft Angebote der öffentlichen Hand, wie z.B. eine Koordinationsstelle für Altersfragen (BL). Im Bereich des «Case Management» sind alle Anbietergruppen involviert.

18 Kantone finanzieren im **Tätigkeitsfeld 9 «Information und Partizipation»** Angebote mit. Dieses Tätigkeitsfeld umfasst die Bereiche «Öffentlichkeitsarbeit», «Information», «Förderung der politischen Partizipation» und «Fachinformation». Die meisten dieser Angebote lassen sich allerdings nicht ausschliesslich einem Bereich zuordnen, sondern betreffen mehrere gleichzeitig. Die Angebote, die hier genannt werden, sind sehr unterschiedlich, von Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Demenz (BE) über Informationen zur Altershilfe (BS) und Gemeindeumfragen (SO) zu einem Tag der betreuenden Angehörigen (SZ). Die Angebote in diesem Tätigkeitsfeld werden grösstenteils von der öffentlichen Hand und den Kantonalsektionen der gesamtschweizerischen Organisationen angeboten.

Das **Tätigkeitsfeld 10 «Entwicklung»** umfasst die Bereiche «Projekte zu neuen Bedürfnissen und Problemstellungen, Optimierung von Angeboten» und die «Durchführung von Pilot- und Evaluationsprojekten». 16 Kantone sind in diesem Tätigkeitsfeld finanziell involviert. «Projekte zu neuen Bedürfnissen» konzentrieren sich teilweise auf bestimmte Zielgruppen (z.B. Migrant/innen leben gesund im Alter BE) oder Themen (z.B. Förderung von innovativen Projekten der integrierten Versorgung und des betreuten Wohnens inkl. Evaluation BL). Die Kantone finanzieren auch einige Pilot- und Evaluationsprojekte. Zu diesen Projekten gehören zum Beispiel Bewegungspatenschaften (SO) und das Projekt «Demenzfreundliche Gemeinde» (AG).

4.2 Steuerungspraxis

Die konkrete Steuerungspraxis in den Kantonen und die Rolle der jeweiligen Gemeinden wurde in den Workshops diskutiert und protokolliert. Wie sich zeigte, dienten diese Workshops insbesondere auch dem Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen und der Vernetzung. Die folgenden Abschnitte geben die wichtigsten Erkenntnisse über die Sichtweise der beteiligten Kantone und Gemeinden zur Steuerungspraxis wieder.

⁸ Für die restlichen sechs Tätigkeitsfelder werden die wichtigsten Angebote zusammenfassend und ohne Darstellung in Tabellen erwähnt.

4.2.1 Steuerungspraxis der Kantone

Die **Steuerungs- und damit auch Finanzierungspraxis** der Kantone folgt grundsätzlich den Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen. Wenn Ziele oder Strategiedokumente vorhanden sind, bestimmen diese hauptsächlich, welche Angebote und Leistungen der Kanton finanziert. Wo diese fehlen, setzen die rechtlichen Grundlagen den Rahmen. Innerhalb dieses Rahmens spielen die Organisationen der Altershilfe eine sehr wichtige Rolle bei der kantonalen Steuerung. Häufig wird mit den Organisationen zusammen entschieden, welche Leistungen angeboten werden. Begründet wird dieses Vorgehen damit, dass die Organisationen der Altershilfe aufgrund ihres Kontakts mit der Basis Kenntnisse über die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung haben, über welche die kantonalen Verantwortlichen weniger verfügen. Die nationalen Strategien übernehmen in den Kantonen die Funktion einer Impulsgebung und stossen oft kantonale Berichte, Analysen und Strategien an - im Altersbereich vor allem die Strategien zu Demenz und Palliative Care. Auch die Projektförderung von Gesundheitsförderung Schweiz mit den Kantonalen Aktionsprogrammen setzt wichtige Impulse. Von verschiedenen weiteren Seiten werden Aktivitäten der Kantonsverwaltungen im Altersbereich angestossen. Vorstösse im Parlament stehen oft am Anfang von Entwicklungen, ebenso die Fachstellen der kantonalen Verwaltung. In einigen Fällen kommen die Gemeinden mit Anliegen auf den Kanton zu, insbesondere wenn sie Leistungen finanziell nicht (mehr) abdecken können. Neben den grossen Altershilfeorganisationen nennen die Kantonsvertreter/innen auch weitere Akteure wie Freiwilligenorganisationen, die mit dem Kanton zusammenarbeiten und in die Steuerung involviert werden.

In der **Bedarfsplanung** orientieren sich die meisten Kantone stark an den Erfahrungswerten der Altershilfeorganisationen. Im Rahmen der Leistungsverträge, den dazugehörigen Reportings und Austauschsitzen findet die Abstimmung auf den Bedarf statt. Dazu wird jedoch auch bemerkt, dass diese Erfahrungswerte nur auf jenen Personen basieren, die durch die Altershilfeorganisationen erreicht werden können. In einigen Kantonen werden zudem Befragungen der Bevölkerung und der Institutionen durchgeführt. Diese finden in unterschiedlichen Rahmen statt. So gibt es zum Beispiel in Basel-Stadt alle 5 Jahre eine Seniorenbefragung, während sich der Kanton Freiburg auf Bevölkerungsbefragungen stützt, die die Gemeinden zur Bedürfniserhebung durchführen. Als weiteres Instrument der Bedarfsplanung werden Berichte und Planungen von unterschiedlichen Akteuren (z.B. Alterskommission VS) oder zu bestimmten Themen (z.B. regionale Planungen zu Tagesstrukturen NE) genutzt. Auch die nationalen Strategien werden beachtet und teilweise durch eigene kantonale Bedarfsanalysen ergänzt (z.B. zu Demenz AR). Als weitere Elemente der Bedarfsplanung werden Gesuche von Institutionen und Organisationen und Bedürfnisse, die sich in den Gemeinden zeigen, genannt. Der Kanton Jura versucht zudem über die neu geschaffenen «Réseaux d'Information et d'Orientation de la personne âgée (RIO)» die Bedürfnisse der Bevölkerung besser identifizieren zu können. Ein wichtiger Aspekt der Steuerung stellt aus der Sicht der Kantone auch die Überprüfung der Qualität der von den Anbietern erbrachten Leistungen dar. Dazu ist im Regelfall in den Leistungsverträgen ein Reporting vorgesehen. Zudem werden die Verträge periodisch (alle 1 bis 4 Jahre, je nach Kanton) neu verhandelt, was oft Gelegenheit zu einer Überprüfung gibt. Teilweise werden auch während der Vertragslaufzeit Qualitätskontrollen vorgenommen. Werden Mängel festgestellt, müssen die Leistungserbringer Massnahmen aufzeigen. Vor allem Projekte ausserhalb des regulären Leistungsangebots werden zudem in vielen Fällen einer Evaluation unterzogen.

In vielen Kantonen hat es in den letzten Jahren **Veränderungen** im Bereich der Altershilfe gegeben, oder es stehen in den nächsten Jahren solche an. Aufgrund der demografischen und gesellschaftlichen

Entwicklung erwarten die Kantone Mengenausweitungen und Angebotserweiterungen, die bewältigt werden müssen. In einigen Kantonen sind konkrete Entwicklungen im Gang oder absehbar, wie z.B. im Kanton Glarus, in dem mit dem geplanten Gesetz der Bereich Alter und Pflege von den Gemeinden zum Kanton verschoben werden soll, oder in den Kantonen St. Gallen und Basel, die eine Aktualisierung der Strategiedokumente für den Altersbereich planen. Im Kanton Solothurn ist vorgesehen, im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention zukünftig dem Altersbereich stärkeres Gewicht zu geben. Im Kanton Neuenburg laufen Projekte zu Tagesstrukturen, betreutem Wohnen, Unterstützung von Freiwilligen und Angehörigen und der Beratung von älteren Personen.

4.2.2 Die Rolle und Steuerungspraxis der Gemeinden

Die Aufgabenteilung in Abschnitt 3.4 und die Aktivitäten der Gemeinden in Abschnitt 4.1.3 zeigen die zentrale Rolle, welche die Gemeinden in vielen Kantonen im Bereich der Altershilfe einnehmen. Die folgenden Angaben zur Rolle und Steuerungspraxis der Gemeinden stammen aus dem Workshop «Kantone und Gemeinden Deutschschweiz» mit kantonalen Verantwortlichen und verschiedenen Gemeindevertreter/innen aus den Kantonen AG, BL, LU, SG, ZG und ZH. Es handelt sich um Kantone, in denen die Kantonebene nur in geringem Masse für die Altershilfe zuständig ist.

Über die Finanzierung sind die Gemeinden in diesen Kantonen in vielen Tätigkeitsfeldern involviert, teilweise zusätzlich auch in der Leistungserbringung. Im Tätigkeitsfeld 9 «Information und Partizipation» sind in allen sechs Kantonen die Gemeinden mindestens in einer dieser beiden Rollen tätig. Auch in den Tätigkeitsfeldern 1 «Assistenz und Unterstützung im Alltag», 3 «Sozialberatung», 6 «Teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen» und 8 «Koordination» sind in jeweils fünf dieser Kantone die Gemeinden in die Finanzierung und/oder Leistungserbringung involviert. Damit sind in den genannten Tätigkeitsfeldern die Gemeinden die wichtigeren Akteure in der Altershilfe als die Kantone.

Wenn **Strategiedokumente auf der Ebene der Gemeinden** vorhanden sind, dienen diese zur Steuerung der Angebote in der Altershilfe. Als teilweise in den Gemeinden vorhandene Dokumente werden Altersleitbilder, Alterskonzepte, Legislatur- und Jahresziele genannt. Zudem existieren teilweise Alterskommissionen oder eine Fachperson für den Bereich Alter, welche die Aktivitäten der Gemeinden im Altersbereich prägen. Umfassende Bedarfsanalysen und -planungen von Seiten der Gemeinden werden selten vorgenommen. Grundsätzlich wurde die Haltung in vielen Gemeinden als eher reaktiv beschrieben, das heisst, dass die Gemeindebehörden eher auf Bedürfnisse reagieren, die an sie herangetragen werden, als dass sie selbst gestaltend aktiv werden. Anregungen und Anliegen gelangen aus der Bevölkerung, von Fachstellen, aus den Gemeindeparlamenten und den Altershilfeorganisationen an die Gemeinden. Die Anregungen aus der Bevölkerung gelangen entweder direkt an die Gemeinden oder über partizipative Gremien wie Seniorenräte, Einwohnerräte und Seniorenforen. Je nach Anliegen wird dann ausgehend von einer Bedarfsanalyse und einem Mengengerüst entschieden, ob ein entsprechendes Angebot aufgebaut werden soll, oder bestehende Angebote und Strukturen dies übernehmen könnten. Bei konkreten Vorschlägen für ein Angebot wird abgeklärt, ob eine finanzielle Unterstützung der Gemeinde möglich ist. **Die Art und Weise des Vorgehens unterscheidet sich je nach Gemeindegrösse und Grad der Professionalisierung der Gemeindebehörden sehr stark zwischen den Gemeinden.** Insbesondere in den Stadtgemeinden sind die Prozesse und Abläufe stärker formalisiert.

Von den Vertretungen der Kantone und Gemeinden wurde allerdings betont, dass das **Engagement der einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich** sei. Dabei spielen offenbar verschiedene Faktoren zusammen. Die Anliegen und das Engagement aus der Bevölkerung sind wichtige Anstösse für ein En-

agement der Gemeinden. Zudem spielt dabei auch der Problemdruck eine grosse Rolle. Gemeinden, die einen höheren Anteil älterer Personen aufweisen, sind eher gezwungen sich mit dem Thema der Altershilfe auseinanderzusetzen. Oft stossen auch Infrastrukturthemen eine Auseinandersetzung mit der Altershilfe an, wenn z.B. die notwendige Sanierung eines Altersheims dazu führt, dass grundsätzliche Fragen zum Umgang mit dem Thema der Altershilfe ausgelöst werden. Von allen Seiten wird betont, dass das Engagement einer Gemeinde stark abhängig vom Engagement und Interesse der jeweils zuständigen Personen ist, insbesondere in kleineren Gemeinden und wenn kein Altersleitbild vorhanden ist. Zudem kann auch der organisatorische Aufbau der Gemeinde eine Rolle spielen, wenn die Zuständigkeiten teilweise unklar sind oder sehr unterschiedliche Ressorts zusammengefasst werden. So wurde als Beispiel eine Gemeinde mit dem Ressort «Finanzen, Jagd und Alterspolitik» genannt. Als weiterer wichtiger Faktor wird die Grösse der Gemeinden angesehen. Zum einen hat dies den bereits erwähnten Einfluss auf die Professionalisierung der Gemeindeverwaltung, zum anderen spielt aber auch eine andere Dynamik in der Parteistruktur. Dies bedeutet allerdings trotzdem nicht, dass kleinere Gemeinden grundsätzlich weniger aktiv sind als grössere Gemeinden, das Engagement findet aber eher auf eine andere Art und Weise statt (z.B. über Freiwilligenarbeit statt durch professionelle Leistungserbringer). Im Zusammenhang mit den Machtverhältnissen zwischen den Parteien beeinflusst natürlich zudem die Haltung des Gemeinderates und der Bevölkerung, ob und in welchen Bereichen die Gemeinde aktiv wird. Selbstverständlich spielen auch die verfügbaren finanziellen Ressourcen eine wichtige Rolle.

Koordination zwischen den Gemeinden findet in verschiedenen Gremien statt. Zum einen sind dies Strukturen, die spezifisch für das Alter sind, wie zum Beispiel eine Konferenz oder Forum Alter. Zum anderen erfolgt die Koordination aber auch oft über reguläre Strukturen wie eine Sozialvorsteherkonferenz oder eine Konferenz Gesundheit. Zusätzlich wird in den einen Kantonen auch auf der Ebene von Regionen oder Bezirken koordiniert oder zusammengearbeitet. Oft findet der Austausch auch informell oder bei der Zusammenarbeit an gemeinsamen Projekten statt. Im Kanton Aargau gibt es zudem einen Austausch der Gemeinden über den Kanton, da der Kanton Praxisbeispiele aus den Gemeinden an alle Gemeinden verbreitet.

Die **Koordination zwischen Gemeinden und Kanton** läuft vielerorts hauptsächlich über die gleichen Strukturen ab wie zwischen den Gemeinden, da der Kanton dort jeweils auch vertreten ist (zum Beispiel in einem Altersforum oder der Sozialvorsteherkonferenz). Zusätzlich findet auch Austausch zwischen der Kantonebene und Verbänden von Gemeinden statt, wie z.B. dem Verband Basellandschaftlicher Gemeinden VBLG oder der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten. In mehreren Kantonen wird der Grundsatz angewandt, dass die Kantonebene Angebote zu Koordination und Beratung macht, die Gemeinden aber für Unterstützung aktiv auf den Kanton zukommen müssen. Dies ist nicht immer in gewünschtem Ausmass der Fall, so dass die Koordination leidet. Als erschwerend für eine gelingende Koordination wird auch die Situation genannt, wenn die Zuständigkeiten für die Altershilfe auf Kantonebene auf zwei oder mehrere Direktionen des Kantons verteilt ist, wie dies im Kanton Zürich der Fall ist.

4.3 Koordination mit den Beiträgen des Bundes

In diesem Abschnitt wird kurz die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen erläutert und die Subventionen des Bundes im Bereich der Altershilfe beschrieben. Anschliessend wird aktuelle Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen in Bezug auf Beiträge an die Organisationen der Altershilfe vorgestellt und Möglichkeiten einer zukünftigen Zusammenarbeit besprochen.

4.3.1 Zuständigkeiten von Bund und Kantonen

Das Sozialwesen der Schweiz, und damit auch die Altershilfe, wird durch verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Bereich bestritten. In Bezug auf die öffentliche Hand sind alle drei staatlichen Ebenen involviert, die Gemeinden, die Kantone und der Bund. In Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen gelten das Subsidiaritätsprinzip und das föderalistische Prinzip (Engler 2015, 218). Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass eine höhere staatliche Ebene nur dann Aufgaben übernehmen darf und soll, wenn die tieferen staatlichen Ebenen dies nicht können (Art. 5a BV). Das Ziel ist dabei, dass die Verantwortung bei jenen mit der grössten Nähe zu den Betroffenen liegt und gleichzeitig Aufgaben an eine höhere Ebene weitergegeben werden können, wenn die kleineren Einheiten nicht dazu in der Lage sind. Das föderalistische Prinzip wiederum ermöglicht es den Kantonen und Gemeinden, dass sie unterschiedliche Aktivitäten wahrnehmen können.

