

8. Febr. 2008

## **Die schweizerische Alterspolitik aus der Optik des Schweizerischen Seniorenrates**

**Der bundesrätliche Bericht „Strategie für eine Alterspolitik“ zeigt, wie notwendig eine nationale Alterspolitik ist. Er gibt zudem Einblick in die vielen Spannungsfelder bei der Umsetzung. Der Schweizerische Seniorenrat SSR analysierte die Barrieren. Daraus resultieren zwei Forderungen. Erstens ist die Führungsrolle des Bundes überall dort zu fördern, wo verschiedene Kompetenzebenen die Strategieumsetzung behindern. Zweitens müssen die Mitwirkungsmöglichkeiten der SeniorInnen flächendeckend gestärkt werden. Der SSR ist Muster für eine partizipative Alterspolitik. Seine Rolle ist ausbaufähig.**

Eine Strategie beschreibt den Weg von der Ausgangslage zum Ziel. Noch vor der Stellungnahme zur alterspolitischen Strategie kommt daher die Frage: Unterscheiden sich Bundesrat und SSR bei ihren Auffassungen über den Status quo und die Zielsetzung? Wenn ja: in welcher Hinsicht?

### **Status quo**

Mit der Beschreibung der Situation älterer Menschen und ihrer Integration in das gesellschaftliche Umfeld ist den AutorInnen ein beeindruckendes Nachschlagewerk gelungen.

Der SSR wehrt sich allerdings gegen die Behauptung, die älteren Menschen würden heute eher bevorzugt behandelt. Vielmehr gibt es faktisch noch zahlreiche Diskriminierungen. Beispiele:

- die steuerliche Ungleichbehandlung von Rentnerhepaaren gegenüber erwerbstätigen Doppelverdienern,
- die weitgehend fehlende Mitentscheidung über die Verwendung ihrer Vorsorgegelder, obwohl ein grosser Teil des Vorsorgevermögens den Rentnern gehört,
- noch bestehende verfassungswidrige Alterslimiten in Kantonen und Gemeinden,
- der digitale Graben, der die Mehrheit der älteren Bevölkerung beim Informationszugang benachteiligt.

Zudem stellt der SSR bei seinen Umfragen massive Defizite bei der öffentlichen Wahrnehmung der SeniorInnen fest:

- 66 von 75 Rentnerorganisationen (88 %) sind der Auffassung, dass ihr Engagement für das Gemeinwohl bei der Gesellschaft nicht jenen hohen Stellenwert habe, den es verdienen würde.
- 56 von 66 Rentnerorganisationen (85 %) finden, dass die SeniorInnen in den Medien vorab als Belastung dargestellt werden.

Diese Einschätzungen enthalten Zündstoff. Die offene Frage lautet: sind demotivierte SeniorInnen bereit, ihre Ressourcen und Leistungspotenziale in der Gesellschaft einzubringen, wie dies die bundesrätliche Strategie vorsieht?

Fazit: Die Ausgangslage für die Alterspolitik wird vom Bundesrat optimistischer beurteilt als vom SSR. Das Spektrum von Massnahmen ist aus Optik des SSR breiter.

### **Wohin des Wegs?**

Die Leitidee des Bundesrates mündet - unter Berücksichtigung aller politischen Bereiche - in eine Generationenpolitik. Die Alterspolitik soll künftig in eine Gesellschaftspolitik für alle Altersgruppen integriert werden. Die Gesellschaft ist zu befähigen, die Potentiale älterer Menschen zu nutzen und mit den zunehmenden Bedürfnis- und Kostenfaktoren zurecht zu kommen.

Der SSR hingegen möchte bei den Zielsetzungen weiterhin auf die ältere Bevölkerung fokussieren. Im Mittelpunkt stehen die Selbständigkeit älterer Menschen und die Optimierung ihrer Lebensqualität in körperlicher, psychischer und sozialer Hinsicht. „Den zunehmenden Jahren Leben geben“ ist die Devise. Selbstverständlich will man den jüngeren Generationen nicht zur Last fallen. Der SSR hält aber auch fest, dass die heutige Rentnergeneration weitgehend die Sozialwerke aufgebaut hat. Gute Rahmenbedingungen in allen Politik- und Gesellschaftsbereichen soll die jüngere Generation motivieren, sich optimistisch auf das Alter vorzubereiten.

