

Vernehmlassungsvorlage vom 15. März 2011  
(Ergebnis der 1. Lesung)

## **Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz; Alterspolitik)**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4) betreffend spezifische Grundlagen einer kantonalen Alterspolitik. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

### **Inhalt**

- A. In Kürze
- B. Ausgangslage
- C. Regelungsbedarf
- D. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens
- E. Zu den Änderungen im Einzelnen
- F. Finanzielle Auswirkungen
- G. Antrag

### **A. In Kürze**

**Auch im Kanton Zug wird die Bevölkerung älter. In der Regel kann auch der dritte Lebensabschnitt in einer körperlich und geistig guten Verfassung erlebt werden. Die zunehmende Zahl älterer Menschen stellt für den Kanton Zug eine neue Herausforderung für die Alterspolitik dar. Bisher hat er sich in der Alterspolitik erfolgreich auf die Versorgung in der Langzeitpflege konzentriert und sich auch in der Prävention engagiert. Das reicht für die Zukunft nicht mehr. Die gesetzliche Grundlage für eine ganzheitliche Alterspolitik soll jetzt mit einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes geschaffen werden.**

### **Alter nicht gleich Pflege**

Das Querschnittsthema "Alter" umfasst mehr als die stationäre Pflege. Alterspolitik darf sich nicht allein an den Bedürfnissen und Funktionseinschränkungen älterer Personen orientieren, sondern muss auch darauf ausgerichtet sein, die Leistungen älterer Menschen anzuerkennen und positiv zu würdigen. Sie soll auch die Voraussetzungen schaffen, dass die vorhandenen Potenziale genutzt werden. Heute fehlt eine kantonale Alterspolitik mit klaren Leitlinien, Strategien und Massnahmen. Mit einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes wird eine umfassende Alterspolitik für den Kanton Zug ermöglicht, damit der Kanton seine Kräfte im Altersbereich konzentrieren und die Ressourcen effektiv einsetzen kann.

## **Auswirkungen**

Eine Alterspolitik beinhaltet eine klare Regelung der Zuständigkeiten und der Finanzierung. Mit Hilfe eines Altersleitbildes kann der Kanton die Mittel gezielt und auf Grund strategischer Prioritäten einsetzen. Der demografische Wandel verlangt ein vorausschauendes und koordiniertes Planen und Handeln. Vom Kanton systematisch bereitgestellte Informationen über erfolgreiche Lösungsansätze und über die demografische Entwicklung ermöglichen den Gemeinden, ihre Aufgaben wahrnehmen zu können und die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern.

## **B. Ausgangslage**

Die Zahl der älteren Menschen wächst und damit auch ihre Bedeutung für die gesamte Gesellschaft. Gleichzeitig werden die nachfolgenden Generationen seit dem "Pillenknicke", d.h., seit dem starken Geburtenrückgang in den Jahren nach 1964, kontinuierlich kleiner. Wie andere europäische Länder erlebt die Schweiz somit einen Prozess "doppelter demografischer Alterung", woraus sich eine enorme gesellschaftliche Herausforderung für die Zukunft ergibt. Diese Herausforderung geht über gesundheitspolitische Versorgungsfragen (Anzahl Pflegeplätze usw.) hinaus und betrifft beispielsweise auch Fragen der Raumplanung, des öffentlichen Verkehrs oder des Wohnens. Die UNO nennt als die drei Hauptstossrichtungen<sup>1</sup> der internationalen Altersstrategie Partizipation<sup>2</sup>, die Gesundheit sowie die Schaffung eines förderlichen und unterstützenden Umfelds. Unter "Gesundheit im Alter" versteht sie "Aktives Altern"<sup>3</sup> gemäss WHO-Definition<sup>4</sup>, wie dies auch die Alterspolitik des Bundes tut.

## **Alterspolitik des Bundes**

Den Begriff Alterspolitik definiert das Eidgenössische Departement des Innern mit

"Massnahmen des Staates (Bund, Kanton und Gemeinden), die Einfluss auf die Lebenssituation der älteren Bevölkerung haben".