Grundsätzlich sind die Aufgaben im Sozialwesen zwischen dem Bund und den Kantonen so aufgeteilt, dass der Bund für die Sozialversicherung verantwortlich ist, die Kantone und Gemeinden aber die Hauptakteure im Sozialwesen sind (Engler 2015, 222). Dies gilt auch für die Altershilfe. Der Bund ist zuständig für die AHV und übernimmt eine subsidiäre Rolle indem er unterstützt, die Kantone und Gemeinden aber sind die Hauptakteure. So heisst es in der Bundesverfassung:

Art. 112c BV, Betagten- und Behindertenhilfe

¹ Die Kantone sorgen für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause.

² Der Bund unterstützt gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Betagter und Behinderter. Zu diesem Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden.

Die Unterstützung des Bundes mit Mitteln aus der AHV ist in dem ursprünglichen politischen Willen begründet, dass die AHV neben den persönlichen finanziellen Beiträgen auch gewisse Dienstleistungen mitfinanzieren soll, um es den älteren Menschen zu ermöglichen, zu Hause zu leben.

4.3.2 Subventionen des Bundes im Bereich der Altershilfe

Diese Unterstützung des Bundes über die AHV wird im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHVG konkretisiert, indem vier Aufgabenbereiche genannt werden, in denen der Bund Finanzhilfen sprechen kann:

Art. 101^{bis} Beiträge zur Förderung der Altershilfe

¹ Die Versicherung kann gesamtschweizerisch tätigen gemeinnützigen privaten Institutionen Beiträge an die Personal- und Organisationskosten für die Durchführung folgender Aufgaben zugunsten Betagter gewähren:²

- a. Beratung, Betreuung und Beschäftigung;
- b. Kurse, die der Erhaltung oder Verbesserung der geistigen oder körperlichen Fähigkeiten, der Selbstsorge sowie der Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt dienen;
- c.³ Koordinations- und Entwicklungsaufgaben;
- d.⁴ Weiterbildung von Hilfspersonal.

² Die Beitragsgewährung erfolgt mittels Leistungsverträgen. Der Bundesrat bestimmt die Subventionskriterien und setzt die Höchstgrenzen der Beiträge fest. Er kann deren Ausrichtung von weiteren Voraussetzungen abhängig machen oder mit Auflagen verbinden. Das zuständige Bundesamt schliesst die Leistungsverträge ab und regelt die Berechnung der Beiträge sowie die Einzelheiten der Anspruchsvoraussetzungen.⁵

Die Beiträge des Bundes werden an nationale Organisationen ausgerichtet, die entweder selbst gesamtschweizerisch tätig sind oder flächendeckend über kantonale Organisationen verfügen. Wenn es kanto-

nale Organisationen gibt, schliessen die nationalen Organisationen mit ihren kantonalen Organisationen Verträge ab, damit diese die entsprechenden Leistungen erbringen. Gleichzeitig schliessen auch die Kantone und teilweise Gemeinden mit den kantonalen Organisationen Leistungsvereinbarungen ab. Dadurch ergibt sich ein komplexes System von Verträgen und Reportings (Präsentation des BSV, Vertiefungswshops, 2019).

Insgesamt vergibt der Bund Subventionen im Umfang von rund 70 Mio. Franken an die Altersorganisationen. Dazu kommen weitere rund 20 Mio. Fr. für Leistungen, welche die privaten Behindertenorganisationen (nach Art. 74 IVG) zugunsten von Betagten erbringen, die erst im AHV-Alter behinderungsspezifische Gebrechen erleiden. Die Ausrichtung der Finanzhilfen von insgesamt rund 90 Mio. Fr. erfolgt zu Lasten des Ausgleichsfonds der AHV. Die Gelder für die Altersorganisationen werden je nach den zu erfüllenden Aufgaben an Pro Senectute Schweiz, Schweizerisches Rotes Kreuz, Spitex Schweiz, Alzheimer Schweiz, Parkinson Schweiz, Curaviva, Schweizerischer Seniorenrat und Gerontologie CH ausgerichtet. Ein grosser Teil davon (27 Mio. Franken) fliesst in die Sozialberatung von Pro Senectute. Zudem erhalten die kantonalen Pro Senectute-Organisationen Beiträge (4.4 Mio. Franken) für die Koordination in den Kantonen (Netzwerke, Leitbilder, Informationsplattform infosenior.ch etc.). Dieser Betrag wird als Pauschale an Pro Senectute Schweiz bezahlt und anschliessend über einen Verteilschlüssel an die Kantone weitergegeben. Der Koordinationsauftrag an Pro Senectute basiert auf der Überlegung, dass Pro Senectute durch ihre Grösse und wichtige Position im Altersbereich auch eine gewisse Koordinationsfunktion übernehmen muss. Weitere subventionierte Leistungen sind das Alzheimer-Telefon, Parkinson-Telefon, Kurse, Bildung, Bewegung, Sekundärprävention, Entlastung und Unterstützung im Alltag durch Freiwillige, Gemeinwesenarbeit, Weiterbildung Hilfspersonal, Entwicklung von fachlichen Grundlagen, Vernetzung, Expertenfunktion und Koordinationsaufgaben organisationsintern und auf nationaler Ebene.

Nach einer Prüfung der Subventionsverträge durch die Eidgenössische Finanzkontrolle wurden 2017 einige Neuerungen in der Subventionspraxis des Bundes eingeführt. Auf der einen Seite gab es einige formale/organisatorische Änderungen. So wurde für Subventionsempfänger in Anlehnung an den ZEW-Standard eine Vermögensgrenze eingeführt. Nach dieser neuen Regelung werden Organisationen, deren Organisationskapital den Gesamtaufwand für mehr als 18 Monate deckt, die Subventionen entsprechend gekürzt. Zudem wurde das Kontraktmanagement verbessert. Auf der anderen Seite wurden auch inhaltliche Kriterien verändert, insbesondere betreffend den Subventionsvertrag mit Pro Senectute. So gilt nun als allgemeiner Grundsatz, dass der Fokus auf vulnerablen Zielgruppen liegt. Zudem liegt der Finanzierungsanteil des Bundes bei maximal 50% der Aufwendungen. Im Fall von Pro Senectute führte dies dazu, dass Services und Kurse von Pro Senectute auf vulnerable Personen ausgerichtet werden und der Finanzierungsanteil des Bundes an den Sozialberatungen bis 2022 von zuvor 70% auf 50% der Aufwendungen sinken soll. Dadurch muss Pro Senectute neue Finanzierungsquellen finden.

4.3.3 Koordination der kantonalen Finanzierung mit den Subventionen des Bundes

Wie im Abschnitt 4.1.4 beschrieben, finanzieren die Kantone oftmals Angebote, die von den gesamtschweizerisch tätigen Altershilfeorganisationen und ihren kantonalen Organisationen geleistet werden. Dabei handelt es sich auch oft um Leistungen, die durch die Bundessubventionen ebenfalls unterstützt werden. Zum Beispiel betrifft dies die Sozialberatung von Pro Senectute, die spezifisch vom Bund subventioniert wird und an der in 19 Kantonen der Kanton ebenfalls in die Finanzierung involviert ist. Um ein genaueres Bild der Subventionspraxis der Kantone zu erhalten, wurden in den Workshops die Kan-

tone und Gemeinden gefragt, ob sie ihre eigenen Subventionen an die Altersorganisationen mit den Subventionen des Bundes abstimmen. Die Onlinebefragung hatte ergeben, dass der Wissensstand zu den Bundessubventionen in den Kantonen sehr unterschiedlich ist. Deshalb wurde den kantonalen Fachpersonen vorgängig zu den Workshops ein Informationsblatt zu den Subventionen nach Art. 101^{bis} AHVG zugesandt.

In den Workshops hat sich gezeigt, dass nur ein Teil der Kantone ihre Subventionen bewusst mit jenen des Bundes koordiniert. Die Kantone verfolgen dabei unterschiedliche Strategien. Im Kanton Bern beispielsweise finanziert der Kanton bei grossen Verträgen nur da Leistungen, wo der Bund nicht subventioniert. Damit soll unter anderem erreicht werden, dass es keine Überlappungen im Controlling gibt. Im Kanton Basel-Landschaft finanziert der Kanton grundsätzlich wenig, da die Hauptverantwortung bei den Gemeinden liegt. Bei der Finanzierung stimmt er sich aber mit den Bundessubventionen ab und finanziert spezifische ergänzende kantonale Leistungen. Auch der Kanton Basel-Stadt berücksichtigt die Schwerpunkte des Bundes, ergänzt punktuell und finanziert teilweise auch Leistungen für eine breitere Anspruchsgruppe (nicht nur vulnerable Personen). Es gibt auch Kantone, in denen die Gemeinden sich an den Bundessubventionen orientieren. So gibt es zum Beispiel im Kanton Zug einen Leistungsvertrag fast aller Gemeinden mit Pro Senectute, der abgestimmt ist auf die Beiträge des Bundes. Im Gegensatz zum Kanton Bern, der nur Leistungen finanziert, die der Bund nicht subventioniert, bezahlen die Gemeinden dabei auch weitere Beiträge für vom Bund subventionierte Leistungen. Die Gemeinden im Kanton Zürich stimmen insofern ihre Subventionen ab, als sie die Beiträge des Bundes anrechnen, wenn sie für Pro Senectute eine Betriebs- oder Defizitgarantie sprechen.

In vielen Kantonen wird die Subventionspraxis des Kantons hauptsächlich durch die kantonalen Strategien und Ziele geprägt, unabhängig von einer Abstimmung mit dem Bund. Die Kantone legen fest, welche Leistungen sie als wichtig erachten und subventionieren diese. Inwieweit sich diese Schwerpunktsetzung implizit an der Subventionstätigkeit des Bundes orientiert, wurde nicht diskutiert. Wie u.a. im Abschnitt 4.2.1 beschrieben, spielen die privaten Altersorganisationen eine wichtige Rolle in der Steuerungspraxis der Kantone, und es ist davon auszugehen, dass sie dabei ihr Wissen um die mit Bundesgeldern mitfinanzierten Leistungen einbringen. Möglicherweise erfolgt auf diesem Weg, der den kantonalen Fachpersonen nicht immer präsent sein muss, eine indirekte Abstimmung mit den Bundessubventionen.

Als Folge der Änderung der Bundessubventionen (Limitierung auf 50%, Fokus auf vulnerable Gruppen) kam in vielen Kantonen die Frage auf, ob die Kantone die fehlenden Beiträge ganz oder teilweise übernehmen sollten. Grundsätzlich wurde dies in vielen Kantonen eher abgelehnt. Wenn Leistungen bereits in den Programmen des Kantons vorgesehen sind oder vom Kanton als zentral angesehen werden, wurde in einigen Kantonen das Engagement des Kantons etwas ausgebaut. An einigen Orten kam es aber auch zu einem Leistungsabbau. Durch die Reaktion auf die geänderte Subventionspraxis des Bundes ist es so in einigen Kantonen zu einer Anpassung an die Bundessubventionen gekommen.

4.3.4 Beurteilung der Subventionspraxis des Bundes aus Sicht der Kantone

Die Prioritätensetzung der Subventionspraxis des Bundes war einigen Vertretungen der Kantone nicht im Detail bekannt, wird grundsätzlich aber als nachvollziehbar eingeschätzt. Dies betrifft zum einen die Fokussierung auf bestimmte Leistungen aufgrund beschränkter Mittel und zum anderen auch die gewählten Schwerpunkte. In Bezug auf vulnerable Zielgruppen wird angemerkt, dass es schwierig ist,

diese Gruppen zu identifizieren und zu erreichen und dass gleichzeitig der soziale Aspekt und die kritische Masse bei Kursen fehlen. Dass Freiwilligenarbeit mit Bundessubventionen unterstützt wird, wird zum einen als sehr positiv bewertet, da sie als wichtiger Teil der Altershilfe betrachtet wird. Auf der anderen Seite wird aber auch kritisiert, dass die Freiwilligenarbeit teilweise zu stark strukturiert wird und falls ein Angebot der Freiwilligenarbeit professionalisiert wird, die Finanzierung wiederum auf die Kantone und Gemeinden fällt. Der Koordinationsauftrag an die kantonalen Pro Senectute-Organisationen wiederum wird teilweise kritisch betrachtet, da es auch die Meinung gibt, die Koordination solle bei den Kantonen bleiben.

Die Koordinationstätigkeit der kantonalen Pro Senectute-Organisationen wurde an den Workshops ausdrücklich angesprochen. In einigen Gemeinden wird dies wahrgenommen, doch für viele Kantone und Gemeinden ist diese Rolle der kantonalen Pro Senectute-Organisationen wenig sichtbar. Gleichzeitig wird von verschiedener Seite die Meinung geäußert, dass die Koordination eine Aufgabe der öffentlichen Hand und nicht einer privaten Organisation sei. Die Internetplattform infosenior.ch⁹, die von Pro Senectute betrieben wird, wird eher kritisch beurteilt.

4.3.5 Bereitschaft für eine zukünftige Zusammenarbeit/Abstimmung

Auch das Interesse der Kantone und Gemeinden an einer Möglichkeit, Einfluss auf die Subventionsverträge des BSV mit den nationalen Altershilfeorganisationen zu nehmen, wurde an den Workshops diskutiert. Eine solche Einflussnahme und ein Austausch wird grundsätzlich begrüßt. Von der Seite der Kantone wird ein Informationsgewinn, ein Austausch zu gemeinsamen Zielen, eine Möglichkeit zur Vorbereitung auf die Zukunft und die Einflussnahme auf Definitionen erhofft. Dadurch würde den Kantonen wieder die Möglichkeit gegeben, sich anzupassen und abzustimmen. Zudem ist für einige Kantone die aktuelle Vertragslage zu Subventionen unklar. Wie bereits im Kapitel 3.4 beschrieben, sind allerdings in einigen Kantonen die Gemeinden zuständig für die Altershilfe und auch das Know-how und der Grossteil der Finanzierung liegt bei den Gemeinden. In diesen Fällen müssten die Absprachen hauptsächlich mit den Gemeinden stattfinden.

Es stellt sich zudem die Frage, über wen eine zukünftige Zusammenarbeit laufen würde. In den Workshops gab es tendenziell die Meinung, dass dies eher über die Politik, vor allem die zuständigen Regierungsmitglieder, als über die Verwaltung laufen soll. Insbesondere bei inhaltlichen Fragen und Grundsatzentscheidungen soll die Politik Ansprechpartner sein. Als Möglichkeit werden dabei die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK genannt. Wenn es um die Formulierung und Ausgestaltung geht, werden jedoch eher die kantonalen Verwaltungen als Ansprechpersonen gesehen.

Als Möglichkeit für Ansprechpartner auf Gemeindeebene wurden die kantonalen Verbände der Gemeinden genannt. Zudem gibt es auch innerhalb der Kantone Informationskanäle von dem Kanton zu den Gemeinden, die genutzt werden könnten. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der kantonalen Verwaltung kann dies in einigen Kantonen allerdings einen gewissen Koordinationsaufwand bedeuten. Grundsätzlich wird von der Seite der Gemeinden aber betont, dass ihnen hauptsächlich wichtig ist, dass die Informationen des Bundes bis zu den Gemeinden kommen, unabhängig von dem Kanal.

⁹ Die Plattform infosenior.ch bietet ein Verzeichnis von Angeboten, Veranstaltungen und Dienstleistungen im Altersbereich und ist für Seniorinnen und Senioren, Angehörige und Fachpersonen bestimmt.

Auch unabhängig von den konkreten Verträgen besteht ein Interesse der Kantone an einer Zusammenarbeit mit dem BSV und den anderen Kantonen, ebenso an einem Überblick über die Ausgestaltung der Altershilfe in den anderen Kantonen. Auch eine Aktualisierung der Informationen über die Kantone würde begrüsst werden. Eine jährliche Aktualisierung wird aber nicht als zweckmässig erachtet, sondern zum Beispiel ein 5-Jahres-Zyklus. Von den Kantonen wird ein Rhythmus gewünscht, der zum Beispiel am Zyklus der Neuverhandlung der Leistungsverträge orientiert ist, damit die Informationen auch genutzt werden können. Von Seiten der Gemeinden wird betont, dass es wichtig sei, dass die Informationen in kompakter Form zur Verfügung stehen und bis zu den Gemeinden gelangen.

