

Subventionierte Altershilfe nach Art. 101^{bis} AHVG und kantonale Alterspolitiken

Bei der finanziellen Unterstützung von gesamtschweizerischen, gemeinnützigen Altershilfe-Organisationen nach Art. 101^{bis} AHVG mit Mitteln aus dem AHV-Fonds muss das BSV als zuständiges Bundesamt die Finanzleistungen von Kantonen und Gemeinden berücksichtigen. Gegenwärtig findet jedoch keine Koordination zwischen Bund und Kantonen über die Finanzierung von Leistungen statt, die in den Kantonen durch die kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung Schweiz erbracht werden. Obwohl alle durch den Bund subventionierten Leistungen jeweils in mindestens einem Kanton durch den Kanton oder die Gemeinden kofinanziert werden, sind eine Koordination und die Übernahme einer subsidiären Rolle des Bundes in der subventionierten Altershilfe auch in Zukunft mit verhältnismässigem Aufwand nicht umsetzbar.



Eveline Huegli

Büro Vatter, Politikforschung und -beratung, Bern

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) hat das Büro Vatter die Koordination zwischen den nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Leistungen zugunsten älterer Personen und den von den Kantonen und Gemeinden subventionierten Leistungen in der Altershilfe untersucht.

Der Fokus lag dabei auf den von den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, vom Schweizerischen Roten Kreuz und von der Alzheimervereinigung erbrachten Leistungen, die nach Art. 101^{bis} AHVG via Dachorganisationen mit Mitteln aus dem AHV-

Fonds finanziell unterstützt werden. Die Studie bearbeitete zwei übergeordnete Forschungsfragen:

1. Entsprechen die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen einem Bedarf der kantonalen Alterspolitiken?
2. Werden nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden mitfinanziert und bestehen somit Kofinanzierungen?

Die Beantwortung der Untersuchungsfragen stützte sich auf ver-

schiedene sozialwissenschaftliche Methoden: Zuerst erfolgte eine Dokumentenanalyse sowie Sondierungsgespräche bei den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen. Anschliessend wurde bei diesen Stellen eine schriftliche Befragung durchgeführt, die in einem weiteren Schritt durch vertiefende qualitative Gespräche mit elf Stellen ergänzt wurde. Der Schlussberichtsentwurf war schliesslich Basis für einen Runden Tisch mit dem BSV und den Kantonen, die zudem die Gelegenheit erhielten, die kantonsbezogenen Informationen im Bericht zu validieren. Mit dieser Vorgehensweise konnten die Informationen zur Subventionspraxis in der Altershilfe der Kantone, jedoch nur punktuell der Gemeinden, erfasst werden.

Der durch die Untersuchung gewonnene Überblick über die aktuelle Situation in den Kantonen dient dem BSV als Grundlage einerseits für die Erneuerung der Leistungsverträge mit den nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Organisationen und andererseits im Hinblick auf allfällige Anpassungen des Gesetzesartikels im Rahmen der Reform der Altersvorsorge.

Förderung der Altershilfe nach Art. 101^{bis} AHVG

Aus dem AHV-Fonds können gemäss Art. 101^{bis} AHVG Beiträge an gesamtschweizerisch tätige gemeinnützige private Institutionen zur Förderung der Altershilfe ausgerichtet werden mit dem Ziel, den möglichst langen Verbleib von älteren Personen zu Hause zu fördern. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde die Subventionierung von Altershilfe-

Jährliche Beiträge an die kantonalen Sektionen der Altershilfe-Organisationen nach Art. 101^{bis} AHVG T1

Organisation	Jährlicher Gesamtbetrag an (Dach-)Organisation (Kostendach; in Franken)	davon Weiterleitung an kantonale Sektionen (Kostendach; in Franken)	Anteil in Prozent
Pro Senectute Schweiz	54 000 000	47 300 000	88 %
Schweizerisches Rotes Kreuz	12 800 000	11 600 000	91 %
Schweiz. Alzheimervereinigung	1 000 000	260 000	26 %

Quelle: BSV, Leistungsverträge gestützt auf Art. 101^{bis} AHVG, Stand 5.7.2011, www.bsv.admin.ch.

Organisationen durch die AHV beibehalten, dies jedoch nur noch für gesamtschweizerische Bestrebungen;¹ die Subventionierung von Hilfe und Pflege zu Hause ging hingegen per 2008 grundsätzlich in die Verantwortung der Kantone über (Art. 112c Abs. 1 und 2 BV).

Als zuständiges Bundesamt schliesst das BSV mit gesamtschweizerischen Altershilfe-Organisationen Leistungsverträge auf vier Jahre ab (Art. 222 AHVV). Gegenwärtig bestehen Leistungsverträge mit Pro Senectute Schweiz, dem Schweizerischen Roten Kreuz, der Schweizerischen Alzheimervereinigung, Parkinson Schweiz, CURAVIVA, der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie, dem Spitex Verband Schweiz und dem Schweizerischen Seniorenrat.