Auf Bundesebene werden alterspolitische Massnahmen von verschiedenen Bundesämtern wahrgenommen, z.B. vom Bundesamt für Gesundheit (BAG), von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) oder vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), um nur vier zu nennen. Das BAG ist u.a. zuständig für die Krankenversicherung und die Finanzierung der Langzeitpflege, die EFV befasst sich z.B. mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen, das BSV setzt sich etwa für die AHV ein und das BWO beschäftigt sich mit dem Wohnungsbau für ältere Menschen. Mit einer "Strategie für eine Schweizerische Alterspolitik"<sup>5</sup> versucht der Bundesrat, auf nationaler Ebene der neuen Herausforderung zu begegnen. In seinem Bericht beurteilt der Bundesrat 2007 die Situation der älteren Bevölkerung insgesamt als gut, auch wenn nicht vergessen werden dürfe, dass der Prozess des Alterns sehr individuell verlaufe. Schwerpunkte der nationalen Strategie sind u.a. nicht ausgeschöpfte Leistungspotenziale bei der älteren Bevölkerung, Partizipation und selbstbestimmte Lebensführung, Unterschiedlichkeit der Lebens- und Bedürfnislagen, die Lebenslaufperspektive und die Generationenpolitik.

---

<sup>1</sup> [www.un.org/Depts/german/conf/altern/ac197-9.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/altern/ac197-9.pdf)

<sup>2</sup> Alterspolitik hat die Aufgabe, die Partizipation und selbstbestimmte Lebensführung im Alter zu fördern und zu unterstützen (Schweizerische Alterspolitik 2007 und Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002).

<sup>3</sup> Prozess der Optimierung der Möglichkeiten von Menschen, im zunehmenden Alter ihre Gesundheit zu wahren, am Leben ihrer sozialen Umgebung teilzunehmen und ihre persönliche Sicherheit zu gewährleisten, und derart ihre Lebensqualität zu verbessern.

<sup>4</sup> [www.who.int/ageing/active\\_ageing/en/index.html](http://www.who.int/ageing/active_ageing/en/index.html) Seite 19

<sup>5</sup> [www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00068/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00068/index.html?lang=de) "Publikationen"

### Alterspolitik in den Kantonen

Ein Blick in die Deutschschweiz zeigt, dass sich die meisten Kantone mit dem Altersthema auseinandersetzen. Die wachsende Bedeutung des Themas veranlasst sie, eine spezifische kantonale Alterspolitik zu entwickeln. Zug gehört neben Aargau und Appenzell-Ausserrhoden zu den drei deutschschweizer Kantonen, die über keine umfassende Alterspolitik verfügen. Aktuell bereitet der Kanton Aargau einen kantonalen Alterskongress vor. An einer Grossveranstaltung im Mai 2011 zum Thema "60plus-na und? Perspektiven einer jungen Alterspolitik" möchte der Kanton eine kantonale Alterspolitik konkretisieren.

Ein exemplarischer Vergleich der vier Kantone Solothurn, Bern, Basel-Landschaft und Luzern soll zeigen, wo jeweils die Handlungsfelder gesehen werden:

	SO	BE	BL	LU
Auseinandersetzung mit dem Alter	X	X		
Selbstständigkeit und Gesundheit	X	X	X	X
Pflege und Betreuung zu Hause	X	X	X	X
Zukunftsorientiertes Wohnen	X	X	X	X
Stationäre Pflege und Betreuung	X	X	X	X
Partizipation und Integration		X	X	X
Koordination, Beratung und Information		X	X	X
Kommunale Altersplanung		X	X	
Ausbildung Pflegepersonal		X	X	
Finanzierung, finanzielle Sicherheit		X	X	X
Qualitätssicherung in der Langzeitpflege		X	X	X
Angebot für Demenz- / Psychischkranke		X		
Mobilität, Verkehr, Infrastruktur			X	
Migration			X	
Lebensgestaltung				X

2010 erschienen erstmals Studien zur Alterspolitik in der Schweiz. Der Forschungsbericht "Kantonale Alterspolitiken" des Bundesamts für Sozialversicherungen<sup>6</sup> und der Bericht "Alterspolitik in den Kantonen" der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz<sup>7</sup> ergänzen sich. Sie kommen übereinstimmend zum Schluss, dass die Kantone sehr unterschiedlich an das Thema Alter herangehen und der Bedarf an gegenseitiger Information und Koordination gross ist.