4.4 Herausforderungen im Bereich Altershilfe und Lösungsansätze aus Sicht der Kantone

Im folgenden Kapitel werden die zentralen Herausforderungen vorgestellt, die sich laut den Kantonen im Bereich der Altershilfe stellen und Lösungsansätze aufgezeigt, welche von den Kantonen verfolgt werden.

Zentrale Herausforderungen

Von der Mehrheit der Kantone wurde die **Finanzierung** als wichtige Herausforderung genannt. Dabei geht es um verschiedene Aspekte der Finanzierung. Zum einen wird die Finanzierung in Bezug auf den wachsenden Bedarf an Altershilfe aufgrund des demografischen Wandels als Herausforderung betrachtet. Als weiterer Aspekt der Finanzierung wird auch das Bereitstellen von bezahlbaren Angeboten angesehen; dies insbesondere auch in Bezug auf Zugangsgerechtigkeit und die Vermeidung von Altersarmut. Zudem wurde auch die Verteilung der Kosten zwischen den verschiedenen Akteuren der öffentlichen Hand als Herausforderung angesprochen.

Die **Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen** wurde von vielen Kantonen als Herausforderung genannt. Darunter werden verschiedene Aspekte zusammengefasst. Zum einen wird beobachtet, dass ältere Menschen vermehrt sozial isoliert leben und über keine sozialen Netze verfügen. In der Folge muss die öffentliche Hand mehr Aufgaben übernehmen, die früher von Angehörigen oder durch die sozialen Netzwerke geleistet wurden. Ein weiterer herausfordernder Aspekt gesellschaftlicher Veränderung stellt die zunehmende Diversität der Bevölkerung dar, die mit heterogenen Bedürfnissen einhergeht. Dazu gehört auch, dass der Anteil Personen mit Migrationshintergrund im Alter zunimmt. Zudem wird heute zunehmend das Alter als eigenständige Lebensphase betrachtet, in der die Autonomie und Selbstbestimmung von älteren Personen soweit wie möglich erhalten werden sollen. Diese Veränderungen führen insgesamt dazu, dass vermehrt Angebote benötigt werden, die auf die diversen Bedürfnisse der älteren Bevölkerung eingehen.

Lösungsansätze

Um die beschriebenen Herausforderungen anzugehen, werden in den einzelnen Kantonen verschiedene Ansätze verfolgt und Massnahmen ergriffen. Zum Teil handelt es sich dabei konkrete inhaltliche Angebote, zum Teil aber auch Anstrengungen im Bereich der Koordination und Abstimmung.

Ein Aspekt ist dabei, sich direkt mit der **Finanzierung** der Altershilfe zu beschäftigen. In einigen Kantonen wird dazu versucht, das Thema Altershilfe auf die politische Agenda zu bringen und die Regierung und auch die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren. In einem Kanton wurden bspw. auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen so angepasst, dass es dem Kanton und den Gemeinden möglich wurde, Angebote der Altershilfe zu finanzieren. Als weitere Möglichkeit werden alternative Finanzie-

rungsquellen geprüft wie kantonale Zuschüsse zu den Ergänzungsleistungen der AHV oder es wird versucht, Kosten der Altershilfe über die öffentliche Krankenversicherung abzurechnen.

Als Hauptmassnahme wird jedoch versucht, die Angebote so anzupassen, dass sie dem erweiterten und veränderten Bedarf gerecht werden können und gleichzeitig die Kosten berücksichtigt werden. Es wird versucht, eine **Effizienz- und Qualitätssteigerung in der kantonalen Altershilfe** zu erreichen. Dazu werden genauere Informationen benötigt als heute verfügbar sind. Es wird bspw. mittels Monitorings mit präzisen Indikatoren versucht, den Informationsstand zu verbessern. Konkret werden auch Versorgungsplanungen durchgeführt und regelmässig überprüft. Auch präzis definierte Anforderungen an die Leistungserbringer, wie z.B. Qualitätskriterien sollen einen Beitrag leisten. Eine bessere Strukturierung der Versorgungsnetzwerke und stärkere Vernetzung der bestehenden Angebote werden als Massnahmen ins Auge gefasst.

Um stärker auf die zunehmende soziale Isolation zu reagieren, werden Projekte lanciert, die den **gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken** sollen, wie zum Beispiel die «quartiers solidaires», die im Kanton Waadt mit einer Anschubfinanzierung unterstützt werden. Zudem werden Projekte im Wohnungsbau erwähnt, die ältere Personen und Studenten zusammenbringen. Spezifisch auf den Aspekt der Betreuung ausgerichtet, gibt es Projekte im Bereich von «Caring Communities». Im Kanton Basel-Stadt wurde bspw. eine App entwickelt, über die sich Personen melden können, wenn es ihnen nicht gut geht und sie der Unterstützung bedürfen.

Mehrere Kantone ergreifen Massnahmen für den **Erhalt und Ausbau der Leistungen von Angehörigen und Freiwilligen**. Mit der Förderung von Projekten und Beiträgen wird die Freiwilligenarbeit unterstützt. Die Kantone bieten bspw. Hilfe an, um eine Trägerschaft für ein bestimmtes Projekt zu finden oder finanzieren Coachings für Freiwillige. Auch zur Entlastung von betreuenden Angehörigen werden verschiedene Massnahmen ergriffen, wie Pauschalentschädigungen, Direktzahlungen, Erweiterungen der Leistungen von Tagesstrukturen oder die Finanzierungen von Kursen für betreuende Angehörige.

Als weiterer Lösungsansatz wird versucht, die **strategische Planung und Zusammenarbeit zu verstärken**. Dadurch soll die Angebotskoordination verbessert und Kräfte gebündelt werden. Einige Kantone entwickeln neue oder aktualisierte Leitbilder, Strategien oder Planungen im Altersbereich. Damit wird auch versucht, die öffentlichen Politikbereiche aufeinander abzustimmen. Die Zusammenarbeit mit Fachorganisationen wird durch aktive Vernetzung gefördert. Zum anderen wird aber auch versucht, die Abstimmung zwischen Kanton und Gemeinden zu verbessern. Für eine Verbesserung der Planung auf Ebene der Gemeinden wurde bspw. von der Fachhochschule St. Gallen und mehreren Kantonen und Gemeinden aus der Ostschweiz das Projekt «who cares» entwickelt, das den Gemeinden verschiedene «care visions» präsentiert.

4.5 Exkurs: Die Sichtweise von zwei Experten im Bereich der Alterspolitik

Wie in der Einleitung dargelegt, beruht die Studie hauptsächlich auf Informationen, die von öffentlichen Stellen der Kantone bereitgestellt wurden (in einen Workshop waren zudem auch Gemeindevertreter/innen einbezogen). Um diese Perspektiven zu ergänzen, wurden zusätzlich zwei leitfadengesetzte Interviews mit den folgenden beiden Experten geführt:

- Herrn Alain Huber, dem Direktor von Pro Senectute Schweiz und
- Herr Simon Stocker, dem Präsidenten des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte

Im Zentrum der beiden Expertengespräche standen einerseits die Rolle der privaten Altershilfeorganisationen, andererseits – mit Blick in die Zukunft – die Herausforderungen und der Handlungsbedarf im Bereich der Altershilfe. Weil sich die Interviews methodisch erheblich von den anderen Informationsquellen der Studie unterscheiden, wurde entschieden, sie nicht systematisch in die übrigen Berichtsteile einzuarbeiten, sondern in separaten und in sich geschlossenen Kapiteln zu präsentieren.

Interview mit Herrn Alain Huber, Direktor von Pro Senectute Schweiz

Die Rolle von Pro Senectute und anderer Altershilfeorganisationen

Die **Schwerpunktsetzung** von Pro Senectute liegt auf den Bereichen der Assistenz und Unterstützung im Alltag sowie der auf ältere Menschen spezialisierten Sozialberatung. Zusätzlich – jedoch etwas weniger stark – ist Pro Senectute im Bereich der Angebote für betreuende Angehörige sowie der Gemeinwesenarbeit tätig. Das Engagement im Bereich der externen Entlastung (Tagesheime, Nachtstrukturen, Kurzferien) variiert stark nach Kanton. Wie der Direktor von Pro Senectute Schweiz, Alain Huber, im Expertengespräch ausführt, bieten die Pro Senectute-Organisationen (PSO) der Kantone Tessin und Genf beispielsweise Tagesstrukturen an, während andere PSO hier nicht aktiv sind. Auch in der Koordination von Angeboten im Bereich der Unterstützung zu Hause für ältere Menschen, der Sensibilisierung der Bevölkerung für Anliegen der älteren Menschen und in der Entwicklung von Angeboten ist Pro Senectute tätig.

Pro Senectute versucht zudem, auf der nationalen und kantonalen Ebene **Entwicklungen in der Altershilfe** anzustossen. Pro Senectute Schweiz vernetzt und propagiert Innovationen in den kantonalen Organisationen, indem sie bspw. Best Practices auf Austauschplattformen für verschiedenste Tätigkeitsbereiche präsentiert. Auf diese Weise wurden das Beispiel der «regionalen Drehscheiben für Altersfragen» aus dem Kanton Luzern den anderen Geschäftsleitungen vorgestellt. Zudem werden innovative Projektkonzepte übersetzt, sodass auch andere Sprachregionen davon profitieren können. So wurde beispielsweise das Konzept der «quartiers solidaires», das im Kanton Waadt entstanden ist, auf Deutsch übersetzt und in der deutschsprachigen Schweiz vorgestellt. Daraus folgten angepasste Versionen in Zürich und Schaffhausen. Anhand von Plattformen und Best Practices versucht Pro Senectute Schweiz das neuste Wissen allen Organisationen zur Verfügung zu stellen.

Die kantonalen Pro Senectute-Organisationen werden regelmässig **von der öffentlichen Hand um Unterstützung und eine Expertensicht angefragt**. Darunter fallen beispielsweise häufig die Erstellung eines Altersleitbildes oder andere Analysen. Darüber hinaus gibt es Kantone wie z.B. Fribourg, welcher ein Gesetz in diesem Bereich verabschiedete und deshalb eng mit der Pro Senectute zusammengearbeitet hat.

Pro Senectute ist in der **Vernetzung und Koordination innerhalb der Kantone** tätig. So bspw. mit den bereits erwähnten «regionalen Drehscheiben für Altersfragen» im Kanton Luzern. Weitere Beispiele sind die Kantone St. Gallen und Genf sowie die Innerschweiz, wo gemeinsame Strategien der PSO und anderer Organisationen der Altershilfe formuliert wurden. Auch anderswo sorgen die verschiedenen Organisationen der Altershilfe soweit als möglich dafür, dass gleiche Leistungen nicht von mehreren Seiten angeboten werden. So wird beispielsweise der Fahrdienst in einigen Gemeinden vom Roten Kreuz angeboten und in anderen von der Pro Senectute, Ähnliches gilt für den Mahlzeitendienst. Welche Organisation in der Gemeinde oder im Kanton jeweils die Dienstleistung anbietet, ist oft historisch bedingt. Wie Alain Huber erläutert, können Angebotsüberschneidungen aber nicht immer vermieden werden. Die Non-Profit-Organisationen befinden sich auf einem Markt und müssen sich dort in der Konkurrenz mit anderen Anbietern behaupten. Dies sei zwar durchaus positiv, gebe den Senior/innen Wahlmöglichkeiten und ermögliche damit Selbstbestimmung. Ausserdem beeinflusse die Konkurrenz die Qualität der Angebote günstig. . Aber auf der anderen Seite führe die Konkurrenzsituation auch dazu, dass die Organisationen gut rentierende Leistungen anbieten, um damit andere, weniger ertragreiche Leistungsbereiche querzufinanzieren. Weil andere Organisationen dieselben Leistungen aus genau demselben Grund im Portfolio führten, würden sich daraus Angebotsüberschneidungen ergeben.

Die wichtigsten **Kooperationspartner** von Pro Senectute betreffend Dienstleistungen sind das SRK, Spitex und Alzheimer Schweiz sowie die kantonalen Sektionen. Mit letzteren ist die Zusammenarbeit in einigen Kantonen z.T. so eng, dass die Pro Senectute die Geschäftsstelle von Alzheimer führt. Da Pro Senectute eher als Generalist agiert, arbeitet sie auch eng mit den Spezialisten zusammen, die sich mit alterstypischen Krankheiten beschäftigen, wie beispielsweise der Rheumaliga oder pro audito. Die Berater/innen in den PSO können ihre Kunden entsprechend an diese Spezialisten verweisen. Auch mit dem Heimverband Curaviva oder mit der Gesundheitsförderung Schweiz arbeitet Pro Senectute zusammen. Im Bereich der Sozialberatung und der finanziellen Unterstützung von Senior/innen arbeitet Pro Senectute mit allen relevanten Partnern zusammen.

Herausforderungen und Handlungsbedarf in der Alterspolitik

Alain Huber äussert sich im Expertengespräch zuversichtlich: Die **Altersvorsorge sei grundsätzlich in der Schweiz gut ausgestaltet** und bei allen Akteuren sei ein Bewusstsein für die anstehenden Aufgaben vorhanden. Alle beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure würden ihr Bestes geben, was eine sehr gute Voraussetzung sei, um die Zukunft zu planen. Gemäss der Einschätzung Hubers werden **die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre entscheidend sein**: «Spätestens wenn der 64er-Jahrgang in Pension geht – der letzte Jahrgang vor dem Pillenknick –, müssen wir als Gesellschaft bereit sein und auf die neue demografische Situation reagiert haben.» Das Thema der finanziellen Absicherung werde ebenfalls noch grösseres Gewicht erhalten, denn im Falle sinkender Renten drohe die Gefahr, dass in Zukunft wesentlich mehr ältere Personen in Armut leben müssen und sich die notwendige Unterstützung und Betreuung zu Hause nicht leisten können. Auch bei Pro Senectute setze man sich stark mit der Zukunft auseinander. Aus diesem Grund pflege Pro Senectute – nebst der Kooperation mit dem Bund – intensiven Kontakt mit den Kantonen und Gemeinden und stosse dort auf viel positives Echo.

Die Frage, wie man mit der **demografischen Entwicklung und der zukünftigen Finanzierung des Altersbereichs** umgeht und wer dabei welche Aufgaben übernimmt, ist Alain Huber zufolge ein gesellschaftliches Thema. Um diese Frage zu lösen, müssten die wichtigsten Akteure zusammenkommen und über Lösungsmöglichkeiten diskutieren. Pro Senectute sei bereits auf ihrer Ebene aktiv und tausche sich

mit grösseren Organisationen wie SRK, Curaviva etc. aus. Sie plane die Aktivitäten im Bereich der Koordination und des Austausches in Zukunft auszubauen.

Pro Senectute Schweiz versucht ihre kantonalen Organisationen zukünftig vor allem in der **Gemeinwesenarbeit** zu unterstützen und zu fördern. Dahinter steht die Überzeugung, dass diese das Potential besitzt, in Zukunft grosse Entlastung zu bringen und mit den Folgen der Veränderung der Demografie umzugehen. Wie man im Dachverband feststellt, haben in den letzten Jahren immer mehr kantonale Pro Senectute-Organisationen (PSO) Projekte in diesem Bereich durchgeführt. Was in der Zukunft für Pro Senectute ebenfalls wichtig sein wird, ist die Assistenz und Unterstützung im Alltag und der Bereich des Sozialen. Alain Huber stellt fest: **«Während sich der Diskurs in der Politik und in den Medien oftmals rund um die Gesundheit bewegt, kommt der soziale und betreuerische Aspekt zu kurz, wird gar nicht erwähnt oder es sind keine Finanzen dafür vorhanden.»** Dies wäre jedoch aus Sicht von Pro Senectute sehr wichtig: **«Denn im sozialen Bereich sind die Leistungen teilweise rationiert.** Die Fachleute in den PSO wissen, was gebraucht wird oder Sinn machen würde, insbesondere im Bereich der Prävention und der sozialen Teilhabe bzw. Mitwirkung. Ein Beispiel für eine Rationierung sind die sehr niederschweligen Kurse, Treffen und Gruppenaktivitäten, die Pro Senectute anbietet. Die Nachfrage ist dort teilweise höher, als das Angebot, das finanziert werden kann.»