Im Vergleich zum Bundesrat sieht der SSR die Ziele der Alterspolitik somit eher positiver.

### **Der Weg zum Ziel**

Wichtig ist dem SSR, dass der Bundesrat zwischen der „Seniorenpolitik“ und der „Alterspflegepolitik“ unterscheidet:

Seniorenpolitik bezieht sich auf das so genannte 3. Alter. Dieses beinhaltet weitgehende Gesundheit und Freiräume zur Gestaltung der Selbständigkeit. Die Seniorenpolitik ist Voraussetzung für das Entfalten von Eigeninitiative und für die aktive Mitwirkung in Politik und Gesellschaft. Entwürdigend und diskriminierend sind in dieser Lebensphase z.B. Alterslimiten, schwieriger Umgang mit den Behörden oder eine Einschränkung des Zugangs zur Weiterbildung. Zur Verbesserung der Partizipation, des Engagements und der Selbstbestimmung nennt der Bericht 16 Handlungsoptionen. Sie sind auf die Ressourcen und Leistungspotentiale der Menschen im 3. Alter ausgerichtet.

Alterspflegepolitik richtet sich an das so genannte 4. Alter. Es bezeichnet die Phase der Abhängigkeit. Die Menschen sind zu gebrechlich, um ihre Rechte selber wahrnehmen zu können. Bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen drohen die verbleibenden Ressourcen, zusätzlich geschwächt zu werden. Entwürdigend und diskriminierend sind fehlende Rücksichtnahme auf Bedürfnisse, unsorgfältige Pflege, Vernachlässigung oder gar Misshandlung. Der Bericht stellt unter dem Begriff „spezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen“ 5 Handlungsoptionen vor. Sie sollen einen würdigen letzten Lebensabschnitt gewährleisten.

Die Unterscheidung zwischen Seniorenpolitik und Alterspflegepolitik führen bei der Alterspolitik zu neuen Impulsen.

### **Themenbereiche**

Diese Impulse lassen wesentliche Neuerungen bei der Altersstrategie erhoffen. Gestützt auf den Bericht stellen sich dem SSR aber folgende Fragen:

- Weshalb wurden beim Querschnittsansatz lediglich die 5 Themenbereiche Gesundheitspolitik, Wohnsituation und Mobilität, Arbeit, wirtschaftliche Situation und gesellschaftliches Engagement ausgewählt? Ältere Menschen sind offensichtlich nicht davor gefeit, auch in anderen Handlungsfeldern benachteiligt zu werden (siehe problematische SSR-Erfahrung bei der Steuerpolitik).
- Weshalb fehlen wichtige Senioren-Anliegen bei den Handlungsoptionen? Der SSR erinnert an die ungenügende Mitwirkung in Pensionskassengremien. Er verweist aber auch auf Inanspruchnahme und Vergütung von Hilfsmitteln. Hier fehlt die Gleichstellung von AHV-BezügerInnen und IV-BezügerInnen. Wer nach seiner Pensionierung Einsätze für die Gesellschaft leistet und dafür neu ein Hörgerät benötigt, wird gegenüber Erwerbstätigen mit gleichem Bedarf massiv benachteiligt. Hier widersprechen sich die Erwartungen an die Leistungspotentiale älterer Menschen und die Bereitschaft, die nötige Unterstützung zur Verfügung zu stellen.
- Weshalb sind die meisten Handlungsoptionen eine Fortschreibung bisheriger Bestrebungen? Warum wurde kaum untersucht, weshalb Optionen derart lange unverrichteter Dinge in der Pipeline verharren? Wo lagen die Hemmschwellen? Der SSR ist erstaunt, dass die institutionellen Rahmenbedingungen bei der Frage nach Spannungsfeldern kaum angesprochen wurden. Er selber erfährt bei der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten immer wieder Barrieren. Zwei Beispiele erläutern dies:

- Spannungsfeld 1: Option Gesundheitsförderung im Alter

Im Unterschied zu den Zielgruppen Jugendliche und Erwerbstätige bestehen im 3. und im 4. Alter noch zahlreiche Lücken. Sie kosten der Gesellschaft vermutlich Millionen von Prämien- und Steuerfranken. Gemäss Gesundheitsobservatorium vermag bereits eine moderate Reduktion des Pflegebedarfs mehrere Jahre der demografischen Alterung zu kompensieren (vgl. Bericht). Beispiele in Regionen und Kantonen beweisen, dass die Ziele mit vergleichsweise bescheidenem Aufwand erreicht werden. Der SSR engagierte sich wiederholt für ein Bundeskonzept. Vorab ging es ihm dabei um eine flächendeckende Umsetzung der Gesundheitsprofil-Methode. Der Bund will aber nur die laufenden Projekte koordinieren und selber keine aktive Rolle wahrnehmen. Derweil laufen an der Basis erfolgreiche Projekte wegen finanzieller Befristung aus. Die zögerliche Haltung des Bundes lähmt die Finanzbeschaffung bei Kantonen und Gemeinden. In Frage gestellt sind die angestrebte Selbständigkeit bis ins hohe Alter, das Vermeiden unnötiger Heimeintritte und die Entlastung von den Kostenfolgen. Der SSR hofft, dass das Präventionsgesetz Barrieren abbaut und der Altersprävention den nötigen Raum gibt.

- Spannungsfeld 2: Option Zugang zur Informationsgesellschaft

Die Gesundheitspolitik befindet sich mitten im Thema E-Health. Die Bestrebungen schreiten Richtung E-Voting und E-Government. Hinzu kommt, dass immer mehr via Internet läuft: Einsätze von Freiwilligen, der Zugang zu Veranstaltungen, usw.. Zunehmend beschränken sich Adresshinweise auf die knappe Angabe einer Website. Der SSR kämpft vehement dagegen, denn rund 1 Million Menschen im Alter 50 plus surfen noch nicht auf der Internetwelle.

Es dauert 30 Jahre, bis alle Senioren berufliche Internet-Erfahrungen in die nachberufliche Phase mitnehmen. Der Erwerb von Internetkenntnissen gehört daher in das Kapitel „lebenslanges Lernen“, das heisst zur Bildungspolitik. Zuständig sind vorab die Kantone. Der Bund hat indessen massgebliche finanzielle Unterstützung geleis-

tet, um SchülerInnen und Erwerbstätige ans Netz zu bringen. In Anbetracht der eingangs erwähnten Entwicklungen schlug der SSR ein ähnliches Konzept für die Seniorenpolitik vor. Doch auch hier kommen institutionelle Spannungsfelder ins Spiel. Eine rasche, flächendeckende Umsetzung der Strategie „Senioren ans Netz“ ist fraglich, wenn nicht der Bund eine federführende Rolle übernimmt. Bereits bestehende erfolgreiche Senioren-Offensiven könnten die Realisierung vereinfachen. Zum Vergleich: Die EU will bis 2010 eine weltweite Qualitätsreferenz für lebenslanges Lernen schaffen und stellt dafür 7 Mia Euro für die Laufzeit von 2007 bis 2013 zur Verfügung.

### **Handlungsbedarf**

Aus dem Strategiebericht selber gehen drei Typen von Barrieren hervor. Eine wirksame Altersstrategie wird beeinträchtigt durch