### Alterspolitik im Kanton Zug

Eine aktuelle Auflistung der bestehenden Akteurinnen und Akteure im Kanton Zug gibt es derzeit nicht. Auf kantonaler Ebene sind aber sicher die kantonalen Direktionen zu nennen (insbesondere die Gesundheitsdirektion und die Direktion des Innern sowie wegen der dort angesiedelten Ausgleichskasse die Volkswirtschaftsdirektion). Verschiedene Direktionen und Gemeinden haben von der Direktion des Innern wiederholt ein Engagement zur Schaffung einer kantonalen Alterspolitik gefordert, wie der Regierungsrat dem Kantonsrat am 25. September 2008 darlegte. In der Debatte im Zusammenhang mit der Bewilligung von Personalstellen wurde deutlich gemacht, dass eine zuständige Ansprechstelle fehlt, um allfällige Projekte aufzunehmen und zu bearbeiten, um Gemeinden in alterspolitischen Fragen zu koordinieren und zu beraten oder um eine stringente kantonale Alterspolitik zu entwickeln. Auch fehlten Kapazitäten

<sup>6</sup> [www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen](http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen)

<sup>7</sup> [www.gesundheitsfoerderung.ch](http://www.gesundheitsfoerderung.ch)

zur Bearbeitung von Altersfragen, die über die Spital- und Bettenplanung und die Bearbeitung der Subventionsvereinbarung mit der Pro Senectute hinaus gehen. Dazu gehört nicht zuletzt die Klärung der Schnittstellen zwischen den Direktionen sowie die Koordination zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten beim Thema Alter. Um die dafür nötigen Ressourcen zu schaffen, hat der Kantonsrat eine 50-Prozent-Stelle für Alterspolitik bewilligt (Kantonsratsbeschluss vom 25. September 2008 betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 bis 2011 - KRB 154.212). Diese Teilzeitstelle ist bei der Direktion des Innern angesiedelt und konnte per Juni 2009 besetzt werden. Als weitere kantonsweit agierende Organisationen sind die Sozialvorsteherinnen- und Sozialvorsteher-Konferenz der Zugerischen Gemeinden (SOVOKO) die Kantonale Gruppe Langzeitpflege (KGL) oder die Kantonale Sozialkommission (SOKO) zu nennen. Auf kommunaler Ebene sind es schliesslich die einzelnen Gemeinden, die massgeblich Einfluss auf die Lebenssituation der älteren Bevölkerung nehmen.