Eine weitere Lücke in der Versorgung ortet Alain Huber bei denjenigen Personen, die möglicherweise Unterstützung benötigen, die aber nicht erreicht werden und nirgends auftauchen. Dabei handelt es sich z.B. um **Menschen mit Migrationshintergrund oder besonders vulnerable Gruppen**, die alleine zu Hause leben. Hier stelle sich die schwierige Frage, wie man diese Personen überhaupt erreichen könne. Bei einem Teil der Betroffenen verhindere ihre Isolation eine Inanspruchnahme von Leistungen. Mit aufsuchender sozialer Arbeit können diese älteren Menschen zumindest teilweise angesprochen werden, wofür jedoch kaum finanzielle Mittel vorhanden seien.

Beim Subventionsvertrag mit dem Bund sieht Pro Senectute Verbesserungsmöglichkeiten. Mit dem neuen Vertrag und seinem verstärkten Fokus auf Überprüfung der finanzierten Aktivitäten bereite das Controlling heute sehr hohen Aufwand – sowohl betreffend die personellen Ressourcen wie auch die Finanzierung. Dieses Mass an Controlling und die dadurch verursachten Kosten erachtet der Geschäftsführer von Pro Senectute Schweiz als zu hoch. Die mit dem neuen Vertrag einhergehenden Auflagen und Formalisierungen würden in den PSO Kräfte binden, die besser eingesetzt wären, wenn man sie zur Entwicklung neuer Ideen für die Zukunft nutzen würde.

Pro Senectute ist es ein grosses Anliegen, dass die **Sozialberatung für die ältere Bevölkerung** in der ganzen Schweiz weiterhin flächendeckend und möglichst einheitlich angeboten wird. Bisher finanzierte der Bund durchschnittlich 70% der mit der Sozialberatung verbundenen Aufwendungen, die restlichen 30% wurden von Pro Senectute anderweitig organisiert. Die neu erfolgte Festlegung des Finanzierungsanteils Bund auf 50% der anfallenden Aufwendungen mache die Finanzierung sehr schwierig. Pro Senectute sieht Bund, Kantone und Gemeinden in der Verantwortung, gemeinsam Lösungen für die Finanzierung der Sozialberatung zu finden.

Gemäss der Einschätzung von Alain Huber wäre es hinsichtlich der Finanzierung insgesamt besser, wenn die Gesamtkosten ausschlaggebend wären, anstatt in «Kassen» zu denken. Als Beispiel nennt er die Chance, im Gesundheitsbereich Kosten zu sparen, wenn man im sozialen Bereich Hausbesuche oder andere günstige Unterstützungsleistungen stärker staatlich finanzieren würde.

Interview mit Herrn Simon Stocker, Präsident des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte

Die Rolle der Altershilfeorganisationen in den Städten und Kantonen

Die Organisationen der Altershilfe nehmen in den Städten und Kantonen **wichtige Funktionen als Anbieter und Versorger im Altersbereich** ein. Gemäss Simon Stocker, Präsident des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte, bieten sie als nicht-staatliche Organisationen den Vorteil, dass ihre Angebote und Anlaufstellen von seiten der Bevölkerung als niederschwellig wahrgenommen werden. Sie sind als Organisationen der Zivilgesellschaft in der Bevölkerung gut verankert, bekannt und werden als vertrauenswürdig wahrgenommen.

Die konkrete **Rolle der Altershilfeorganisationen in den Städten und Kantonen ist sehr unterschiedlich** und historisch gewachsen. Sie ist stark abhängig davon, in welcher Art die öffentliche Hand in den Kantonen Alterspolitik betreibt und damit Rahmenbedingungen für die Städte setzt. Diesbezüglich nimmt Simon Stocker grosse Unterschiede wahr: In vielen Kantonen seien die strategischen Grundlagen nicht genügend an der aktuellen Situation orientiert und unterstützten die Städte deshalb wenig in ihrer Gestaltung der Alterspolitik. Anderswo seien die Städte und teilweise auch der Kanton aktiver. Entsprechend würden die Organisationen der Altershilfe in einigen Städten eine mehr oder weniger zentralere Rolle einnehmen. Als Beispiel nennt er Anlaufstellen für die ältere Bevölkerung, die in einigen Städten von seiten der öffentlichen Hand betrieben werden. In andern Städten werden Anlaufstellen von der Pro Senectute oder der Spitex betrieben, an welche die ältere Bevölkerung von den städtischen Stellen verwiesen wird.

Bisher werden die Altershilfeorganisationen meist im Rahmen des **«klassischen» Modells der staatlichen Steuerung** einbezogen. D.h. die Kantone oder Städte organisieren und steuern die Alterspolitik; die Organisationen der Altershilfe werden dabei im Rahmen von Alterskommissionen einbezogen und fungieren weiter als Leistungserbringer mit staatlichem Auftrag. Aus Sicht des Präsidenten des Netzwerks altersfreundlicher Städte ist dieses Modell aus verschiedenen Gründen nicht mehr zeitgemäss. Als wichtigen Aspekt hebt er hervor, dass der Staat als Auftraggeber eine hierarchisch übergeordnete Position innehat, aber gleichzeitig auf das Know-how und die aktive Mitwirkung der Auftragnehmer aus der Zivilgesellschaft angewiesen sei. Gleichzeitig folgten die Organisationen der Altershilfe einer ihnen spezifischen Eigenlogik. Sie seien ihren freiwilligen Mitarbeiter/innen und Spender/innen verpflichtet und könnten deshalb ihre Angebote nicht in jedem Fall so flexibel neu ausrichten, wie dies die (neu) definierten Strategien der öffentlichen Hand erfordern würden. Simon Stocker schwebt deshalb ein **neues Steuerungsmodell** vor, in dem staatliche Akteure und zivilgesellschaftliche Organisationen sog. **organisierte Netzwerke** bilden. Er ist überzeugt, dass diese einige der Probleme lösen könnten, die heute das Vorankommen der Alterspolitik behindern. In diesen Netzwerken würden die privaten Organisationen und die staatlichen Stellen sich als gleichberechtigte Akteure begegnen und gemeinsam – aber gleichzeitig auch als Konkurrenten – die Altershilfe für ein Gemeinwesen steuern.

Herausforderungen und Handlungsbedarf in der Alterspolitik

Im Urteil von Simon Stocker ist die Schweiz in Hinsicht auf die Alterspolitik und deren Anpassung an die demografischen Entwicklungen insgesamt gut unterwegs. Allerdings sei es zentral, dass alle beteiligten Akteure auf allen Ebenen des Gemeinwesens weiterhin «am Ball bleiben»: **«Im Politikfeld der Alterspolitik ist heute der Anpassungsbedarf dauernd hoch, da sich die gesellschaftlichen Bedürfnisse in etwa einem 5-Jahres-Rhythmus ändern»**. Folglich wären über alle Ebenen des Gemeinwesens

koordinierte Strategien und Planungen mit regelmässigen Aktualisierungen notwendig, um auch in Zukunft ein gutes Niveau der Versorgung zu erreichen.

Stocker vertritt die Auffassung, dass die **Initiative für die Gestaltung der Alterspolitik in der Schweiz stärker vom Bund ausgehen sollte**. Dieser sollte fundierte Grundlagen in Form von aktuellen Problemanalysen, gesammeltem gemeinsamem Handlungswissen aus Wissenschaft und Praxis und der Beschreibung von übergeordneten Leitzielen schaffen, welche die Kantone dabei unterstützen, ihre eigenen Grundlagen zu erarbeiten und regelmässig weiter zu entwickeln. Zur regelmässigen Erarbeitung eines Berichts wäre die Einsetzung eines Expert/innenrates anzustreben. Die Schaffung von ausgereiften und innovativen Alterskonzepten auf der Kantonebene wäre dann ein zweiter Schritt, der für Stocker in den nächsten Jahren zwingend notwendig ist, damit sich die Städte und die anderen Kommunen in der Ausformulierung oder Revision ihrer eigenen Alterspolitiken effizient an den übergeordneten Konzepten orientieren können.

Der Präsident des Netzwerks altersfreundlicher Städte empfiehlt dem Bund, den Übergang zu einem **neuen Steuerungsmodell nach der Logik des Netzwerkmanagements und der Governance** zu fördern. Damit könnte die Innovation begünstigt und eine Bündelung der Kräfte und Ressourcen erreicht werden. Ein möglicher konkreter Schritt wäre für Simon Stocker, dass der Bund in den Subventionsverträgen mit den Altershilfeorganisationen wirkungsvollere Formen der Kooperation einfordert und Innovationsanreize setzt.

5 Ergebnisse und Fazit

Das Ziel dieser Studie war es, eine gesamtschweizerische Übersicht über die Rahmenbedingungen und die Aktivitäten der Kantone im Bereich der Altershilfe zu schaffen und einen Einblick in das Zusammenwirken von Kantonen, Gemeinden und Bund in diesem Politikbereich zu geben. In diesem Schlusskapitel werden die Fragestellungen der Studie zusammenfassend beantwortet.

5.1 Zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen

Fragestellung 1: Definition des Politikbereichs Altershilfe in den Kantonen

In den Kantonen wird der **Begriff «Altershilfe»** mehrheitlich nicht oder nicht mehr verwendet. Dies einerseits, da er ein zu passives, hilfsbedürftiges Bild von betagten Menschen vermittelt und deshalb nicht mehr als zeitgemäss angesehen wird. Die meisten Kantone verwenden in ihren Strategiedokumenten inhaltlich umfassendere Begriffe wie «Alterspolitik», «Seniorenpolitik» oder «Sozialpolitik im Alter», ohne dass «Altershilfe» als ein Teilbereich davon konzipiert wird. Auch in denjenigen Kantonen, in denen der Begriff «Altershilfe» heute gebräuchlich ist, deckt er sich nur teilweise mit der in dieser Studie angewandten Definition von Altershilfe, welche sich weitgehend an der Definition von Altershilfe in Art. 101^{bis} AHVG anlehnt.

Nur in fünf Kantonen existiert **ein Spezialgesetz zum Altersbereich** oder zur Altershilfe. Die anderen Kantone regeln die Altershilfe im Rahmen der Sozial- oder Sozialhilfegesetzgebung, im Rahmen der Gesetzgebung über Betreuung und Pflege – sei es im stationären oder im ambulanten Bereich – oder im Rahmen einer allgemeineren Gesundheitsgesetzgebung. Die Kantone regeln die Altershilfe in ihrer historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Gesetzgebung zur Sozial- und/oder Gesundheitspolitik. Ähnliches gilt für die **Stellen in der kantonalen Verwaltung**, die sich mit Altershilfe befassen. Sie sind mehrheitlich in Gesundheits- oder Sozialdepartementen angesiedelt, wobei die Mehrheit im Bereich Gesundheit liegt. Stellen, die sich spezifisch mit dem Alter beschäftigen (wie z.B. eine Fachstelle Alter), existieren in weniger als einem Drittel der Kantone. Bezüglich der rechtlichen Grundlagen und der institutionellen Einbettung in den Kantonsverwaltungen ist demnach die «Altershilfe» als eigener Politikbereich nur schwach etabliert.

Die erwähnten spezifisch mit Altershilfe befassten kantonalen Stellen übernehmen **Koordinationsaufgaben** innerhalb der kantonalen Verwaltung und teilweise zusätzlich mit den Organisationen der Altershilfe sowie anderen relevanten Akteuren. In fast allen Kantonen gibt es weitere institutionelle Strukturen der öffentlichen Hand, die Koordinationsaufgaben im Altersbereich übernehmen. In 12 Kantonen existieren Strukturen, die unter anderem explizit für die Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung zuständig sind, in 20 Kantonen existieren (unter anderem) für die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern zuständige Koordinationsgremien. In den meisten Kantonen findet die Koordination im Altersbereich über Strukturen statt, die nicht spezifisch für den Altersbereich etabliert wurden.

Die grosse Mehrheit der Kantone (19) legt ihren Aktivitäten in der Altershilfe eine relativ explizite und umfassende **strategische Grundlage** in Form eines Leitbilds und/oder eines strategischen Grundlagendokuments wie einem Programm, Massnahmenplan oder (Alters-)Bericht zugrunde. Drei weitere Kantone fundieren ihre Aktivitäten strategisch hauptsächlich über eine Planung Langzeitpflege/-betreuung, teilweise ergänzt mit Strategiepapieren in Zusammenhang mit den Bundesaktivitäten zu den Themen «betreuende Angehörige», «betreutes Wohnen», «Demenz» oder «Palliative Care», die einen – mehr oder weniger starken – Bezug zur Altershilfe aufweisen. In vier Kantonen stützt sich die Altershilfe nur

auf solche Strategiepapiere und/oder auf die wenig strategisch ausgerichteten und die Altershilfe nur partiell abbildenden Legislaturplanungsdokumente.

Die **Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden** ist in den Kantonen sehr unterschiedlich **ausgestaltet**. Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen und der Strategiedokumente lassen sich die Kantone in drei Modelle der Aufgabenteilung klassifizieren:

■ In **8 Kantonen sind hauptsächlich die Gemeinden zuständig** für die Altershilfe (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), während die Kantone mehrheitlich Rahmenbedingungen schaffen und die Gemeinden in ihren Aufgaben unterstützen sollen. In allen diesen Kantonen gibt es institutionelle Strukturen, die zwischen dem Kanton und den Gemeinden oder regional koordinieren und sich spezifisch auf den Bereich des Alters beziehen.

■ In **13 Kantonen sind Kanton und Gemeinden gemeinsam zuständig** für die Altershilfe (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS). Die Formen der Aufgabenteilung in diesen Kantonen sind äusserst unterschiedlich. In allen diesen Kantonen ausser Freiburg und Genf bestehen Strukturen zur Koordination zwischen Kanton und Gemeinden. Diese sind jedoch meistens nicht spezifisch auf den Altersbereich fokussiert.

■ In **5 Kantonen ist der Kanton hauptsächlich oder allein für die Altershilfe zuständig** (AI, GL, JU, NE, TI). Für die Koordination zwischen Kanton und den Gemeinden existieren in 3 dieser Kantone Strukturen, die sich mit Teilbereichen wie Demenz oder Palliative Care befassen.

In fast allen Kantonen werden die **privaten Organisationen der Altershilfe** in den strategischen Grundlagen erwähnt. In 17 Kantonen spiegelt sich in den Strategiedokumenten eine wichtige Rolle der Organisationen, die über ihre Funktion als Leistungserbringer hinausgeht. So ist zum Beispiel ihre Mitarbeit bei der Erarbeitung von Strategien erwähnt (OW). Teilweise wird ihnen implizit oder explizit eine grosse Verantwortung im Bereich der Alterspolitik zugesprochen, beispielsweise in dem sie als wichtige Akteure bei der Koordination berücksichtigt werden (BL) oder gemeinsam mit den Gemeinden für die Umsetzung der Strategie zuständig sind (AG, GR, LU). Den Organisationen der Altershilfe wird also in den allermeisten Kantonen eine wichtige oder sehr wichtige Rolle als Leistungserbringer und als Fachorganisationen zugeschrieben.

Fragestellung 2: Rolle der Akteure in der Praxis der Altershilfe in den Kantonen

Die Analyse der **Aktivitäten der Kantone in den Tätigkeitsfeldern der Altershilfe** zeigt, dass die grosse Mehrheit der Kantone in den meisten Tätigkeitsfeldern involviert ist. Deutlich weniger stark involviert sind die Kantone im Tätigkeitsfeld 7 (Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal) sowie im Tätigkeitsfeld 5 (Gemeinwesenarbeit). In allen Tätigkeitsfeldern treten die Kantone nur vereinzelt als Leistungserbringer auf; wenn, dann am ehesten in den Tätigkeitsfeldern (8-10), die hauptsächlich Rahmenbedingungen schaffen.