- die unterschiedlichsten Kompetenzbereiche: von der Gesundheitspolitik bis zur Verkehrspolitik, von der Arbeitsmarktpolitik bis zur Bildungspolitik beschäftigen sich Behörden unabhängig voneinander mit Altersthemen, die sich überschneiden. Für die Betroffenen aber ist die individuelle Gesundheit und Autonomie ein Ganzes. Ein vermeidbarer Unfall und / oder ein vorzeitiger Heimeintritt betrifft sie zu 100% und vollumfänglich. Die Politikbereiche müssen sich somit vermehrt an der Lebenssituation orientieren und integrale Lösungen suchen.
- unterschiedliche Ebenen: nur 6 der 20 Handlungsoptionen obliegen ausschliesslicher Bundeskompetenz. Mehrheitlich ist der Bund auf die Zusammenarbeit anderer Ebenen angewiesen. Bei drei Optionen muss er die Durchführung sogar Dritten überlassen. Kommt hinzu: Wo der Bund über einen Teil der Kompetenzen verfügt, könnte er heute schon couragierter auftreten. Beispiel dafür ist die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen. Das Krankenversicherungsgesetz ermächtigt den Bund, die Qualitätssicherung konsequent an die Hand zu nehmen. Dies betrifft sowohl ambulante als auch stationäre Behandlungen, so weit die Leistungserbringer von der Grundversicherung entschädigt werden. Die vorgeschlagene Qualitätssicherung bei der Spitex (im Bericht der Kompetenz der Kantone zugeordnet) ist zwar willkommen, greift aber zu kurz. Gesellschaftliche Vorurteile verstärken bei der älteren Bevölkerung das Empfinden, im Falle von Krankheit, Unfall oder Pflegebedürftigkeit abhängig und ausgeliefert zu sein. Deshalb ist die flächendeckende Qualitätssicherung auf allen Kompetenzebenen in der Senioren- und Alterspflegepolitik besonders wichtig.
- mehr Optionen als laufende Aktivitäten: Die Vorschläge in der Pipeline sind Spiegel für die Dauer und den erforderlichen Leidensdruck bei der Umsetzung alterspolitischer Anliegen. Für den SSR heisst dies selbstkritisch, dass er in vielen Fällen noch zu wenig Druck entwickeln konnte.

### **Erkenntnisse**

Aus Optik des SSR liegen die Tücken der bundesrätlichen Strategie bei der Umsetzung. Die Alterspolitik steht noch auf (zu) schwachen Füßen. Zur Stärkung sieht der SSR vorab zwei zusätzliche Massnahmen:

- Wo die Koordination schwierig ist und Spannungsfelder erzeugt, sollte der Bundesrat bereit sein, eine Führungsrolle wahrzunehmen. Beispielhaft ist der **bundesrätliche** Hinweis bei der "Menschengerechten Quartiergestaltung": Vorgeschlagen wird dort, dass der Bund Leitlinien für eine bedarfsgerechte Planung zu

Handen der Kantone und Gemeinden erarbeitet. Dabei geht es auch um die Unterstützung, Vernetzung, den Erfahrungsaustausch und den Know-how-Transfer.

- Der Bund sollte die politische Mitwirkung von Seniorenvertretungen in Kantonen, Regionen und Gemeinden flächendeckend unterstützen. Damit können die Leistungspotenziale der Senioren gesellschaftspolitisch besser genutzt werden.

Beide Massnahmen betreffen die vier Standbeine der Alterspolitik, nämlich Bund, Kantone, Gemeinden und Private. Die erste Massnahme veranlasst alle Ebenen, gemeinsam auf altersgerechte Lösungen hinzuwirken.

Ergänzend dazu bezweckt die zweite Massnahme, dass die Standbeine der Alterspolitik nicht still stehen. Die Mitwirkung der SeniorInnen würde zum Laufbein für die Handlungsoptionen. Die SeniorInnen wären nicht einfach mitgemeint, sondern Teil der Strategie.

### **SeniorInnenvertretung als Laufbein**

Strategien, die von Fachleuten am Schreibtisch entworfen und umgesetzt werden, tragen den realen Bedürfnissen oft einseitig Rechnung. Eine aktuelle Alterspolitik ist daher - genau so wie die Altersforschung - partizipativ. Sie integriert die Ansichten der Generation 50 plus als Staats- und StimmbürgerInnen, Steuer- und Prämienzahlende, als Versicherte und PatientInnen, als NutzerInnen von Verkehrsmitteln, Pflegediensten oder neuen Technologien, beim Planen von Wohnungen, bei der Vorbereitung von Koordinationsstellen für Dienstleistungsangebote, usw.