Die mit Mitteln aus dem AHV-Fonds subventionierten Leistungen umfassen neben Koordinations- und Entwicklungsaufgaben auf Ebene der Organisation eine Vielzahl an weiteren Tätigkeiten, beispielsweise Sozialberatung, Reparatur-, Treuhand- und Steuererklärungsdienst, Besuche durch Freiwillige, Bildungs- und Sportangebote, Fahrdienst, Rotkreuz-Notruf oder Alzheimerferien.

Fehlende Koordination zwischen Bund und Kantonen

Von den Dachorganisationen von Pro Senectute Schweiz, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Schweizerischen Alzheimervereini-

gung wird via Unterleistungsverträge ein Teil der finanziellen Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG an die kantonalen Sektionen weitergeleitet, um die Leistungserbringung vor Ort zu unterstützen (T1). Gleichzeitig finanzieren auch die Kantone bzw. allenfalls die Gemeinden das Erbringen verschiedener Altershilfe-Leistungen vor Ort. Eine Koordination oder ein institutionalisierter Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der Beiträge zur Förderung der Altershilfe besteht gegenwärtig nicht. Jedoch verpflichtet Art. 224 AHVV das BSV, bei der Ausrichtung der Subventionsbeiträge Finanzleistungen anderer öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.

Komplexe Zuständigkeiten in der kantonalen Altershilfe

Zahlreiche Kantone streben gemäss ihren übergeordneten alterspolitischen Grundlagen an, dass ältere Menschen mittels geeigneter Massnahmen möglichst lang in möglichst guter Gesundheit zu Hause bleiben können und der Heimeintritt hinausgezögert wird. Die Alterspolitik der Kantone entspricht daher in ihrer Stossrichtung der Strategie des Bundesrates von 2007 für eine schweizerische Alterspolitik² und dem Zweck von Art. 101^{bis} AHVG.

In lediglich vier Kantonen ist ausschliesslich der Kanton zuständig für die Altershilfe. In der Mehrheit der Kantone verfügen sowohl der Kanton

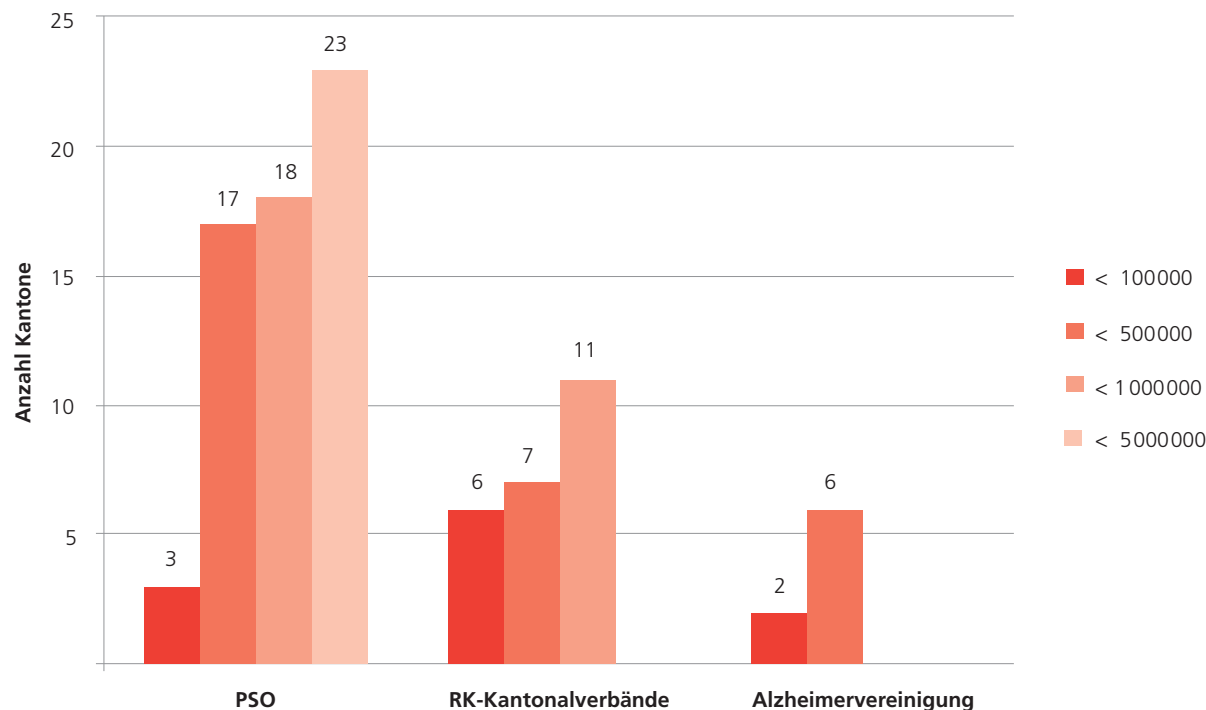
wie auch die Gemeinden über Kompetenzen in diesem Bereich, während in sechs Kantonen sogar nur die Gemeinden zuständig sind für die Organisation und Finanzierung der Altershilfe. Darüber hinaus sind in der Regel mehrere Ämter involviert, insbesondere Gesundheit und Soziales. Ein Informationsaustausch über die Altershilfe zwischen Kanton und Gemeinden sowie den verschiedenen Ämtern ist aber vielfach nur punktuell oder gar nicht vorhanden.