In einer weiteren Analyse wurde die **Breite der Aktivitäten der Kantone** analysiert. Es wurde ein **Indikator** berechnet, der die inhaltlich-thematische Breite des Engagements der Kantone und gleichzeitig die Breite des Engagements der Kantone in der strategischen und operativen Steuerung der Altershilfe berücksichtigt. Aufgrund des **Indikators** können die Kantone in drei Gruppen eingeteilt werden:

■ Eine erste Gruppe von Kantonen weist eine **relativ niedrige Breite der Aktivitäten** aus. Zu ihr gehören mehrheitlich Kantone, bei denen die Gemeinden hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG und ZH) oder die kleineren Bergkantone AR, NW, OW und UR, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist.

■ Eine weitere Gruppe umfasst diejenigen Kantone mit **mittlerer Aktivitätsbreite**: Fünf Kantone, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (BE, SO, SZ, TG, VS) ist, und zwei Kantone, bei denen der Kanton hauptsächlich für die Altershilfe zuständig ist (GL, JU).

■ In die letzte Gruppe wurden Kantone mit **relativ hoher Aktivitätsbreite** eingeteilt. Es handelt sich dabei um vier Kantone mit geteilter Kompetenz zwischen Kanton und Gemeinden (BS, FR, GE, VD) und drei Kantone mit hauptsächlichlicher Kantonskompetenz (AI, NE, TI).

Die Analyse der **Aktivitäten der Kantone, Gemeinden und privaten Akteure**, in die 18 der 26 Kantone einbezogen wurden zeigt, dass in 8 von 10 Tätigkeitsfeldern die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) in allen oder fast allen der Kantone involviert ist. Fehlt in diesen Tätigkeitsfeldern ein Engagement der Kantone, so sind oft die Organisationen der Altershilfe aktiv. In den Tätigkeitsfeldern 5 (Gemeinwesenarbeit) und 7 (Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal), wo die öffentliche Hand schwächer involviert ist sind die Organisationen der Altershilfe ergänzend aktiv, wenn auch in unterschiedlichem Mass. Insgesamt zeigt sich also für die 18 untersuchten Kantone eine ziemlich umfassende Involviertheit der öffentlichen Hand mit deutlichen Leerstellen in der Gemeinwesenarbeit und bei der Weiterbildung von Assistenz- und Hilfspersonal.

Die konkrete Steuerungspraxis der Kantone – insbesondere in Hinsicht auf die **Bedarfsplanung** – orientiert sich in den meisten Kantone stark an den Erfahrungswerten der Altershilfeorganisationen. In einigen – eher grösseren – Kantonen werden zudem Befragungen der Bevölkerung und der Institutionen durchgeführt (bspw. BS, FR). Als weitere Instrumente der Bedarfsplanung dienen teilweise Berichte und Planungen von kantonalen Kommissionen oder regionale Planungen. Auch die nationalen Strategien und die darin verwendeten statistischen Grundlagen dienen in den Kantonen als Grundlagen der Bedarfsplanung. In vielen Fällen wird auf Gesuche von Institutionen und Organisationen und Bedürfnisse, die sich in den Gemeinden zeigen, reagiert.

Zur Frage von **Steuerung, Koordination und Angebot von Altershilfe in Kantonen, in denen die Altershilfe hauptsächlich in der Kompetenz der Gemeinden liegt**, zeigte sich im entsprechenden Workshop, dass die Art und Weise der Steuerung und die Stärke des Engagements in den Gemeinden stark mit der Gemeindegrösse und dem Grad der Professionalisierung der Gemeindebehörden zusammenhängt. Unterschiede im Engagement aus der Bevölkerung, bezüglich des Problemdrucks aufgrund der Höhe des Anteils an älteren Personen, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse und die finanzielle Situation der Gemeinde werden als weitere Faktoren genannt, welche die Unterschiede im Angebot an Altershilfe der einzelnen Gemeinden beeinflussen.

Fragestellung 3: Koordination mit den Beiträgen des Bundes

Der Wissenstand zur Subventionspraxis des Bundes in der Altershilfe ist unter den Verantwortlichen in den Kantonen sehr unterschiedlich hoch. Art, Umfang und Fokus der Bundessubventionen sind meist nicht im Detail bekannt.

Ein Teil der Kantone stimmt ihre eigene Subventionspraxis explizit mit jener des Bundes ab. Sie verfolgen dabei unterschiedliche Strategien: Vielfach ergänzen diese Kantone die in den Schwerpunkten des Bundes geleisteten Beiträge, um auf diese Weise das quantitativ nötige Angebot sicherzustellen oder das bestehende Angebot qualitativ zu bereichern oder zu erweitern. Andere Kantone subventionieren nur Angebote in denjenigen Bereichen, in denen der Bund nicht aktiv ist.

In einem **anderen Teil der Kantone orientiert sich die Vergabe der finanziellen Beiträge primär an den eigenen Strategiedokumenten und den darin festgelegten Schwerpunkten.** Hier werden

die kantonalen Subventionen nicht explizit mit den Bundessubventionen abgestimmt. Vermutlich erfolgt in einigen dieser Kantone eine implizite Abstimmung bei der Formulierung der Strategien oder durch den Einbezug der Organisationen der Altershilfe bei der Angebotsplanung.

Insgesamt wird die Prioritätensetzung der **Subventionspraxis des Bundes aus der Sicht der Kantone und der Gemeinden als nachvollziehbar eingeschätzt**. Vereinzelt wird der Fokus auf vulnerable Zielgruppen kritisiert. Die vom Bund unterstützte Koordinationstätigkeit der Altershilfeorganisationen ist für viele Kantone und Gemeinden wenig sichtbar. Einige Kantonsvertreter sind auch der Meinung, dass die Koordination eine Aufgabe der öffentlichen Hand sei, und nicht in der Hand von privaten Organisationen liegen sollte. Die kürzliche Änderung der Subventionspraxis des Bundes hat in vielen Kantonen dazu geführt, dass sich die Frage stellte, inwiefern der Kanton die fehlenden Beiträge leisten soll. In einigen Fällen sprangen die Kantone in denjenigen Bereichen ein, die der Kanton als wichtig erachtet und die in der kantonalen Strategie vorgesehen sind. Teilweise kam es aber auch zu einem Leistungsabbau.

Fragestellung 4: Verstärkte Kooperation angesichts der Herausforderungen

Als die grösste Herausforderung, die sich im Bereich der Altershilfe stellen wird, wird von den Kantonen die **Finanzierung** angesehen. Zum einen wird die Finanzierung aufgrund immer knapper werdender öffentlicher Budgets an sich als Schwierigkeit betrachtet, zum anderen insbesondere vor dem Hintergrund des **demografischen Wandels** und dem damit verbundenen wachsenden Bedarf an Altershilfeangeboten. Als zweite grosse Herausforderung werden **gesellschaftliche Veränderungen** angesehen. Insbesondere die Zunahme sozialer Isolation von älteren Personen und die steigende Diversität der Bevölkerung stellen für die Kantone Entwicklungen dar, denen in Zukunft begegnet werden muss.

Um diese Herausforderungen zu meistern, verfolgen die Kantone verschiedene Ansätze. Es wird versucht, rechtliche oder organisatorische Rahmenbedingungen zu schaffen, um die **Finanzierung** zu bewältigen. Auch **Effizienz- und Qualitätssteigerungen** werden angestrebt. Weitere Strategien sind eine konsequente Durchsetzung des Grundsatzes **ambulant vor stationär**, der Erhalt oder Ausbau der **Leistungen von Freiwilligen und Angehörigen** sowie eine verstärkte **strategische Planung und Zusammenarbeit**.

Die Kantone sind **interessiert an einer verstärkten Zusammenarbeit und einem Austausch mit dem Bund und den anderen Kantonen**. Auch die Möglichkeit, auf die Subventionsverträge des Bundes Einfluss zu nehmen, wird grundsätzlich begrüsst. Es wird angeregt, ob der Austausch nicht eher auf der Ebene der Politik als auf Ebene der Verwaltung stattfinden sollte. In jenen Kantonen, in denen die Gemeinden die Hauptakteure in der Altershilfe sind, sollte jedoch darauf geachtet werden, dass nebst der kantonalen Ebene auch die Gemeinden direkt angesprochen werden sollten.

5.2 Offene und weiterführende Fragen

Die vorliegende Studie liefert der öffentlichen Hand, der Fachwelt im Bereich «Alter» und der interessierten Bevölkerung vielfältige Grundlageninformationen zur Ausgestaltung der Altershilfe und in einem weiteren Sinne auch der Alterspolitik in den Schweizer Kantonen. Bei der Erarbeitung dieses Berichts ist das Forschungsteam auf verschiedene Fragen gestossen, die im Rahmen dieser Studie nicht behandelt werden, deren Beantwortung für eine Weiterentwicklung der Alterspolitik jedoch hilfreich sein könnten. Unsere entsprechenden Überlegungen stellen wir in den folgenden Punkten kurz dar.

Versorgungslage und Bedarfsdeckung

Der vorliegende Bericht legt u.a. die Involviertheit der Kantone und anderer Akteure in die Steuerung, Finanzierung und operative Bereitstellung von Angeboten der Altershilfe dar. Es wurde festgestellt, dass die Altershilfe durch die öffentliche Hand und die Altershilfeorganisationen in ihrer thematischen Breite weitgehend abgedeckt wird und dass bei gewissen Themen einige Lücken bestehen. Damit können jedoch **keine verlässlichen Aussagen dazu gemacht werden, inwiefern der Bedarf an Altershilfe gedeckt ist**. Für eine (zukünftige) Steuerung der Angebote im Rahmen von knappen Ressourcen werden Fragen der bedarfsgerechten Versorgung zentral sein. In den Diskussionen mit den kantonalen Fachpersonen anlässlich der Workshops zeigte sich, dass die Kantone (und sicherlich auch die Gemeinden) bestrebt sind, in diesem Bereich fundiertes Steuerungswissen zu erhalten. Hier könnte der Bund aktiv Unterstützung leisten, indem er **gemeinsam mit den Kantonen Wissen zur Versorgungslage und zur bedarfsorientierten Steuerung aufbauen** würde.

Zielgruppenspezifische Kommunikation

Die Arbeit an dieser Studie hat den Beteiligten aufgezeigt, dass in der Altershilfe und der Alterspolitik eine eindrückliche Zahl und Vielfalt an Akteuren involviert sind. Die notwendige lokale Ausrichtung der Altershilfe und die föderalen Strukturen der Schweiz haben hier ein System begünstigt, in dem ein **nur schwer überblickbares Angebot an Unterstützungs- und Dienstleistungen** entstanden ist. Mehrfach wurde von Seiten der kantonalen Fachpersonen und von Gemeindevertreter/innen geäußert, dass es auch für sie als Fachpersonen schwierig sei, das Feld zu überblicken. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass seitens der politischen Vertretungen der älteren Bevölkerung und von Fachpersonen wiederholt davon gesprochen wird, dass **zielgruppenspezifische Information** sehr wichtig sei, damit die ältere Bevölkerung die vorhandenen Angebote auch nutzen könne. Entsprechend dieser Erkenntnis könnten Bund und Kantone verstärkt darauf hinarbeiten, dass die bestehenden Bemühungen zur Etablierung von Anlaufstellen und **der älteren Bevölkerung angemessenen Informationsangeboten** zielgerichtet weitergeführt werden. Für die stärker vulnerable ältere Bevölkerung könnte auch der Bedarf nach einem Ausbau von Case-Management-Strukturen geprüft werden.

Angebote von gemeinnützigen und privaten Organisationen

Die Studie basiert hauptsächlich auf Informationen seitens der Akteure der öffentlichen Hand (Kantone, Gemeinden). Damit beschränkt sich der Angebotsüberblick auf das, was den kantonalen Verantwortlichen an Informationen zur Verfügung stand. Es bestehen vermutlich zusätzliche Angebote der Altershilfe von gemeinnütziger oder privatwirtschaftlicher Seite, welche die Studie nicht erfassen konnte. Als Beispiel genannt seien hier die Angebote von Religionsgemeinschaften/Kirchen. Definitiv nur punktuell beschrieben wurden die Aktivitäten der Gemeinden. Die letztere Lücke kann teilweise mit der kürzlich erschienenen Studie zu den Schweizer Gemeinden als altersfreundlichen Umgebungen verkleinert werden (Bieri Urs et al. 2020, im Auftrag von «a+ Swiss Platform Ageing Society»). Allerdings **fehlen weiterhin flächendeckende Angaben zu den Angeboten, die der älteren Bevölkerung zur Verfügung stehen**. Es ist davon auszugehen, dass die Organisationen der Altershilfe in diesem Bereich teilweise über mehr Informationen verfügen als die Kantone oder der Bund. Der Bund und die Kantone könnten im Rahmen der Subventionsverträge die Leistungsauftragsnehmer verpflichten, **Daten zu den Angeboten derart zu liefern, dass sie mit relativ wenig Aufwand gesamtschweizerisch konsolidiert werden könnten**.

Detailanalyse der Auswirkungen der veränderten Subventionspraxis des Bundes

Das Zusammenspiel zwischen Bundessubventionen und kantonalen Subventionen wurde in diesem Bericht behandelt, konnte aber nicht im Detail herausgearbeitet werden. Zurzeit noch nicht in vollem Umfang absehbar ist, wie die Kantone darauf reagieren, dass der Bund nur noch einen Anteil von max. 50% der in Frage kommenden Dienstleistungen finanziert. Da seitens des BSV und der SODK eine **engere Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bereich der Altershilfe vorgesehen** ist, der auch von den Kantonen begrüsst wird, könnte das Thema in diesem Rahmen vertieft werden.

Koordination zwischen Sozial- und Gesundheitsbereich

Die Arbeiten an der Studie drehten sich immer wieder um die Frage, ob die Altershilfe oder auch die Alterspolitik in den Kantonen eher im **Sozialbereich oder im Gesundheitsbereich** angesiedelt ist. Die Ergebnisse zeigen, dass nebst dem Sozialbereich auch der Gesundheitsbereich fast in allen Kantonen involviert ist. Es ist davon auszugehen, dass sich die **Altershilfe und Alterspolitik durchgängig rechtlich, konzeptuell, strukturell und auch in der Praxis über beide Bereichen erstrecken**. Die Altershilfe, wie sie diese Studie untersucht hat, gehört einerseits nur am Rande zum Gesundheitsbereich mit seinem etablierten System der Finanzierung durch Bund (KVG) und Kantone (Pflegebereich). Andererseits ist aber auch ihre Zuordnung zum Sozialbereich nicht ohne weiteres klar, u.a. auch deshalb, weil der Bund keine umfassende Sozialpolitik betreibt und in den Kantonen die Etablierung einer aktiven Alters-Sozialpolitik (wenn sie überhaupt erfolgt) noch eher jüngeren Datums ist.

Die Schwierigkeiten oder Unklarheiten, die sich aus dieser eher unsicheren/schwierigen Verortung der Altershilfe zwischen der Gesundheits- und der Sozialpolitik ergeben können, sind vielfältig und lassen sich hier nur punktuell andeuten. So hat bspw. die Studie gezeigt, dass die Bundesprogramme im Gesundheitsbereich (Demenz, Palliative Care, betreuende Angehörige) in den Kantonen in den Bereich der Altershilfe einwirken. Wie viele Bundesmittel dabei in die Altershilfe einfließen und inwiefern hier möglicherweise Überschneidungen der Subventionen aus dem Sozialbereich und dem Gesundheitsbereich bestehen, ist dabei unklar.

Auf einer konkreteren Ebene zeigt sich bspw. das Problem der Finanzierung der Betreuung und Unterstützung zu Hause (vgl. Stutz 2019 und Abschnitt 4.1.4), das für die Haushalte einfacher gelöst werden kann, wenn die Betreuung aufgrund von Krankheit von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernommen wird, während sie bei einer gesunden Person in den Bereich des Sozialen fällt und nur in wenigen Kantonen finanziert wird. Der Bedarf der betroffenen Person besteht jedoch unabhängig von dieser «administrativen» Zuordnung.

Hinsichtlich einer zukünftigen besseren Koordination der Altershilfe auf Bundes- und Kantonebene sollte deshalb wenn immer möglich **eine weitgehende Absprache und Koordination zwischen dem Sozial- und dem Gesundheitsbereich der Verwaltungen und den beiden Konferenzen der kantonalen Exekutiven** (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren GDK) angestrebt werden.