Seniorenräte leisten Dienste, indem sie EntscheidungsträgerInnen auf Wunsch Stellungnahmen abliefern, Anliegen bündeln und aufbereiten sowie Pendenzen in der Alterspolitik im Auge behalten. Erfolgreiche Beispiele existieren bereits (z.B. Kanton Basel Stadt).

### **SSR: fast ein Musterfall**

Auf Bundesebene haben die beiden Senioren-Dachverbände VASOS<sup>1</sup> und SVS<sup>2</sup> eine nationale Plattform (vgl. Kasten). Der SSR stellt ein Pionierwerk dar. Die kürzliche Evaluation zeigt sein Aufgabenspektrum. In erster Linie hat er Bundesrat, Behörden und Parlament in Altersfragen zu beraten. Hinzu kommt die Rolle als „Seismograph“ für alterspolitisch wichtige Themen. Er hilft, das Altersbild bei Medien und in der Öffentlichkeit den neuen Entwicklungen anzupassen. Zudem ist er Anlaufstelle für Interessierte (Bevölkerung, Organisationen und Leistungsanbieter). Mit bescheidenen finanziellen Mitteln trägt der Bund der Tatsache Rechnung, dass auch ehrenamtliche Tätigkeit organisiert werden muss, soll sie effizient und zweckmässig sein.

Im Hinblick auf das Postulat von Nationalrätin Leutenegger-Oberholzer zur Strategie-Entwicklung gilt allerdings: Damit sich die Seniorenvertretung einbringen kann, braucht es geeignete Strukturen, Prozesse und die Möglichkeiten, das Ergebnis wirksam zu beeinflussen (d.h. keine Alibiübungen). Am Beispiel des SSR lassen sich diese Forderungen wie folgt konkretisieren:

### **Strukturen**

Der Bundesrat hat die Aufgaben der Behörden gegenüber dem SSR schriftlich festgehalten. Die verschiedenen Organisationen, welche im Wesentlichen die Altersstra-

---

<sup>1</sup> Vereinigung aktiver Senioren- und Selbsthilfeorganisationen

<sup>2</sup> Schweiz. Verband für Seniorenfragen

ategie des Bundes umsetzen (Art. 101 bis AHVG, Förderung der Alterhilfe) haben demgegenüber keine Auflagen, mit dem SSR zusammen zu arbeiten. Sie entziehen sich weitgehend der Beratung durch den SSR. Die Anliegen der Schweizer SeniorInnenbewegung können durchaus von den Behörden unterstützt worden sein, werden aber möglicherweise nur ungenügend umgesetzt. Wichtig sind daher neue Formen von Checks and Balances. Via Leistungsverträge wären auch wertvolle Synergien mit den Behindertenorganisationen denkbar.

### **Prozesse**

Partizipation braucht Anreize. Sollen SeniorInnen im Dienst altersverträglicher Lösungen mitwirken, so müssen sie eingeladen werden. Deshalb hat Bundesrat Pascal Couchepin alle Generalsekretariate angeschrieben. Er forderte sie auf, den SSR möglichst frühzeitig beizuziehen, wenn sie Gesetze für altersrelevante Lebensbereiche bearbeiten. Der SSR hat Anlass zur Hoffnung, dass er bei der Entwicklung alterspolitischer Vorlagen künftig noch früher beigezogen wird.

### **Ergebnisse**

Zur Beurteilung von Ergebnissen benötigen SeniorInnenvertretungen zweckdienliche Studien, welche eigene Erfahrungswerte stützen oder aber relativieren. Der SSR schätzt daher die guten Beziehungen zum Bundesamt für Statistik. SeniorInnen argumentieren ungern mit Mittelwerten. Beispiele: Die materielle Lage der Rentner/-innen ist zu unterschiedlich. Bei der zeitlichen Inanspruchnahme herrschen zu grosse Differenzen zwischen SeniorInnen mit grossen Gestaltungsfreiräumen im Alltag und vorab älteren Frauen, die ihre hochaltrigen Eltern, ihre Partner und allenfalls sogar noch ihre Grosskinder pflegen. Markante Unterschiede zeigen sich auch zwischen der Kaufkraft vermögender SeniorInnen und jener von MigrantInnen. Im Zusammenhang mit der bundesrätlichen Strategie ist daher zu prüfen, wo Lücken beim statistischen Datenmaterial bestehen. Die Argumentarien zur Altersstrategie sollten für die Gesellschaft möglichst transparent und nachvollziehbar sein.