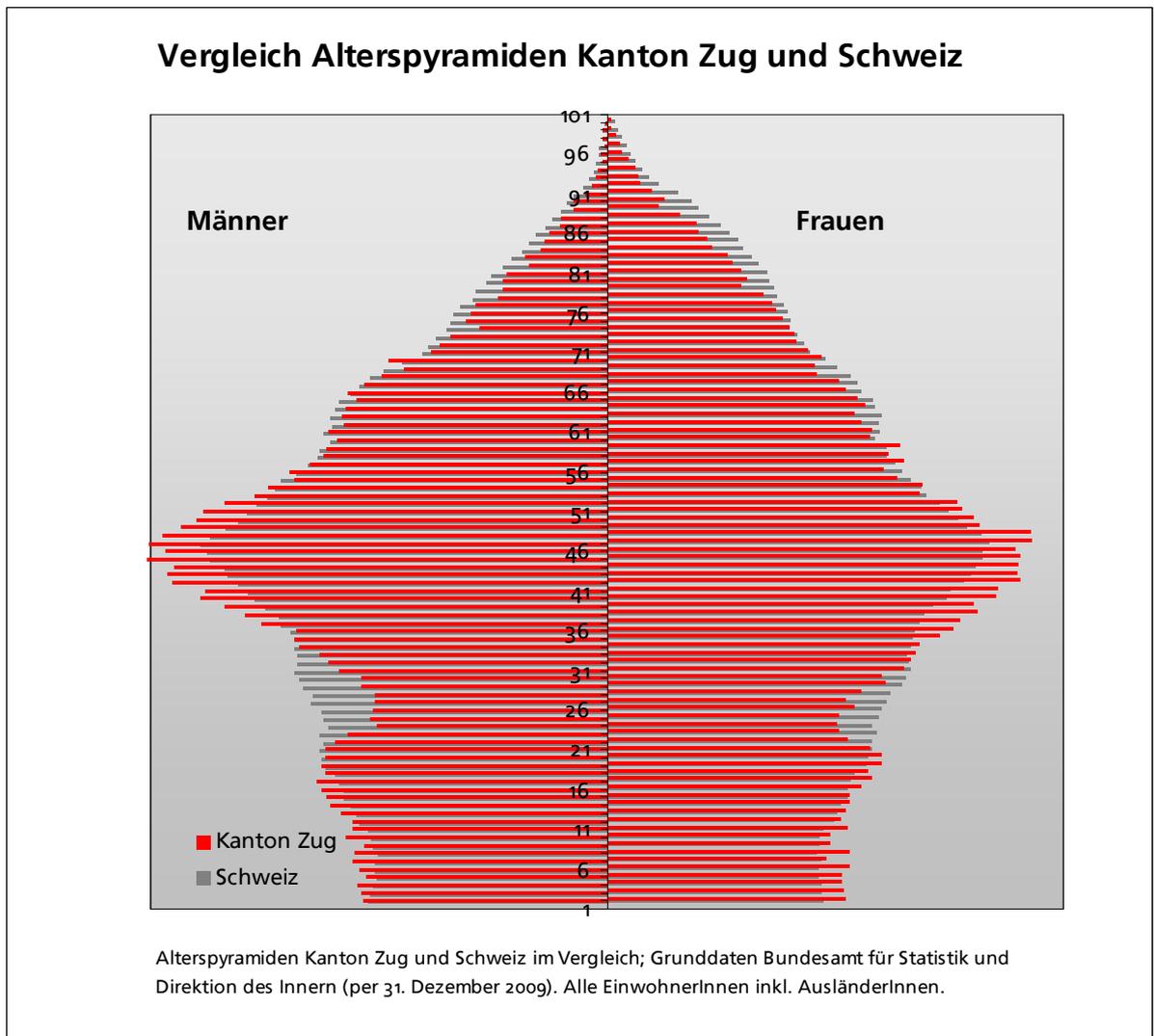
Im Bereich der umfassenden Altersangebote, die über die bestens bekannten Angebote in der stationären und ambulanten Langzeitpflege hinausgehen (Heime und Spitex), gibt es im Kanton Zug zahlreiche weitere Trägerorganisationen und Verantwortliche wie die Landeskirchen, gemeindliche Seniorenräte und Alterskommissionen, Pro Senectute Kanton Zug, curaviva, das Schweizerische Rote Kreuz, Benevol oder Tixi. Das Forum für Altersfragen ist 2007 auf Initiative des Gesundheitsamts und der Fachstelle Alter der Stadt Zug entstanden und dient der Vernetzung von öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren sowie Organisationen. Daneben gruppieren sich Interessenvertretungen wie der Kantonale Senioren Verband Zug (KSVZ), das private KompetenzNetz - Alter(n) und andere. Die aufgezählten Organisationen wirken lokal, regional oder kantonal, befassen sich mit Teilaspekten oder ganzheitlichen Fragestellungen, setzen sich unterschiedlich aus Professionellen und Ehrenamtlichen zusammen und arbeiten mit oder ohne politischen Auftrag. Eine vollständige Übersicht fehlt heute, die Zuständigkeiten sind nicht immer klar. Doppelspurigkeiten und Lücken sind vorhanden. Eine kantonale Alterspolitik soll diese Situation verbessern.

### **Alterspolitik in den Gemeinden**

Zwar hat sich jede Gemeinde im Zusammenhang mit der Pflegebettenplanung mit Versorgungsfragen im stationären Bereich auseinandersetzen müssen. Dies hat aber nur in wenigen Fällen dazu geführt, dass die Gemeinden auf der Ebene der allgemeinen Alterspolitik die Zusammenarbeit gesucht hätten. Ein stark ausgeprägtes Autonomieverständnis sowie der fehlende wirtschaftliche Druck zur Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander dominieren. Die unterschiedliche alterspolitische Ausgangslage in den elf Zuger Gemeinden spiegelt sich in der Ausprägung der Alterspolitik. Einzelne Gemeinden haben eine interne Absichtserklärung zur Alterspolitik formuliert. Nur sechs Gemeinden verfügen über ein offizielles Altersleitbild und nur in einer Minderheit der Gemeinden ist dieses auch von der älteren Bevölkerung mitgestaltet worden (partizipativer Ansatz). Die Formulierung einer Alterspolitik ist das eine, ihre Umsetzung das andere. Für die Umsetzung haben die wenigsten Gemeinden die dafür nötigen Strukturen geschaffen.