6 Literaturverzeichnis

- Bieri Urs, Alexander Frind, Edward Weber, José Kress (2020): Altersfreundliche Umgebungen in der Schweiz. Studie im Auftrag der a+ Swiss Platform Ageing Society, Zenodo, <http://doi.org/10.5281/zenodo.3607675>
- Bundesrat (1976): Botschaft über die neunte Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. Juli 1976. Bern: Bundesblatt BBl.
- Engler, Pascal (2015): Staatliche und private Träger im schweizerischen Sozialwesen. In Anna Maria Riedi, Michael Zwilling, Marcel Meier Kressig, Petra Benz Bartoletta, Doris Aebi Zindel [Hrsg.] (2015): Handbuch Sozialwesen Schweiz, 2. überarb. und erg. Aufl., Haupt: Bern
- Huegli Eveline, Maud Krafft (2012): Subventionierte Altershilfe nach Art. 101bis AHVG und kantonale Alterspolitiken, Forschungsbericht Nr. 6/12, Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Knöpfel Carlo, Riccardo Pardini, Claudia Heinzmann (2018): Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme, Zürich
- Martin Mike, Caroline Moor und Christine Sutter (2010): Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz, Forschungsbericht Nr. 11/10, Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Rielle Yvan, Rolf Wirz, Reto Wiesli (2010): Alterspolitik in den Kantonen. Bericht zuhanden der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz, Bern
- Stutz Heidi (2019): Finanzielle Tragbarkeit von Situationen mit Angehörigenbetreuung. In: Soziale Sicherheit, CHSS 4/2019, Bern, S. 17-22

A. Anhang

Anhang 1: Erhebungsinstrumente der Online-Befragung der Kantone

Fragebogen Deutsch

Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen

Erhebung bei den Kantonen im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen
FRAGEBOGEN FÜR DEN KANTONXX

Willkommen zur Erhebung!

Vielen Dank, dass Sie sich für die Erhebung Zeit nehmen. Ihr Beitrag ist eine äusserst wichtige Grundlage für den Bericht und das Inventar zur Altershilfe in den Kantonen, die nächstes Jahr publiziert werden.

Bevor Sie mit dem Onlinefragebogen beginnen...

Im Onlinefragebogen werden einerseits allgemeinere Fragen zur Organisation und Steuerung der Altershilfe in Ihrem Kanton gestellt, andererseits sollen Angebote/Massnahmen der Altershilfe erfasst werden, bei denen der Kanton involviert ist. Wir schlagen Ihnen vor, vor dem Ausfüllen das [Informationsblatt](#) und die [PDF-Version des Fragebogens](#) durchzusehen und sich einen Überblick zu verschaffen. Für das Ausfüllen der Erhebung ist es wichtig, dass Sie das Informationsblatt bei Bedarf konsultieren können. Bitte halten sie es bereit.

Gerne stehen wir Ihnen jederzeit bei Fragen und Unklarheiten zur Verfügung.

Wir bitten Sie, bis spätestens am **5. Juli 2019** an der Erhebung teilzunehmen. Je nach Ausgestaltung der Altershilfe in Ihrem Kanton nimmt das Ausfüllen des Fragebogens mehr oder weniger Zeit in Anspruch. Aufgrund der Rückmeldungen im Pretest ist der Zeitaufwand auf 1-2 Stunden zu veranschlagen.

Zur Erinnerung...

Sie können die Beantwortung der Erhebung jederzeit unterbrechen, nachdem Sie eine Fragebogenseite mit dem Knopf «Weiter» gespeichert haben. Zu einem späteren Zeitpunkt können Sie mit dem Ausfüllen weiterfahren, indem Sie den Link im Einladungsmail erneut anklicken. Vor- und Zurückblättern innerhalb des Fragebogens ist ebenfalls möglich. Bitte beachten Sie, dass zum definitiven Abschliessen der Erhebung der Knopf «Antworten abschicken» am Schluss des Fragebogens angeklickt werden muss. Danach können die Antworten nicht mehr bearbeitet werden.

Für Fragen erreichen Sie uns per E-Mail (altershilfe@buerobass.ch) oder unter der Nummer 031 380 60 80.

Teil A: Rahmenbedingungen und Strukturen zur Steuerung der Altershilfe

Im ersten Teil der Erhebung geht es um die Rahmenbedingungen und Strukturen zur Steuerung der Altershilfe in Ihrem Kanton. Es soll ein Überblick über die spezifischen rechtlichen und strategischen Grundlagen sowie die Strukturen und Zuständigkeiten in Ihrem Kanton geschaffen werden.

Für diesen Teil bitten wir Sie, für Ihre Angaben diejenigen Begriffe zu verwenden, die in Ihrem Kanton gebräuchlich sind. Eine Zuordnung zu den zehn Tätigkeitsfeldern, die in der Studie unterschieden werden (vgl. Informationsblatt), wird hier nicht erwartet.

1. Bestehen in Ihrem Kanton rechtliche Grundlagen zur Altershilfe (Verfassungsartikel, Gesetz/Gesetzesartikel, Verordnung etc.)?

 Ja

 Nein

 in Erarbeitung/Planung

[Wenn F1=Ja] **Bitte geben Sie im Folgenden für jede rechtliche Grundlage die Bezeichnung an und fügen Sie wo möglich den Link zum entsprechenden Dokument ein.**

Bezeichnung der rechtlichen Grundlage 1



Link zum Dokument der rechtlichen Grundlage 1



Bestehen in Ihrem Kanton weitere rechtliche Grundlagen?

 Ja

 Nein

[Wenn weitere rechtliche Grundlagen=ja, sonst weiter bei F2]

Bezeichnung der rechtlichen Grundlage 2



Link zum Dokument der rechtlichen Grundlage 2



Bestehen in Ihrem Kanton weitere rechtliche Grundlagen?

 Ja

 Nein

[sobald keine weiteren Grundlagen -> weiter bei F2]

[Wenn > 5 rechtliche Grundlagen] **Bitte melden Sie sich bei uns, falls in Ihrem Kanton mehr als 5 rechtliche Grundlagen zur Altershilfe bestehen.**

Sie erreichen uns per E-Mail (altershilfe@bueroass.ch) oder unter der Nummer 031 380 60 80.

2. Welche strategischen Ziele verfolgt Ihr Kanton in der Altershilfe und wo sind diese Ziele festgehalten?

Bitte beschreiben Sie jedes Ziel separat. Geben Sie jeweils an,

- wo das Ziel festgehalten ist,
- wann die Inkraftsetzung erfolgte und
- welcher Link zum entsprechenden Dokument führt (falls möglich)

Beschreibung Ziel 1

Ziel 1 ist in folgendem Dokument (z.B. Konzept, Leitbild, Regierungs- oder Parlamentsbeschluss) festgehalten. <i>Falls das Ziel 1 nicht schriftlich festgehalten ist, schreiben Sie bitte «kein Dokument» in den Kasten.</i>

Datum der Inkraftsetzung (oder Erstellung) von Ziel 1

Link zum Dokument, in welchem Ziel 1 festgehalten ist


Bestehen in Ihrem Kanton weitere strategische Ziele in der Altershilfe?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
-----------------------------	-------------------------------

[Wenn weitere Ziele=ja, sonst weiter bei F3]

Beschreibung Ziel 2

Ziel 2 ist in folgendem Dokument (z.B. Konzept, Leitbild, Regierungs- oder Parlamentsbeschluss) festgehalten. <i>Falls das Ziel 2 nicht schriftlich festgehalten ist, schreiben Sie bitte «kein Dokument» in den Kasten.</i>

Datum der Inkraftsetzung (oder Erstellung) von Ziel 2



Link zum Dokument, in welchem Ziel 2 festgehalten ist



Bestehen in Ihrem Kanton weitere strategische Ziele in der Altershilfe?

Ja Nein

[sobald keine weiteren Ziele -> weiter bei F3]

[Wenn > 5 Ziele] **Bitte melden Sie sich bei uns, falls in Ihrem Kanton mehr als 5 strategische Ziele zur Altershilfe bestehen.**

Sie erreichen uns per E-Mail (altershilfe@buerobass.ch) oder unter der Nummer 031 380 60 80.

3. Gibt es neben den Dokumenten, die Sie in der vorhergehenden Frage aufgeführt haben, weitere strategische Grundlagen zur Altershilfe in Ihrem Kanton (Konzept, Leitbild etc.)?

Bitte geben Sie im Folgenden für jede weitere strategische Grundlage die Bezeichnung an und wann die Inkraftsetzung erfolgte. Fügen Sie wo möglich den Link zum entsprechenden Dokument ein.

Bezeichnung der Grundlage 1



Datum der Inkraftsetzung (oder Erstellung) der Grundlage 1



Link zum Dokument der Grundlage 1



Bestehen in Ihrem Kanton weitere strategische Grundlagen?

Ja Nein

[Wenn weitere strategische Grundlagen=ja, sonst weiter bei F4]

Bezeichnung der Grundlage 2



Datum der Inkraftsetzung (oder Erstellung) der Grundlage 2



Link zum Dokument der Grundlage 2



Bestehen in Ihrem Kanton weitere strategische Grundlagen?

Ja Nein

[sobald keine weiteren Grundlagen -> weiter bei F4]

4. Welche Stellen der Kantonsverwaltung beschäftigen sich mit Themen der Altershilfe?

Bitte benennen Sie nachfolgend die Stellen und geben Sie pro Stelle an, mit welchen Aufgaben in der Altershilfe sich diese beschäftigt.

- ▶ Bitte beziehen Sie auch Stellen in öffentlich-rechtlichen Körperschaften (wie z.B. Hochschulen) ein, an die der Kanton eine oder mehrere Aufgaben im Bereich der Altershilfe delegiert.

Bezeichnung der Stelle 1



Stelle 1 beschäftigt sich mit folgenden Aufgaben in der Altershilfe



Bestehen in Ihrem Kanton weitere Stellen, die sich mit Themen der Altershilfe beschäftigen?

Ja Nein

[Wenn weitere Stellen=ja, sonst weiter bei F5]

Bezeichnung der Stelle 2



Stelle 2 beschäftigt sich mit folgenden Aufgaben in der Altershilfe



Bestehen in Ihrem Kanton weitere Stellen, die sich mit Themen der Altershilfe beschäftigen?

Ja Nein

[sobald keine weiteren Stellen -> weiter bei F5]

Bitte melden Sie sich bei uns, falls in Ihrem Kanton mehr als 6 Stellen bestehen, die sich mit Themen der Altershilfe beschäftigen.

Sie erreichen uns per E-Mail (altershilfe@buerobass.ch) oder unter der Nummer 031 380 60 80.

5. Existieren in Ihrem Kanton Strukturen, die zwischen Kantonsebene und Gemeindeebene angesiedelt sind und sich mit Themen der Altershilfe beschäftigen (bspw. Zweckverbände, regionale Verwaltungseinheiten, Konferenzen)?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> nicht bekannt
-----------------------------	-------------------------------	--

[Wenn F5=Ja] **Um welche Strukturen handelt es sich?**

Bitte benennen Sie nachfolgend die Strukturen, beschreiben Sie diese kurz und geben Sie an, in welcher Art die Kantonsebene involviert ist.

Bezeichnung der Struktur 1(Name):	Beschreibung der Struktur 1 (Zusammensetzung, Zweck)	In welcher Art ist die Kantonsebene in Struktur 1 involviert?

Existieren in Ihrem Kanton weitere Strukturen, die zwischen Kantonsebene und Gemeindeebene angesiedelt sind und sich mit Themen der Altershilfe beschäftigen (bspw. Zweckverbände, regionale Verwaltungseinheiten, Konferenzen)?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
-----------------------------	-------------------------------

Bitte melden Sie sich bei uns, falls in Ihrem Kanton mehr als 5 Strukturen bestehen, die zwischen Kantonsebene und Gemeindeebene angesiedelt sind und sich mit Themen der Altershilfe beschäftigen.

Sie erreichen uns per E-Mail (altershilfe@buerobass.ch) oder unter der Nummer 031 380 60 80.

6. In Ihrem Kanton: Liegen gewisse Aufgabenfelder der Altershilfe aufgrund rechtlicher Bestimmungen ausdrücklich in der Zuständigkeit der Gemeinden oder regionaler Organisationseinheiten (alleine oder gemeinsam mit anderen Akteuren)?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
-----------------------------	-------------------------------

Bitte nennen Sie die Aufgabenbereiche und geben Sie pro Bereich an, welche Akteure zuständig sind sowie welches die entsprechende rechtliche Grundlage ist.

Aufgabenbereich 1 der Altershilfe
Zuständige Akteure für Aufgabenbereich 1
Rechtliche Grundlage für Zuständigkeiten in Aufgabenbereich 1



Liegen in Ihrem Kanton weitere Aufgabenfelder der Altershilfe aufgrund rechtlicher Bestimmungen ausdrücklich in der Zuständigkeit der Gemeinden oder regionaler Organisationseinheiten (alleine oder gemeinsam mit anderen Akteuren)?

Ja Nein

[Wenn weitere Aufgabenfelder=ja, sonst weiter bei F7]

Aufgabenbereich 2 der Altershilfe



Zuständige Akteure für Aufgabenbereich 2



Rechtliche Grundlage für Zuständigkeiten in Aufgabenbereich 2



Liegen in Ihrem Kanton weitere Aufgabenfelder der Altershilfe aufgrund rechtlicher Bestimmungen ausdrücklich in der Zuständigkeit der Gemeinden oder regionaler Organisationseinheiten (alleine oder gemeinsam mit anderen Akteuren)?

Ja Nein

[sobald keine weiteren Aufgabenbereiche -> weiter bei F7]

Bitte melden Sie sich bei uns, falls in Ihrem Kanton mehr als 8 Aufgabenfelder der Altershilfe aufgrund rechtlicher Bestimmungen ausdrücklich in der Zuständigkeit der Gemeinden oder regionaler Organisationseinheiten liegen.

Sie erreichen uns per E-Mail (altershilfe@buerobass.ch) oder unter der Nummer 031 380 60 80.

7. Bitte geben Sie für die folgenden Bereiche an, ob Ihr Kanton den Gemeinden oder regionalen Organisationseinheiten Vorgaben macht.

Macht Ihr Kanton den Gemeinden oder regionalen Organisationseinheiten Vorgaben bezüglich...	Ja	Nein
...der Entwicklung von strategischen Grundlagen zur Altershilfe?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...des Leistungsangebots in bestimmten Aufgabenfeldern der Altershilfe (z.B. Umfang, inhaltliche Ausgestaltung, Ziele)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

...der institutionellen Strukturen der Altershilfe (z.B. Altersbeauftragte, Alterskommissionen, Alterskonferenzen)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...anderer Bereiche der Altershilfe?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Für alle Bereiche F7=ja] **Sie haben angegeben, dass Ihr Kanton den Gemeinden oder regionalen Organisationseinheiten Vorgaben bezüglich [Bereich einblenden] macht. Bitte führen Sie aus, um welchen Bereich der Altershilfe es sich handelt [falls anderer Bereich=ja], wie die Vorgaben lauten, an wen sich diese richten und wo diese festgehalten sind.**

Bereich(e)der Altershilfe [falls anderer Bereich=ja], 
Beschreibung der Vorgaben 
An wen richten sich die Vorgaben (z.B. Gemeinden)? 
Wo sind die Vorgaben festgehalten (z.B. Gesetz, Verordnung, Regierungs- oder Parlamentsbeschluss)? 

8. Welche institutionellen Strukturen bestehen für die Zusammenarbeit und Koordination der Akteure der Altershilfe in Ihrem Kanton?

Bitte geben Sie an, auf welcher EbeneKooperations- und Koordinationsstrukturen bestehen.

Bitte nennen und beschreiben Sie die Strukturen für die Zusammenarbeit und Koordination [Bereich einblenden].

- Falls Sie die Struktur bereits bei Frage 5 beschrieben haben, genügt es, wenn Sie hier nur den Namen der Struktur aufführen. Sie müssen sie nicht ein zweites Mal beschreiben.

Koordinationsbereich	Institutionelle Strukturen zur Zusammenarbeit vorhanden?	Name und Beschreibung der Strukturen
Innerhalb der kantonalen Verwaltung	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> nicht bekannt	
Zwischen Kanton und Gemeinden	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> nicht bekannt	
Regionale Koordination	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> nicht bekannt	
Zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> nicht bekannt	

Bestehen weitere institutionelle Strukturen für die Zusammenarbeit und Koordination der Akteure der Altershilfe in Ihrem Kanton? Falls ja, bitte nennen und beschreiben Sie diese Strukturen.