Seniorenräte sind geeignete Anlaufstellen für den Dialog zwischen den Generationen. So hat der SSR seine letztjährige Herbsttagung dem Thema „Perspektiven für eine tragfähige Generationenpolitik“ gewidmet. VertreterInnen von über 50 Seniorenorganisationen haben teilgenommen und ihr Interesse am Thema bewiesen.

### **Wie weiter?**

Der **bundesrätliche** Bericht ist Ausgangspunkt für die Lösung zahlreicher Fragen der Alterspolitik. Der SSR ist überzeugt, dass sich viele alterspolitische Ziele - trotz problematischer Ausgangslage – innert nützlicher Frist realisieren lassen. Zu diesem Zweck schlägt er erstens vor, die Führungsrolle des Bundes überall dort zu stärken, wo verschiedene Kompetenzebenen die Umsetzung der Strategie behindern. Zudem sollten die Mitwirkungsmöglichkeiten der Senioren flächendeckend verbessert werden. Beides dient einer intergenerationellen Gesellschaftspolitik. Das Credo des SSR lautet: Je stärker die Älteren an den Aufgaben von morgen mitwirken, desto besser geht es den Jungen, wenn sie selber SeniorInnen sind.

#### Redaktionelle Bearbeitung:

Margrit Bossart, lic.oec., Generalsekretärin SSR. E-Mail: bossart.bern@bluewin.ch

## **Bundesrätliche Altersstrategie: seit 2002 ein partizipativer Prozess**

1999 fand das Internationale Jahr der älteren Menschen statt. Damals wurde die Forderung nach einem Schweizerischen Seniorenrat breit diskutiert. Nach längeren Vorarbeiten unterzeichneten die beiden Dachorganisationen der Seniorenbewegung einen Vertrag. Damit ermöglichte ihnen der Bundesrat, bei der öffentlichen Meinungsbildung besser zum Zug zu kommen. Unterstützt wurde die Entwicklung durch eine Arbeitsgruppe, bestehend aus SeniorInnen- und Fachorganisationen der Altersarbeit sowie verschiedenen Bundesämtern.

### **Auftrag SSR**

Seit 2002 erarbeitete der SSR Dutzende von Stellungnahmen in den Bereichen Gesundheitswesen / Krankenversicherung, Soziale Sicherheit (11. AHV-Revision, BVG-Revision, IV-Revision), Finanzen (NFA), Steuerreform (Individualbesteuerung, Mehrwertsteuer), Erwachsenenschutzgesetz, Raumplanung / Wohnen / Verkehr und Statistik. Zudem griff er zukunftsweisende Themen auf. Er identifizierte einerseits Chancen für vermehrte Mitwirkung (Beispiel: benutzerfreundliche Angebote in Zusammenarbeit mit dem Age Explorer). Andererseits setzte er sich zur Wehr gegen Fallstricke für ältere Menschen. So kämpfte der SSR in der Berner Gemeinde Madiswil exemplarisch gegen Alterlimiten beim passiven Wahlrecht, bis diese aufgehoben wurde. Gestützt auf die parlamentarische Motion Egerszegi entschied der Bundesrat, dass Alterslimiten gesellschafts- und rechtspolitisch unnötig und untauglich sind.

### **Aufbau des SSR**

Der SSR ist eine einfache Gesellschaft. Seine 34 Mitglieder rekrutieren sich paritätisch aus den beiden Dachorganisationen VASOS und SVS mit insgesamt rund 220'000 Mitgliedern. Der SSR besteht aus einem Vorstand (=Ausschuss) und 6 Arbeitsgruppen. Der SSR verfügt über ein Generalsekretariat mit 50 %-Pensum.