### **Demografische Entwicklung / demografischer Wandel**

Der Kanton Zug wird in politischen Kommentaren regelmässig als sehr junger Kanton gezeichnet. Der effektive Altersaufbau zeigt, dass dies nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. So zeigt etwa ein Vergleich der Alterspyramiden der Schweiz und des Kantons Zug - für viele überraschend - nur geringe Unterschiede. Es leben vergleichsweise sogar weniger junge Erwachsene zwischen 20 und 30 Jahren im Kanton Zug. Dem stehen überdurchschnittlich viele 35- bis 50-Jährige gegenüber. Bei den noch nicht erwerbstätigen Jungen und den nicht mehr erwerbstätigen Pensionierten fallen die relativen Unterschiede zur Schweizer Alterspyramide kaum ins Gewicht:



*Bei den älteren Generationen gibt es grosse Ähnlichkeiten zwischen dem Altersaufbau der Schweiz (grau) und dem Altersaufbau des Kantons Zug (rot, im Vordergrund).*

Erheblich grössere Unterschiede werden sichtbar, wenn zwischen den Zuger Gemeinden verglichen wird. Das trifft sowohl auf den Altersaufbau zu (Alterspyramide) als auch auf die daraus ableitbare künftige demografische Entwicklung. Praktisch jede Gemeinde hat ihr unverkennbares eigenes Profil. Verhältnismässig jung sind beispielsweise Risch und Neuheim, verhältnismässig alt etwa Menzingen oder Walchwil. Jede Gemeinde hat auch ihre eigene Prognose der Altersentwicklung. Hinzu kommen weitere Eigenheiten, die zu berücksichtigen sind, wie z.B. kantonsüberschreitende Kooperationen von Gemeinden am Kantonsrand (Oberägeri - Sattel SZ: Die stationären Angebote in Oberägeri sind in die Altersplanung von Sattel integriert. Risch - Meierskappel LU: Meierskappel ist Mitglied der Stiftung Alterszentrum Dreilinden in Rotkreuz). Weitere gemeindespezifische Eigenheiten betreffen auch die unterschiedlichen Ressourcen, etwa unterschiedliche Engagements von Bürgergemeinden (z.B. tragende Rolle in Cham), die aus der Perspektive älterer Menschen stark unterschiedliche Attraktivität der Gemeinden und andere alterspolitisch bedeutsame Standortfaktoren wie z.B. die gemeindeeigene Landreserven im Zentrum.

Die demografische Entwicklung ist eine grosse Herausforderung. Voraussetzung dafür, dass diese Herausforderung professionell und bedürfnisgerecht angegangen werden kann, sind eine übergeordnete Alterspolitik sowie laufend aktualisierte Daten. Nur so können notwendige Mittel

auch gezielt und nachhaltig eingesetzt werden. Heute gibt es Wissenslücken bei den demografischen Daten. Vergangenheitsdaten werden von der Direktion des Innern systematisch gesammelt. Zukunftsprognosen werden aber nur in grösseren zeitlichen Abständen in einmaligen Aktionen für die Pflegebettenplanung eingekauft. Sie basieren auf lediglich einem einzigen Grundscenario, welches nicht zu den Datensätzen zählt, die beim Bundesamt für Statistik standardmässig abgerufen werden können. Falsche Annahmen - z.B. über den Altersaufbau des Kantons Zug oder seine Entwicklungsdynamik - könnten den Blick auf die tatsächlich anstehenden Fragestellungen verstellen.

### **C. Regelungsbedarf**

Die obersten Ziele einer Alterspolitik sind die Förderung der gesellschaftlichen Partizipation, die selbstbestimmte Lebensführung, die Gesundheit sowie die Schaffung eines förderlichen und unterstützenden Umfelds (siehe auch Madrider Aktionsplan der UNO-Strategie<sup>8</sup>). Die bundesrätliche Strategie für eine schweizerische Alterspolitik stellt ähnliche Schwerpunkte ins Zentrum (Gesundheit, Wohnsituation und Mobilität, Arbeit und Übergang in den Ruhestand, wirtschaftliche Situation, Partizipation). Das Altersthema ist vielfältiger, als es in der Zuger Gesetzgebung - insbesondere im Spitalgesetz und im Gesundheitsgesetz - abgebildet wird. Dort widerspiegelt es sich hauptsächlich in Pflege, Betreuung, Prävention und Gesundheitsförderung. Ein neuer Paragraph zum Alter im Sozialhilfegesetz (SHG) soll diesen Mangel beheben. Mit lediglich einem neuen Paragraphen im SHG kann auf ein ausführliches Altersgesetz verzichtet werden.