Es bestehen keine weiteren Strukturen

Teil B: Tätigkeitsfelder und Angebote der Kantone im Bereich der Altershilfe

Im zweiten Teil des Fragebogens geht es darum,
 1) eine Übersicht darüber zu schaffen, welche Akteure je Tätigkeitsfeld in die Steuerung der Altershilfe involviert sind und
 2) die wichtigsten von Ihrem Kanton (mit)finanzierten und/oder erbrachten Angebote und Massnahmen der Altershilfe zu erfassen.

9. a Welche Akteure sind in Ihrem Kanton in welcher Rolle im Tätigkeitsfeld 1 «Assistenz und Unterstützung im Alltag» involviert?

Bitte kreuzen Sie für das Tätigkeitsfeld 1 an, welche Akteure in welchen Rollen involviert sind.

- ▶ Kästchen, die Sie leer lassen, bedeuten, dass der Akteur nicht involviert ist. Falls Sie bei gewissen Punkten mangels Information keine Angabe machen können, vermerken Sie dies bitte im Anmerkungsfeld unterhalb der Tabelle.
- ▶ Für Details zu den Tätigkeitsfeldern beachten Sie bitte Seite 2 des Informationsblattes

Tätigkeitsfeld 1: Assistenz und Unterstützung im Alltag

Akteure	in Strategieentwicklung involviert	in Angebotsentwicklung involviert	in Bedarfplanung involviert	in Finanzierung involviert	in Auftragsvergabe/Beschaffung involviert	in Qualitätssicherung/entwicklung involviert	als Leistungserbringer involviert
Kanton	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Strukturen zwischen Kantons- und Gemeindeebene / regionale Verwaltungseinheiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pro Senectute Organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schweizerisches Rotes Kreuz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alzheimervereinigung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spitex	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Haben Sie Anmerkungen zur Tabelle oben?



10a [Falls Kanton in Finanzierung und/oder Leistungserbringung involviert] **Sie haben angegeben, dass Ihr Kanton im Tätigkeitsfeld «Assistenz und Unterstützung im Alltag» bei der Finanzierung und/oder Leistungserbringung involviert ist. Bitte geben sie in der folgenden Tabelle an, in welchen konkreten Bereichen des Tätigkeitsfelds «Assistenz und Unterstützung im Alltag» der Kanton involviert ist.**

	Der Kanton ist in die Finanzierung involviert	Der Kanton ist als Leistungserbringer involviert
Betreuung und Begleitung im Alltag (Alltags-Assistenz, Überwachung und Betreuung, Besuche etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hauswirtschaftliche Hilfe (Haushalthilfe, Mahlzeiten-dienste, Einkaufshilfe etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrative Hilfe (Steuererklärung, Behördenkontak-te, Treuhanddienste, Patientenverfügung etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transport (Fahrdienste etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alterstaugliche Wohnungsumgestaltung, Reparatur-dienste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entlastungsdienste für betreuende Angehörige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11a Bitte geben Sie in der folgenden Tabelle die 3-6 wichtigsten Angebote/Massnahmen im Tätigkeitsfeld «Assistenz und Unterstützung im Alltag» an, die der Kanton (mit-)finanziert oder bei denen der Kanton als Leistungserbringer involviert ist.

Angebot/Massnahme 1 im Tätigkeitsfeld «Assistenz und Unterstützung im Alltag»
Bezeichnung:

Anbieter/Leistungserbringer:

Bereich:
Das Angebot gehört zum Bereich: [Dropdown Bereiche plus Option „mehrere Bereiche“]
Angebot/Massnahme 2 im Tätigkeitsfeld «Assistenz und Unterstützung im Alltag»
Bezeichnung:

Anbieter/Leistungserbringer:

Bereich:
Das Angebot gehört zum Bereich: [Dropdown Bereiche plus Option „mehrere Bereiche“]
(...)
Angebot/Massnahme 6 im Tätigkeitsfeld «Assistenz und Unterstützung im Alltag»
Bezeichnung:

Anbieter/Leistungserbringer:

Bereich:
Das Angebot gehört zum Bereich: [Dropdown Bereiche plus Option „mehrere Bereiche“]

9b: Welche Akteure sind in Ihrem Kanton in welcher Rolle im Tätigkeitsfeld 2 « Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten » involviert?

Bitte kreuzen Sie für das Tätigkeitsfeld 2 an, welche Akteure in welchen Rollen involviert sind.

- ▶ Kästchen, die Sie leer lassen, bedeuten, dass der Akteur nicht involviert ist. Falls Sie bei gewissen Punkten mangels Information keine Angabe machen können, vermerken Sie dies bitte im Anmerkungsfeld unterhalb der Tabelle.

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

Akteure	in Strategieentwicklung involviert	in Angebotsentwicklung involviert	in Bedarfsplanung involviert	in Finanzierung involviert	in Auftragsvergabe/Beschaffung involviert	in Qualitätssicherung/entwicklung involviert	Erbringt Leistung selbst (oder mit anderen Akteuren)
Kanton	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Strukturen zwischen Kantons- und Gemeindeebene / regionale Verwaltungseinheiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pro Senectute Organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schweizerisches Rotes Kreuz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alzheimervereinigung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spitex	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Haben Sie Anmerkungen zur Tabelle oben?



10b [Falls Kanton in Finanzierung und/oder Leistungserbringung involviert] **Sie haben angegeben, dass Ihr Kanton im Tätigkeitsfeld «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten» bei der Finanzierung und/oder Leistungserbringung involviert ist. Bitte geben sie in der folgenden Tabelle an, in welchen Bereichen des Tätigkeitsfelds «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten» der Kanton involviert ist.**

	Der Kanton ist in die Finanzierung involviert	Der Kanton ist als Leistungserbringer involviert
Kurse, Beratung, Informationsangebote (Unfallprävention, Gesundheit, Alter(n), Ernährung-/Hauswirtschaft, Informatik etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niederschwellige Treffpunkte und Aktivitäten (Alterstreffpunkte, Gruppenaktivitäten, Sportangebote, Selbsthilfegruppen etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11b Bitte geben Sie in der folgenden Tabelle die 3-5 wichtigsten Angebote/Massnahmen im Tätigkeitsfeld «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten» an, die der Kanton (mit-)finanziert oder bei denen der Kanton als Leistungserbringer involviert ist.

Angebot/Massnahme 1 im Tätigkeitsfeld «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten»

Bezeichnung:



Anbieter/Leistungserbringer:



Bereich:

Das Angebot gehört zum Bereich: [Dropdown Bereiche plus Option „mehrere Bereiche“]

Angebot/Massnahme 2 im Tätigkeitsfeld «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten ...»

Bezeichnung:



Anbieter/Leistungserbringer:



Bereich:

Das Angebot gehört zum Bereich: [Dropdown Bereiche plus Option „mehrere Bereiche“]

(...)

Angebot/Massnahme 5 im Tätigkeitsfeld «Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten»

Bezeichnung:



Anbieter/Leistungserbringer:



Bereich:

Das Angebot gehört zum Bereich: [Dropdown Bereiche plus Option „mehrere Bereiche“]

[Fragen 9c-9j bzw. 10c-10j bzw. 11c-j analog für Tätigkeitsfelder 3-10]

Teil C: Koordination mit den Beiträgen des Bundes (Art. 101^{bis} AHVG)

12. Ist Ihnen bekannt, dass der Bund Leistungen privater Organisationen im Bereich der Altershilfe finanziert (gemäss Art. 101^{bis} AHVG)?

Ja Nein

[Falls F12=ja] **In welchen Tätigkeitsfeldern der Altershilfe werden in Ihrem Kanton Leistungen von privaten Organisationen mit Beiträgen des Bundes (gemäss Art. 101bis AHVG) finanziert?**

Tätigkeitsfeld	Alle Leistungen privater Organisationen werden mit Beiträgen des Bundes finanziert	Gewisse Leistungen privater Organisationen werden mit Beiträgen des Bundes finanziert	Keine Leistungen werden mit Beiträgen des Bundes finanziert	Weiss nicht	[Falls FB für TB] Nicht Teilbereich der Altershilfe für den ich Auskunft geben
Assistenz und Unterstützung im Alltag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung von körperlichen und geistigen Fähigkeiten, von Selbstsorge und von ausserhäuslichen sozialen Kontakten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialberatung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information, Austausch, Beratung und Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeinwesenarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entlastung für betreuende Angehörige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koordination	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information und Partizipation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Falls F12=ja] **Ist Ihnen bekannt, welche konkreten Leistungen in Ihrem Kanton von privaten Organisationen mit Beiträgen des Bundes (gemäss Art. 101^{bis} AHVG) finanziert werden?**

Tätigkeitsfeld	Sehr gute Kenntnisse; mir sind alle subventionierten Leistungen (gemäss Art. 101bis AHVG) bekannt	Gute Kenntnisse; mir ist eine Mehrheit der subventionierten Leistungen (gemäss Art. 101bis AHVG) bekannt	Begrenzte Kenntnisse; mir sind einige der subventionierten Leistungen (gemäss Art. 101bis AHVG) bekannt	Sehr begrenzte Kenntnisse; mir sind fast keine der subventionierten Leistungen (gemäss Art. 101bis AHVG) bekannt
[automatischer Übertrag der Tätigkeitsfelder, in denen oben eine der ersten beiden Antworten angekreuzt wurde]	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Gibt es in Ihrem Kanton Leistungen der Altershilfe, die sich spezifisch an vulnerable Gruppen richten?

Ja Nein nicht bekannt

[Falls F13=ja] **Welche Zielgruppen der Altershilfe werden in Ihrem Kanton als vulnerabel eingestuft? Gibt es konkrete Kriterien? Wenn ja, welche?**

Bitte nennen Sie im Folgenden die als vulnerabel erachteten Zielgruppen und beschreiben Sie, sofern vorhanden, die Kriterien dafür.

Zielgruppe 1, die als vulnerable Gruppe eingestuft wird



Gibt es konkrete Kriterien dafür, welche Personen als vulnerabel bzw. der Zielgruppe 1 zugehörig gelten? Wenn ja, welche?



Werden in Ihrem Kanton weitere Zielgruppen der Altershilfe als vulnerabel eingestuft?

Ja Nein

[Wenn weitere Zielgruppen=ja, sonst weiter bei F14]

Zielgruppe 2, die als vulnerable Gruppe eingestuft wird



Gibt es konkrete Kriterien dafür, welche Personen als vulnerabel bzw. der Zielgruppe 2 zugehörig gelten? Wenn ja, welche?



Werden in Ihrem Kanton weitere Zielgruppen der Altershilfe als vulnerabel eingestuft?

Ja Nein

[sobald keine weiteren Zielgruppen -> weiter bei F14]

14. [Falls F13=ja] Inwiefern tragen die Leistungen, die sich spezifisch an vulnerable Gruppen richten, der besonderen Situation dieser Gruppen Rechnung?



Teil D: Zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen

15. Welche Veränderungen in den Bedürfnissen von älteren Menschen und Angehörigen erwarten Sie im Bereich der Altershilfe in den nächsten 5-10 Jahren?

Veränderte Bedürfnisse von älteren Menschen



Veränderte Bedürfnisse von Angehörigen



16. Was sind Ihrer Meinung nach die zentralen Herausforderungen, die sich im Bereich der Altershilfe in Zukunft stellen?



17. Wie plant Ihr Kanton, auf diese Herausforderungen zu reagieren?



Teil E: Verwendung des Begriffs «Altershilfe»

Im letzten Teil geht es darum, welche Begriffe in Ihrem Kanton für den Bereich der Altershilfe verwendet werden.

18. Wird in Ihrem Kanton der Begriff «Altershilfe» offiziell verwendet?

Ja

Nein

nicht bekannt

19. [Falls F18=ja] **Unterscheidet sich das Verständnis des Begriffs «Altershilfe», wie er in Ihrem Kanton verwendet wird, vom Begriff, wie er in der Befragung verwendet wird? Falls ja, in welcher Hinsicht?**

► Für Details zur Definition für die Befragung beachten Sie bitte Seite 1 des Informationsblattes



[Weiter zu F 23]

20. [Falls F18=nein] **Wird in Ihrem Kanton ein mit dem Begriff «Altershilfe» vergleichbarer Begriff offiziell verwendet?**

Ja

Nein

nicht bekannt

21. [Falls F20=ja] **Um welchen Begriff handelt es sich? In welcher Hinsicht unterscheidet sich der Inhalt dieses Begriffs vom Begriff «Altershilfe», wie er in der Befragung verwendet wird?**

► Für Details zur Definition für die Befragung beachten Sie bitte Seite 1 des Informationsblattes



[Weiter zu F 23]

22. **Mit welchen Begrifflichkeiten wird in Ihrem Kanton der Bereich umschrieben, der in dieser Befragung als «Altershilfe» bezeichnet wird?**



23. **Bitte geben Sie zum Schluss folgende Angaben für allfällige Rückfragen an.**

Name / Vorname:	
Funktion und Amtsstelle:	
E-Mail:	
Telefon:	

Haben Sie noch allgemeine Anmerkungen oder Ergänzungen zur Befragung?



Infoblatt Deutsch

Informationen zur Online-Erhebung «Bestandesaufnahme der Altershilfe in den Kantonen»

Besten Dank, dass Sie an der Online-Erhebung «Bestandesaufnahme der Altershilfe in den Kantonen» teilnehmen. Mit diesem Informationsblatt möchten wir Sie unterstützen, in der Erhebung möglichst gut den Überblick zu bewahren. Bei Fragen oder Schwierigkeiten wenden Sie sich bitte telefonisch oder per E-Mail an uns.

Freundliche Grüsse, Peter Stettler und Theres Egger, Projektleitung des Büro BASS



Hotline

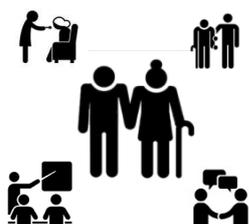
Sie erreichen uns über die E-Mail altershilfe@buerobass.ch oder telefonisch unter **031 380 60 80**. Wenn keine Auskunftsperson telefonisch erreichbar ist, rufen wir Sie möglichst bald zurück.

Definition «Altershilfe» in der Studie

Als Altershilfe gelten in der Studie unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen, die ältere Menschen dazu befähigen, so lange als möglich ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu Hause zu führen.

Diese Umschreibung der Altershilfe orientiert sich an den Richtlinien des BSV zur Beurteilung von Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe vom 1. Januar 2017 (Art. 3 Bst. b). Die Formulierung «ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu Hause» schliesst dabei die gesellschaftliche Teilhabe mit ein. Die Richtlinien sind online verfügbar unter: www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Organisationen der Altershilfe (Art. 101bis AHVG)

In der folgenden Darstellung wird die Definition von «Altershilfe» für die Studie präzisiert:



Kern der Altershilfe sind unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen für ältere Menschen.

Nicht dazu gehören:

- Pflege, medizinischen Leistungen
- direkte materielle Existenzsicherung (AHV, EL, HE etc.)
- Planung und Erstellung altersgerechter Infrastruktur (Wohnungsbau, öffentlicher Verkehr etc.)



Bedingung ist, dass die unterstützte Person zu Hause wohnt.