Das in den Kantonen gegenwärtig bestehende Leistungsangebot der Altershilfe setzt sich in der Regel aus Leistungen zusammen, die auf Initiative von Altershilfe-Organisationen entstanden sind und sich sukzessive den Bedürfnissen älterer Menschen angepasst haben. Eine Steuerung des Leistungsangebots durch den Kanton ist lediglich in einzelnen Kantonen (z.B. Neuenburg, Bern) aktuell ein Thema. In diesen Kantonen findet eine umfassende Überprüfung des Leistungsangebots und des Bedarfs an einzelnen Leistungen statt. Einzelne Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Waadt, Tessin) verfügen über gesetz-

1 Vgl. dazu auch Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. Bern: Bundesblatt 2291–2559.

2 Bundesrat (2007): Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003. Bern. www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00068/index.html?lang=de

Wiederkehrende kantonale/kommunale Beiträge an die kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung Schweiz (in Fr./Jahr) G1



Quelle: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone.

liche Bestimmungen zu den zu fördernden Leistungen.

Für die angestrebte Koordination zwischen Bund und Kantonen stellen die häufig komplexen Zuständigkeiten für die Altershilfe, die lediglich punktuelle Steuerung des Leistungsangebots sowie der unvollständige Informationsaustausch innerhalb der Kantone folglich eine bedeutsame Hürde dar.

Subventionierte Leistungen entsprechen Bedarf

Die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG an gesamtschweizerisch tätige Organisationen ist gemäss den aus der Untersuchung vorliegenden Informationen bei den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen unbestritten. Die finanzielle Unterstützung mit Mitteln aus dem

AHV-Fonds von Leistungen, die die kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung lokal erbringen, wird zudem begrüsst, auch wenn das fortgeführte Engagement des Bundes in der kantonalen Altershilfe vereinzelt als eine Inkohärenz der NFA wahrgenommen wird. Gemäss der Einschätzung der befragten Stellen entsprechen alle mit Mitteln aus dem AHV-Fonds subventionierten Leistungen einem Bedarf der Kantone im Hinblick auf kantonale Bestrebungen, dass ältere Menschen möglichst lang und gesund zu Hause bleiben können. Ebenso ist die in den Leistungsverträgen zwischen dem BSV und Pro Senectute bzw. dem Schweizerischen Roten Kreuz festgehaltene besondere Berücksichtigung von vulnerablen Personen bei der Leistungserbringung grösstenteils im Sinn der Kantone und Gemeinden.

Alle Leistungen werden kofinanziert

Die Untersuchung ergab weiter, dass 23 Kantone (bzw. allenfalls die Gemeinden) wiederkehrende Beiträge an die kantonale Pro Senectute Organisation (PSO) ausrichten, mit denen in der Regel einzelne, bestimmte Leistungen finanziell unterstützt werden. Des Weiteren haben 11 der befragten Stellen angegeben, dass entweder der Kanton oder vereinzelt die Gemeinden wiederkehrende Beiträge an den jeweiligen Rotkreuz-Kantonalverband leisten, während die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung lediglich in sechs Kantonen solche Beiträge erhält. **(G1)**

Die Höhe der wiederkehrenden Beiträge, die jährlich durch die Kantone oder allenfalls Gemeinden an die Organisationen ausgerichtet werden, unterscheidet sich beträchtlich: So wird in einer Mehrheit der Kan-

Die gedruckte Publikation kann ab sofort in D oder F bestellt werden.
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, 3003 Bern, Bundespublikationen,
Bestellnummer 318.010.6/12d (deutsch) resp. 318.010.6/12f
(französisch).