Die Koordination der unterschiedlichen Angebote ist eines der Anliegen der Alterspolitik. 2010 forderte auch die FDP, dass der Kanton eine gemeinsame Strategie und Richtlinien mit den Gemeinden im Bereich der Alterspolitik erarbeiten soll. In den Interviews, die im Zusammenhang mit der Ist-Aufnahme der Alterspolitik im Kanton Zug gemacht wurden, äusserten die in den Gemeinden für das Alter Zuständigen wiederholt den Wunsch nach mehr und besserer Koordination auf Kantonsebene - unter der Voraussetzung, dass die Besonderheiten der jeweiligen Gemeinde respektiert werden. Dem steht aus rechtlicher Sicht nichts entgegen. Gemäss § 14<sup>bis</sup> des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) ist denn auch das öffentliche Recht von den kantonalen und gemeindlichen Behörden koordiniert zu vollziehen.

Eine effektive Alterspolitik ist Voraussetzung dafür, dass Kanton und Gemeinden die Mittel gezielt und auf Grund strategischer Prioritäten einsetzen können. Der Kanton will mit der umfassenden Alterspolitik vorangehen. Er handelt dabei in Übereinstimmung mit der Leitidee der neuen Strategie des Regierungsrates: "Mit Zug einen Schritt voraus". Die von der Regierung der Verwaltung vorgegebenen Legislaturziele 2010 - 2014 enthalten drei alterspolitisch bedeutsame Ziele:

1. Unterstützung Initiativen zur Vermeidung sozialer Brennpunkte für Jugend, Alter, Familie, Migration (Erhaltung durchmischte Gesellschaft).
2. Impulse für Gesundheitsförderung im Alter (Bewältigung der demografischen Herausforderung).
3. Unterstützung neuer Wohnformen im Alter (Bewältigung der demografischen Herausforderung).

---

<sup>8</sup> "Im Rahmen dieses Aktionsplans sind wir entschlossen, auf allen Ebenen, einschliesslich der nationalen und internationalen Ebene, in drei vorrangigen Aktionsrichtungen tätig zu werden: Ältere Menschen und Entwicklung, Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden bis ins Alter sowie Schaffung eines förderlichen und unterstützenden Umfelds."

Es bedarf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage im Bereich der Alterspolitik. Dabei sollen die Aufgaben der Gemeinden und des Kantons festgehalten und die Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene abgegrenzt werden. Im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes soll der Kanton nur übergeordnete Aufgaben übernehmen, welche nicht bereits durch Private oder Gemeinden erfüllt werden. Dazu zählen sowohl die übergeordnete Analyse und Planung, die Koordination als auch Information und Beratung der öffentlichen und privaten Organisationen. Der demografische Wandel verlangt ein vorausschauendes und koordiniertes Planen und Handeln. Vom Kanton systematisch bereitgestellte Informationen über erfolgreiche Lösungsansätze und über die demografische Entwicklung versetzen die Gemeinden in die Lage, die individuelle Situation realistisch einzuschätzen und die Entscheidungsqualität zu verbessern. Die Koordination der Querschnittsthemen "Alter" und "demografischer Wandel" ist heute auf kantonaler Ebene ungenügend sichergestellt.

#### **D. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

#### **E. Zu den Änderungen im Einzelnen**

##### *Abs. 1*

Ein zentrales Ziel, das mit den förderlichen Rahmenbedingungen erreicht werden soll, ist der Zusammenhalt unter den Generationen. Ist dieser Zusammenhalt vorhanden, dient das allen Generationen. Die Förderung der Lebensqualität der älteren Bevölkerung soll nicht auf Kosten der Erwerbstätigen oder der Jugend, sondern zusammen mit den anderen Generationen erreicht werden. Sie baut auf der Förderung des Zusammenhalts unter den Generationen auf. Eine wichtige Rahmenbedingung für die Umsetzung der Alterspolitik ist in allen Phasen die Partizipation der älteren Generation. Förderliche Rahmenbedingungen können im Weiteren sein: Angebotsvielfalt und Wahlmöglichkeiten statt Angebots-Monokultur, Kooperation und Informationsaustausch zwischen Gemeinden und Kantonen statt Alleingang, Subjektfinanzierung statt Objektfinanzierung (ausser bei der Wohnraumförderung, wo der Kantonsrat die Objektfinanzierung bevorzugt), Förderung von Generationenprojekten und von bürgerschaftlichem Engagement.