Zum «zu Hause wohnen» gehören auch:

- + begleitetes und betreutes Wohnen
- + Leistungen bei teilstationärem Aufenthalt (ohne Pflege, medizinische Leistungen)

Nicht dazu gehören:

- Leistungen bei stationärem Aufenthalt

**Angebote für Hilfeleistende gehören auch dazu.**

- + Entlastung betreuender Angehöriger
- + Unterstützung/Koordination von Freiwilligenarbeit
- + Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal

**Weitere Aktivitäten gehören auch dazu.**

- + Koordination von Angeboten und Akteuren
 - + Information über Angebote, Öffentlichkeitsarbeit
 - + Förderung der Partizipation von älteren Menschen
 - + Entwicklung/Weiterentwicklung von Angeboten
-

Tätigkeitsfelder in der Altershilfe

- ▶ Im Zentrum der Studie stehen die Aktivitäten der Kantone im Bereich der Altershilfe, wie er für die Studie definiert wurde. Dabei werden unter anderem konkrete Angebote und Massnahmen erfasst, welche Ihr Kanton (mit-)finanziert oder selber erbringt.
- ▶ Für die Studie wurden zehn Tätigkeitsfelder der Altershilfe definiert. Die unten stehende Tabelle gibt Ihnen einen Überblick über diese Tätigkeitsfelder.
- ▶ Es kann sein, dass einzelne Angebote und Massnahmen, die Sie im Teil B der Online-Erhebung erfassen, zwei oder mehreren Tätigkeitsfeldern zugeordnet werden könnten. Bitte führen Sie solche Angebote/Massnahmen nur einmal auf und zwar unter dem Tätigkeitsfeld, das aus Ihrer Sicht am ehesten zutrifft.
- ▶ Es ist möglich, dass einzelne Angebote und Massnahmen der Altershilfe teilweise auch Leistungen umfassen, die über die hier verwendete Definition der Altershilfe hinausgehen (z.B. Tagesstätte, die auch Pflegeleistungen anbietet). Sie können solche Angebote / Massnahmen dennoch aufführen.
- ▶ Bei Fragen und Unklarheiten bei der Zuordnung können Sie sich an unsere Hotline wenden.

Tätigkeitsfeld 1: Assistenz und Unterstützung im Alltag

Betreuung und Begleitung im Alltag (Alltags-Assistenz, Überwachung und Betreuung, Besuche etc.)
 Hauswirtschaftliche Hilfe (Haushalthilfe, Mahlzeitendienste, Einkaufshilfe etc.)
 Administrative Hilfe (Steuererklärung, Behördenkontakte, Treuhanddienste, Patientenverfügung etc.)
 Transport (Fahrdienste etc.)
 Alterstaugliche Wohnungsumgestaltung, Reparaturdienste
 Entlastungsdienste für betreuende Angehörige

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

Kurse, Beratung, Informationsangebote (Unfallprävention, Gesundheit, Alter(n), Ernährung-/Hauswirtschaft, Informatik etc.)
 Niederschwellige Treffpunkte und Aktivitäten (Alterstreffpunkte, Gruppenaktivitäten, Sportangebote, Selbsthilfegruppen etc.)

Tätigkeitsfeld 3: Sozialberatung

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

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

Kurse, Informationsangebote, Austauschforen, Beratung für Angehörige
 Kurse, Informationsangebote, Austauschforen, Beratung für Freiwillige
 Einsatzkoordination von Freiwilligenarbeit

Tätigkeitsfeld 5: Gemeinwesenarbeit

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

Tätigkeitsfeld 6: Teilstationäre Angebote zur Entlastung von betreuenden Angehörigen

Tagesstrukturen (Tagesheime, Tagesstätten)
 Nachtstrukturen
 Kurz- und Ferienaufenthalte

Tätigkeitsfeld 7: Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal

Lehrgänge mit Zertifikat zur Betreuung älterer Menschen (inklusive Pflegehelfer/innen-Kurse SRK)
 Weitere Weiterbildungen und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal

Tätigkeitsfeld 8: Koordination

Koordination von Akteuren und Angeboten der Altershilfe für ein Gebiet (überkantonal, kantonal, regional, kommunal)
 Case Management (und ähnliches) für ältere Menschen

Tätigkeitsfeld 9: Information und Partizipation

Öffentlichkeitsarbeit
 Information zu Angeboten der Altershilfe

Förderung der politischen Partizipation von älteren Menschen
Fachinformationen zu Themen der Altershilfe
Tätigkeitsfeld 10: Entwicklung
Projekte zu neuen Bedürfnissen und Problemstellungen, Optimierung von Angeboten
Durchführung von Pilot- und Evaluationsprojekten

Anhang 2: Ergänzende Informationen zum Vertiefungsteil

Workshop Kantone Romandie

Date : **mardi 24 septembre 2019**

Lieu : **Lausanne**

Participant-e-s : **Laurent Mauler**, Chef de secteur des EMS, République et Canton de Genève
Guillaume Savary, Collaborateur scientifique au Service de l'action sociale, République et Canton du Jura
Angelica Torres Florez, Collaboratrice scientifique à l'Office du maintien à domicile et de l'hébergement, République et Canton de Neuchâtel
Chiara Gulfi, Capo settore assistenza e cura a domicilio presso l'Ufficio cantonale degli anziani e delle cure a domicilio, Repubblica e Cantone Ticino
Jorge Guimera, Chef de projets au Pôle Prévention et solidarités, Etat de Vaud

Réprésentant-e-s de l'OFAS : **Thomas Vollmer**, Chef du secteur vieillesse, générations et société
Christine Masserey, Collaboratrice scientifique

Animation atelier : Tanja Guggenbühl et Peter Stettler, Bureau BASS

Themen des Workshops :

- Pratiques concrètes de pilotage par les cantons
- Coordination des pratiques de subvention des cantons et des communes avec les subventions de la Confédération
- Défis actuels et futurs et besoin de coordination

Workshop Kantone Deutschschweiz**Datum:** Dienstag, 22. Oktober 2019**Ort:** Bern

Teilnehmer/innen:	<p>Yvonne Blättler, Leiterin Abteilung Pflegeheime und Spitex, Kanton Appenzell Ausserrhoden</p> <p>Linda Greber, Leiterin Abteilung Langzeitpflege, Kanton Basel-Stadt</p> <p>Judith Camenzind, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Sozialvorgesamt, Kanton Freiburg</p> <p>Hans Jörg Riem, Leiter Fachstelle Heimwesen, Kanton Glarus</p> <p>Sabrina Gurt, Leiterin Fachstelle Spitex und Altersfragen, Kanton Graubünden</p> <p>Volker Zaugg, Leiter Gesundheitsamt, Kanton Nidwalden</p> <p>Patrick Csomor, Leiter Gesundheitsamt, Kanton Obwalden</p> <p>Beatrice Flückiger, Fachexpertin Fachstelle Familie und Generationen, Kanton Solothurn</p> <p>Sandra Schelbert-Konkel, Fachstelle Alter, Kanton Schwyz</p> <p>Susanne van Gogh, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Kanton Schwyz</p> <p>Samuel Bissig-Scheiber, Vorsteher Amt für Soziales, Kanton Uri</p> <p>Martina Eyer, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stabseinheit des Departements für Gesundheit, Soziales und Kultur, Kanton Wallis</p>
Vertretung des BSV	<p>Thomas Vollmer, Leiter des Bereichs Alter, Generationen und Gesellschaft (AGG)</p> <p>Christine Masserey, Wissenschaftliche Mitarbeiterin AGG</p> <p>Philipp Dubach, Wissenschaftlicher Mitarbeiter AGG</p>
Workshop-Leitung:	<p>Peter Stettler und Theres Egger</p> <p>Team: Petra Zeyen, Caroline Heusser, Jolanda Jäggi, Lukas Nyffeler</p>

Themen des Workshops

- Konkrete Steuerungspraxis der Kantone
- Abstimmung der Subventionspraxis von Kanton und Gemeinden mit den Subventionen des Bundes
- Aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Koordinationsbedarf

Workshop Kantone und Gemeinden Deutschschweiz**Datum:** Dienstag, 29. Oktober 2019**Ort:** Bern,**Teilnehmer/innen:**

Kanton Aargau	Christina Zweifel , Fachstelle Alter und Familie, Kanton Aargau Angelica Cavegn Leitner , Stadrätin Ressort Soziales, Alter, Gesundheit, Aarau Anja Gestmann , für Alterswesen zuständige Gemeinderätin, Schöftland Daniel Rüetschi , Gemeinderat Soziales, Gesellschaft und Gesundheit, Suhr
Kanton Basel-Landschaft	Gabriele Marty , Leiterin Abteilung Alter, Kanton Basel-Landschaft Matthias Gysin , Geschäftsführer, Verband Basellandschaftlicher Gemeinden Jacqueline Zwimpfer , Leiterin Abteilung Soziales und Gesundheit, Aesch
Kanton Bern	Lukas Loher , Leiter Abteilung Alter, Kanton Bern
Kanton Luzern	Christina Widmer-Meier , Koordinationsstelle Alter, Rothenburg Regula Heuberger Häfliger , Gemeinderätin, Vorsteherin Gesundheit und Soziales, Schüpfheim
Kanton St. Gallen	Barbara Widmer , Abteilung Alter, Kanton St. Gallen Undine De Cambio , Leiterin Fachstelle Alter und Gesundheit, Stadt Rapperswil-Jona Stefan Frei , Gemeindepräsident, Jonschwil Jacqueline Wenger , Amt für Gesellschaftsfragen, Stadt St. Gallen
Kanton Zug	Nadja Gasser , Programmleiterin Alter, Kanton Zug Jasmin Blanc Bärtsch , Fachbereichsleiterin Alter und Gesundheit, Stadt Zug Christian Plüss , Bereichsleiter Jugend- und Gemeinwesenarbeit, Cham
Kanton Zürich	Jacqueline Magnin , Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion, Kanton Zürich Urs Gröbli , Leiter Gesellschaft, Illnau-Effretikon Daniel Knöpfli , Leiter Soziales und Gesundheit, Stadt Bülach Sylvia Veraguth Bamert , Mitglied Leitender Ausschuss der Sozialkonferenz Kanton Zürich und Gemeinderätin Ressort Gesellschaft in Gossau Eva Weishaupt , Departementssekretärin Soziales, Stadt Winterthur
Vertretung des BSV	Thomas Vollmer , Leiter des Bereichs Alter, Generationen und Gesellschaft (AGG) Christine Masserey , Wissenschaftliche Mitarbeiterin AGG Maria Ritter , Projektleiterin im Bereich Forschung und Evaluation Philipp Dubach , Wissenschaftlicher Mitarbeiter AGG
Workshop-Leitung:	Peter Stettler und Theres Egger Team: Petra Zeyen, Caroline Heusser, Jolanda Jäggi, Lukas Nyffeler

Themen des Workshops

- Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden im Bereich der Altershilfe
- Konkrete Steuerungspraxis der Kantone und Gemeinden
- Abstimmung der Subventionspraxis von Kanton und Gemeinden mit den Subventionen des Bundes
- Aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Koordinationsbedarf

Experteninterviews

■ Gespräch 1: Telefonisches Interview mit Herrn Alain Huber, Direktor von Pro Senectute Schweiz, 11.12.2019

Thema 1: Tätigkeitsfelder von Pro Senectute in der Altershilfe

In welchen Tätigkeitsfeldern (und ev. Subfeldern) sind die Pro Senectute Organisationen (PSO) in den Kantonen tätig? Inwiefern gibt es bei den Tätigkeiten Schwerpunktsetzungen? Gibt es wesentliche Unterschiede zwischen Kantonsgruppen (z.B. Sprach-Regionen, städtisch/ländlich, Kantonsgrösse etc.)?

Thema 2: Zusammenwirken von privaten Organisationen und öffentlicher Hand in der Altershilfe

Welche Rolle(n) nehmen die PSO und Pro Senectute Schweiz bezüglich der Steuerung und Weiterentwicklung der Altershilfe (Strategieentwicklung, Angebotsentwicklung, Bedarfsplanung etc.) in den Kantonen ein? Welche Rolle(n) nehmen die Kantone und ev. Gemeinden in dieser Hinsicht ein? Welche dieser drei Akteure sind führend?

Wie beurteilen Sie das Zusammenwirken von privaten Organisationen und öffentlicher Hand (Kantone/Gemeinden) unter dem Versorgungsaspekt? Gibt es bspw. wesentliche Bereiche der Altershilfe in den Kantonen, in welchen die Versorgung der älteren Bevölkerung Lücken aufweist, rationiert ist oder Angebote verschiedener Akteure sich überschneiden? Inwiefern können die Altershilfeorganisationen (und insbesondere Pro Senectute) allfällige Versorgungslücken schliessen? Wo und wie müsste die öffentliche Hand allenfalls aktiver werden?

Wie schätzen Sie die konkrete, eher operative Zusammenarbeit mit den kantonalen oder kommunalen Verwaltungen ein? Inwiefern gibt es hier Entwicklungs-/Optimierungsbedarf?

Inwiefern arbeiten die verschiedenen Organisationen der Altershilfe in den Kantonen zusammen? Wer sind die wichtigsten Kooperationspartner? Gibt es gemeinsame Strategien oder Handlungsfelder?

Thema 3: Auswirkungen der Änderungen der Subventionsverträge zwischen dem Bund und den Altersorganisationen seit 2017/18

Hatten die Änderungen der Subventionsverträge zwischen dem Bund und den Altersorganisationen seit 2017/18 in den Kantonen bereits spürbare Folgen oder erwarten Sie solche? Falls ja, welcher Art sind die Folgen? [Unterschiede zwischen den Kantonen?]

Thema 4: Versuch einer Bilanz

Wie schätzen Sie insgesamt die Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen ein? Wie gut sind Kantone und private Organisationen im aktuellen Regime in der Lage, die wachsenden Herausforderungen (Demografie, gesellschaftlicher Wandel, knappe staatliche Budgets) zu bewältigen? Wo sehen Sie Handlungsmöglichkeiten von privaten Organisationen und öffentlicher Hand, um den Herausforderungen (besser) zu begegnen?

■ Gespräch 2: Telefonisches Interview mit Herrn Simon Stocker, Präsident des Schweizer Netzwerks altersfreundlicher Städte, 9.1.2020

Thema 1: Tätigkeit des Netzwerks altersfreundlicher Städte und der ihm angeschlossenen Städte in der Altershilfe

Bitte umreissen Sie kurz die Ziele, Aufgaben und Vorgehensweise des Netzwerks altersfreundlicher Städte.

Im Anhang finden Sie die Definition von Altershilfe und von 10 Tätigkeitsfeldern, die für die Studie zu-grunde gelegt werden.

In welchen Tätigkeitsfeldern (und ev. Subfeldern) ist das Netzwerk einerseits und sind die Städte des Netzwerks schwerpunktmässig tätig? Inwiefern gibt es wesentliche Unterschiede zwischen den Städten?

Inwiefern unterscheidet sich insgesamt die Rolle der Städte in der Altershilfe von derjenigen der nicht-städtischen Gemeinden und von derjenigen der Kantone?

Thema 2: Zusammenwirken von öffentlicher Hand und privaten Organisationen in der Altershilfe

Welche Rolle(n) nehmen die Kantone, Städte und ev. anderen Gemeinden bezüglich der Steuerung und Weiterentwicklung der Altershilfe (Strategieentwicklung, Angebotsentwicklung, Bedarfsplanung etc.) in den Kantonen ein? Welche Rolle(n) nehmen Altershilfe-Organisationen (wie Pro Senectute, SRK, Alzheimer etc.) in dieser Hinsicht ein? Welche dieser drei Akteure sind führend?

Wie beurteilen Sie das Zusammenwirken der öffentlichen Hand (Städte, Kantone, andere Gemeinden) und von privaten Organisationen unter dem Versorgungsaspekt? Gibt es bspw. wesentliche Bereiche der Altershilfe in den Kantonen, in welchen die Versorgung der älteren Bevölkerung Lücken aufweist, rationiert ist oder Angebote verschiedener Akteure sich überschneiden? Inwiefern können die Altershilfe-Organisationen allfällige Versorgungslücken schliessen? Wo und wie müsste die öffentliche Hand allenfalls aktiver werden?

Thema 3: Auswirkungen der Änderungen der Subventionsverträge zwischen dem Bund und den Altersorganisationen seit 2017/18

Hatten die Änderungen der Subventionsverträge zwischen dem Bund und den Altersorganisationen seit 2017/18 in den Städten (oder Kantonen) bereits spürbare Folgen oder erwarten Sie solche? Falls ja, welcher Art sind die Folgen? [Unterschiede zwischen den Städten/Kantonen?]

Thema 4: Versuch einer Bilanz

Wie schätzen Sie insgesamt die Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen ein? Wie gut sind Städte, Kantone und private Organisationen im aktuellen Regime in der Lage, die wachsenden Herausforderungen (Demografie, gesellschaftlicher Wandel, knappe staatliche Budgets) zu bewältigen? Wo sehen Sie Handlungsmöglichkeiten von privaten Organisationen und öffentlicher Hand, um den Herausforderungen (besser) zu begegnen?

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**