Die elektronische Version des Berichtes finden Sie unter
www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&lnr=06/12#pubdb

tone (d.h. 18 Kantone) ein Beitrag von weniger als einer Million Schweizer Franken pro Jahr an die PSO ausgerichtet, während in fünf Kantonen dieser Wert zwischen 1,5 Mio. und 4 Mio. Franken pro Jahr und damit deutlich höher liegt. Die Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände liegen alle unter einer Million Schweizer Franken pro Jahr. Lediglich in einer Minderheit der Kantone (d.h. 4 von 11) belaufen sich die Beiträge auf mehr als eine halbe Million Schweizer Franken pro Jahr. Des Weiteren betragen alle an die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung ausgerichteten finanziellen Mittel jeweils weniger als eine halbe Million Schweizer Franken.

Die Säulen des Histogramms bilden jeweils die kumulierte Anzahl Kantone ab, die Beiträge bis zum angegebenen Wert an die jeweilige Organisation ausrichten.

Lesebeispiel: Drei Kantone richten einen wiederkehrenden Beitrag an die PSO aus, der pro Jahr weniger als 100 000 Franken beträgt (erste Säule von links); 17 Kantone (inklusive der drei Kantone, deren Beitrag sich auf weniger als 100 000 Franken pro Jahr beläuft) richten einen Beitrag an die PSO unter 500 000 Franken pro Jahr aus (zweite Säule von links). Aus der jeweils höchsten Säule pro Organisation lässt sich ablesen, wie viele Kantone insgesamt Beiträge an die entsprechende Organisation leisten (hervorgehobene Zahl); so sind es z.B. bei der PSO 23 Kantone (vierte Säule von links).

Mit diesen Beiträgen wird eine Vielzahl an Leistungen der Organisationen finanziell unterstützt, unter anderem solche, die seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr mit Geldern aus dem AHV-Fonds unterstützt werden können. Dies sind beispielsweise Tagesheime, Mahlzeitendienst, Reinigungs- und Räumungsdienst oder Entlastungsdienste für Angehörige.³ Allerdings werden mit den Beiträgen in jeweils mindestens einem Kanton auch Leistungen unterstützt, die gleichzeitig Beiträge aus dem AHV-Fonds erhalten: Diese Kofinanzierungen finden sich am häufigsten bei Leistungen, die durch die PSO erbracht werden. So wird beispielsweise die Sozialberatung von 19 Kantonen ebenfalls finanziell unterstützt, die Gemeinwesenarbeit von 12, die Bildungsangebote von 11 und die Sozialberatung von Gruppen, die Sportangebote und der Steuerklärungsdienst von je 10 Kantonen.

Subsidiarität durch Kantone statt Bund

In der Regel erfolgt die finanzielle Unterstützung von Leistungen durch die Kantone mindestens teilweise subsidiär zur Finanzierung aus dem AHV-Fonds, und die Beiträge werden durch die Kantone und Gemeinden entsprechend angepasst. Berücksichtigt eine für Altershilfe/Altersfragen zuständige Stelle bei der Ausrichtung von Beiträgen nicht, dass für die gleiche Leistung bereits Mittel aus dem AHV-Fonds

geleistet werden, liegt dies gemäss den Angaben dieser Stellen häufig daran, dass die Stelle keine Kenntnis vom Beitrag aus dem AHV-Fonds hat.

Diese Praxis, bei der sich die kantonalen und allenfalls kommunalen Stellen subsidiär zum Bund verhalten, bedeutet eine eigentliche Umkehr der Bestimmung in Art. 224 AHVV, demgemäss der Bund bzw. das BSV bei der Ausrichtung von Beiträgen die subsidiäre Rolle innehaben sollte.

Koordination durch Bund nicht umsetzbar

Vertiefende Gespräche mit einer Auswahl von für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen im Rahmen der Untersuchung weisen auf einen geringen Koordinationsbedarf mit dem Bund hin. Zwar würden vermehrte Transparenz und Information seitens des BSV über die mit AHV-Mitteln unterstützten Leistungen, die in den Kantonen erbracht werden, grundsätzlich begrüsst. Einer eigentlichen Koordination steht aber erstens die Heterogenität der Kantone, insbesondere hinsichtlich der komplexen Zuständigkeiten für Altershilfe, entgegen. Zweitens liegen bei den für Altersfragen/Altershilfe zuständigen Stellen häufig keine vollständigen Informationen zur Subventionspraxis des Kantons und der Gemeinden vor. Eine Koordination zwischen der Subventionspraxis des Bundes und der Kantone bzw. Gemeinden sowie die Übernahme einer subsidiären Rolle des Bundes, die sich aus Art. 224 AHVV ergeben würden, sind vor diesem Hintergrund mit verhältnismässigem Aufwand nicht umsetzbar.

Eveline Huegli, lic. Rer. Soc., Büro Vatter,
Politikforschung & -beratung, Bern.
E-Mail: huegli@buerovatter.ch

³ Nach Art. 223 Abs. 2 AHVV dürfen für diese Dienstleistungen nur noch dann Beiträge ausgerichtet werden, wenn die Unterstützung im Rahmen von Freiwilligenarbeit erfolgt.