Dank Selbstständigkeit möglichst lange selbstbestimmt zu leben ist eines der wenigen gemeinsamen Anliegen fast aller älteren Menschen. Wo der Lebenslauf selbst gestaltbar ist, können Massnahmen aus Prävention und Gesundheitsförderung greifen. Gemeint sind aber auch z.B. Massnahmen und Angebote, die die Mobilität betreffen oder technische Hilfsmittel für das Leben in den eigenen vier Wänden. Alterspolitik orientiert sich nicht allein an den Bedürfnissen und Funktionseinschränkungen älterer Personen, sondern muss auch darauf ausgerichtet sein, die Leistungen älterer Menschen anzuerkennen und positiv zu würdigen sowie die Voraussetzungen zu schaffen, dass die vorhandenen Potenziale genutzt werden.

##### *Abs. 2*

Neu beschliesst der Regierungsrat ein Altersleitbild. Das Leitbild zeichnet ein möglichst realistisches Idealbild der anzustrebenden Entwicklung. In der schweizerischen Altersarbeit haben sich gewisse Standards eingebürgert. So wird ein Altersleitbild in der Regel in Zusammenarbeit mit den Betroffenen erarbeitet. Die so erarbeiteten Ziele werden auch immer mit einem priorisierten Massnahmenkatalog samt Zuständigkeiten kombiniert. Beides dient dazu, die Lücke zur

Umsetzung so klein wie möglich zu halten<sup>9</sup>. Die Handlungsfelder (vgl. Seite 3) zeigen auf, welche Themen ein Altersleitbild umfassen können.

Ein einmaliges Festschreiben eines Altersleitbildes auf unbestimmte Zeit würde seiner Komplexität und Dynamik nicht gerecht. Das Leitbild soll deshalb nicht nur einmal beschlossen, sondern periodisch überprüft und aktualisiert werden (nach einer, spätestens zwei Legislaturperioden), denn die Rahmenbedingungen sowie die Bedürfnisse der älteren Menschen verändern sich laufend.

Die Mitwirkung der Direktionen ist dadurch sichergestellt, dass sie in einer Arbeitsgruppe vertreten sind. Die Gemeinden sowie die privaten Organisationen, insbesondere die Vertretung der Seniorinnen und Senioren, wirken in dem für Interessengruppen und die interessierte Bevölkerung offenen Verfahren mit. Die wichtigste Gruppe, die Ansprüche an die Alterspolitik stellt, sind die älteren Menschen im Kanton Zug. Ihre Partizipation ist ein wichtiges Ziel der internationalen und nationalen Alterspolitik. Ihr soll ausdrücklich Nachachtung verschafft werden. Die Alterspolitik soll neben Pflegefragen weitere Handlungsfelder umfassen, wie z.B. die Partizipation älterer Menschen an der gesellschaftlichen Entwicklung oder die Schaffung eines förderlichen und unterstützenden Umfelds (inkl. öffentlicher Verkehr, Entlastung von Betreuungspersonen, altersfreundlicher Wohnraum).

Ältere Menschen haben sehr unterschiedliche Bedürfnisse. Sie in ihrer Verschiedenartigkeit zu respektieren, bedeutet deshalb auch, dass - ergänzend zum Angebot in der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung - Angebotsnischen gefördert werden, für die eine einzelne Gemeinde zu klein ist, für die es aber bei entsprechender Zusammenarbeit durchaus ein ausreichend grosses Zielpublikum gibt. Als Beispiel einer solchen Aufgabe kann eine Tagesstätte oder eine Nachtstätte genannt werden. Derartige Angebote erfordern ein Einzugsgebiet, das die Grösse einer einzelnen Gemeinde übersteigt. Tagesstättenangebote werden zwar auch von einzelnen Gemeinden angeboten. Doch können diese in der Regel weder von wirtschaftlichen Skaleneffekten profitieren, auf Nachfrageschwankungen angemessen reagieren noch qualitativ wirksame Spezialisierungsvorteile nutzen.

Zur Erfüllung der Aufgaben der Alterspolitik soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP) Vereinbarungen mit kommerziellen Dienstleistungsunternehmen oder Nonprofit-Organisationen wie z.B. einer Pro Senectute, dem Seniorinnen und Seniorenverband und anderen abzuschliessen.

### *Abs. 3*

Die Angebote im Altersbereich sind heute wenig koordiniert. Unerwünschte Lücken und Doppelspurigkeiten können die Folge sein. Verschiedentlich wird eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden gefordert.

Gut aufbereitete und leicht zugängliche Informationen z.B. über die demografische Entwicklung sollen es Privaten und Gemeinden ermöglichen, Planung und Entscheidungsqualität zu verbessern. Vor allem Gemeinden ohne eigene Altersbeauftragte können sich nur sporadisch zum Thema Alter auf dem Laufenden halten. Der Kanton soll hier für die Gemeinden als Verbindungsstelle funktionieren und das Wissen und die Erfahrungen aus anderen Kantonen im Kanton Zug verfügbar machen.

Mit Beratung ist die gezielte Vermittlung von Wissen und Informationen gemeint, wobei Information über das Altersmonitoring<sup>10</sup> hinausgeht. Es geht um die niederschwellige und unabhän-

---

<sup>9</sup> Siehe "Nicht ohne die alten Menschen", [www.careguide.ch/altersplanung/Artikel\\_Gemeindeverband.pdf](http://www.careguide.ch/altersplanung/Artikel_Gemeindeverband.pdf)

<sup>10</sup> Mit dem Monitoring soll der Altersbereich kontinuierlich beobachtet werden, um auf sich ändernde Entwicklungen frühzeitig reagieren zu können.

gige Erstunterstützung im Sinne einer Triage oder Weichenstellung sowie um die Weiterleitung von Fachwissen an andere Direktionen, die Gemeinden und privaten Organisationen.

#### Abs. 4

Altersfragen als Querschnittsthema können grundsätzlich alle Direktionen betreffen, bei Fragen der Gesundheitsförderung, Prävention und Pflege ist das z.B. die Gesundheitsdirektion, bei solchen der Wohnraumförderung die Volkswirtschaftsdirektion. Die jeweils zuständige Direktion muss deshalb je nach Aufgabenfeld eigene Massnahmen treffen können. Die verschiedenen Aufgabenfelder einer umfassenden Alterspolitik sind im Kanton Zug zum Teil mehr, zum Teil weniger oder gar nicht geregelt. Die Direktion des Innern soll eine aktive Alterspolitik vorantreiben, aber dabei das Subsidiaritätsprinzip und damit bereits bestehende gesetzliche Regelungen beachten. Bisher bestehen diesbezüglich erst in folgenden Erlassen Rechtsgrundlagen:

<b>Aufgabenfeld</b>	<b>Erlass (BGS-Nr.)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambulante und stationäre Pflege</li> <li>• Ergänzungsleistungen</li> </ul>	Spitalgesetz (826.11) Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (841.7)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsförderung und Prävention</li> </ul>	Gesundheitsgesetz (821.1)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelungen am Ende des Lebens</li> </ul>	Gesundheitsgesetz (821.1)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entlastung pflegender und betreuender Angehöriger (hier: Tagesheim)</li> </ul>	Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (841.714)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von alternativen Wohnformen im AHV-Rentalter</li> </ul>	Wohnraumförderungsgesetz (851.213)

Mit dem Ziel, die Vielfalt der Angebote zu vergrössern, sollen innovative Projekte gefördert werden, wie beispielsweise: Besuchsdienste, eine Internetplattform, ein Modellversuch für integriertes Wohnen im Quartier, ein Fachkongress, eine Ausstellung, die es erlaubt, sich mit einem strategisch wichtigen Thema breiter auseinanderzusetzen oder etwa Massnahmen, die dazu beitragen, den Zusammenhalt der Generationen zu fördern. Vom Kanton unterstützte Massnahmen sollen immer einen Beitrag an die kantonale Alterspolitik leisten und im Sinne des kantonalen Altersleitbildes sein.

#### F. Finanzielle Auswirkungen

Zur Erfüllung der Aufgaben und zur Erreichung der Legislaturziele 2010 - 2014 muss die heutige Personalstelle für die Direktion des Innern (heute 50%) um 50% erweitert werden. Dementsprechend ist der Finanzplan bzw. das Globalbudget 2012 um 78'050 Franken, 2013 um 78'800 Franken und 2014 um 79'550 Franken zu erhöhen.

Der Betrag für eigene Massnahmen oder Beiträge an die Kosten der Massnahmen Dritter gemäss Abs. 4 basiert auf der Annahme, dass 2012 erste Massnahmen, 2013 und 2014 je zwei weitere Massnahmen unterstützt werden können (2012: 150'000 Franken; 2013: 200'000 Franken; 2014: 200'000 Franken).

<b>A</b>	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
<b>B</b>	<b>Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)</b>				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
<b>C</b>	<b>Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)</b>				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand		0	0	0
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand (Personal)				
	effektiver Aufwand (Anstossfinanzierungen)		228'050	278'800	279'550
	effektiver Ertrag				

**G. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir folgenden Antrag:  
Es sei auf die Vorlage Nr. einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tino Jorio

300/